

# VULNERABILIDAD SOCIAL

SU PERSISTENCIA EN LAS  
CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

AUTOR

Rubén Kaztman

COLECCIÓN  
Estudios Urbanos UC



RiL editores





VULNERABILIDAD SOCIAL.  
SU PERSISTENCIA EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA



RUBÉN KAZTMAN

# VULNERABILIDAD SOCIAL

*Su persistencia en las ciudades  
de América Latina*

COLECCIÓN  
Estudios Urbanos UC



RiL editores

362.5 Katzman, Rubén

K Vulnerabilidad social. Su persistencia en las ciudades de América Latina / Rubén Katzman. -- Santiago : RIL editores • Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2021.

532 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-0881-4

1 POBREZA-AMÉRICA LATINA. 2. MARGINALIDAD SOCIAL-AMÉRICA LATINA. 3. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES-AMÉRICA LATINA



VULNERABILIDAD SOCIAL.  
SU PERSISTENCIA EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA  
Primera edición: abril de 2021

© Rubén Katzman, 2021  
Registro de Propiedad Intelectual  
N° 2020-A-5535

© RIL® editores, 2021

SEDE SANTIAGO:  
Los Leones 2258  
CP 7511055 Providencia  
Santiago de Chile  
☎ (56) 22 22 38 100  
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:  
Cochrane 639, of. 92  
CP 2361801 Valparaíso • ☎ (56) 32 274 6203  
valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:  
europa@rileditores.com • Barcelona

© Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2020  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
El Comendador 1916  
CP 7520245 Providencia  
Santiago de Chile  
☎ (56) 22 3545505  
<https://estudiosurbanos.uc.cl/>

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores  
Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0881-4

Derechos reservados.

# ÍNDICE

Prólogo ..... 9

Introducción..... 23

## CAPÍTULO 1.

### AVEO: APORTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

1.1. Notas sobre el marco conceptual. Activos  
y Estructuras de Oportunidades: un estudio sobre  
las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay ..... 33

1.2. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social ..... 63

1.3. La noción de vulnerabilidad y sus ambigüedades..... 109

## CAPÍTULO 2.

### POBREZA, NECESIDADES BÁSICAS, EXCLUSIÓN SOCIAL Y MARGINALIDAD URBANA

2.1. Marginalidad e integración social en Uruguay..... 121

2.2. La heterogeneidad de la pobreza.

El caso de Montevideo ..... 175

## CAPÍTULO 3.

### MECANISMOS QUE INTERVIENEN EN LAS SEGMENTACIONES DE ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES URBANAS

3.1. Convergencias y divergencias: exploración  
sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento  
sobre la estructura social de cuatro ciudades capitales..... 199



3.2. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo .....	253
3.3. Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas .....	289
3.4. Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo .....	313
3.5. La dimensión espacial en las políticas de la superación de la pobreza urbana.....	355
3.6. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos.....	419

#### CAPÍTULO 4.

##### FAMILIA COMO FUENTE DE ACTIVOS PARA LA INFANCIA

4.1. Un marco de análisis para las relaciones entre entorno, familia e infancia .....	459
4.2. ¿Por qué los hombres son tan irresponsables? .....	473

#### CAPÍTULO 5.

##### LAS NORMAS: SU PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN COMO FRONTERA DEL ENFOQUE AVEO

5.1. Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO .....	493
---	-----

# PRÓLOGO

*Fernando Filgueira*

Me resulta imposible escribir este prólogo desde la asepsia académica. Su autor ha sido mi maestro, colega y amigo durante casi toda mi vida adulta. Por ello este es un prólogo narrado desde el afecto y en un juego de contrapuntos de múltiples biografías.

Una, la primera, es aquella trayectoria y aventura intelectual de quien tejió estos textos, los cuales, sustentados en pocas y relevantes obsesiones, despliegan preguntas y respuestas de una amplitud, fecundidad y profundidad a mi juicio pocas veces vistas en la labor académica de la región.

La otra es la biografía de nuestra propia región, con sus promesas y tragedias. Biografía que para Rubén siempre debe ser analizada desde el devenir que colectivamente hemos transitado y forjado, en los intentos y fracasos de construcción de un orden social equitativo e incluyente. No sobran palabras en tal delimitación de interés. Equidad e inclusión forma parte del decálogo de muchos sino todos los científicos sociales, pero es la idea de orden social la que obsesiona a Rubén Kaztman, y las claves que lo construyen y destruyen.

Finalmente, la tercera es mi propia biografía, ya que se nutre de la de Rubén a lo largo de muchos momentos claves de mi vida académica y profesional, pero por sobre todas las cosas porque como aprendiz del maestro artesano, mi propia aventura intelectual, si bien irá más allá o más acá de la producción del maestro, lleva en sus entrañas una actitud, una forma, un ritmo que provienen de sus enseñanzas.

## CONSTRUCTOR DE TEORÍAS

Habría sido el destino o la casualidad, pero siendo muy joven y retornando de mi doctorado en Estados Unidos tuve el privilegio de poder desarrollar un primer trabajo colaborativo con Rubén, en el cual descubrimos una primera afinidad. A pesar de varios años de distancia habíamos compartido un mismo tutor de tesis doctoral: Arthur Stinchcombe, o como se lo conocía más coloquialmente, Art. Art, que en inglés también significa arte, nunca entendió a la teoría como un cuerpo abstracto que prescribe luego la labor de investigación. La teoría se construía a través de la investigación y de su estilización y abstracción posteriores. Tampoco creía Art en las grandes teorías y narrativas totalizantes, sino en la idea de mecanismos y teorías de alcance medio en la tradición mertoniana.

Rubén fue su alumno y uno de sus mejores aprendices. Casi todos los textos que el lector podrá disfrutar forman parte de su construcción de teoría. Pueden detenerse en el efecto de la composición social del barrio en el comportamiento educativo o reproductivo de los y las jóvenes, o pueden intentar entender por qué los hombres son irresponsables frente a las obligaciones familiares, o tal vez porque los cambios en las pautas de consumo contribuyen a la segregación residencial y viceversa. Pero siempre en cada pregunta empírica hay una preocupación y una respuesta cargadas de teoría y mecanismos estilizados: el efecto de los modelos de rol, la pérdida de eficiencia normativa de pautas culturales ante cambios en las condiciones estructurales, la orientación de la acción individual derivada de la necesidad de diferenciación y del pánico de estatus entre clases sociales.

Hay quienes se convencen y abrazan tempranamente ciertas teorías abstractas y deterministas y luego pasan su vida aplicando y procurando verificar en diversas instancias sus postulados, y hay quienes dedican su vida a investigar con herramientas conceptuales, sí, pero abiertas y flexibles, para ir construyendo teorías, abordajes, herramientas analíticas que ponen un cierto orden, una esperanza de inteligibilidad, en el aparente caos de infinitudes empíricas y causales que es eso que llamamos sociedad. Rubén pertenece a esta última raza.

Los primeros textos de este libro pueden, por tanto, ser engañosos, ya que presentan en su forma más pura una armazón teórica y conceptual que procura dotar de herramientas, hipótesis y categorías analíticas al investigador que procura aprehender las dinámicas de la estructura y estratificación social.

Es el enfoque que Rubén lideró institucional e intelectualmente bautizado bajo el nombre «Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades» (AVEO). En los hechos, es un paradigma que permite analizar y explicar de manera más completa los mecanismos que conducen al déficit social a través de tres componentes articulados: la noción de activos, la de vulnerabilidad y la de estructura de oportunidades. Nuestro trabajo en el equipo que él coordinaba consistió en poner en diálogo las partes, en encontrar tanto el espacio de la agencia en la estructura como los determinantes de la estructura sobre la agencia.

Las dos ideas centrales de este abordaje son simples. Primero los individuos poseen activos y pasivos que pueden ser físicos, humanos y sociales. Estos pueden ser consumidos, reinvertidos, fungidos unos en otros. Los que en los años ochenta estudiaban la pobreza se referían con ese término, sobre todas las cosas, a la ausencia de algo. Ya en su artículo sobre la multidimensionalidad de la pobreza, incluido en este libro, Rubén se aleja de esa perspectiva, alejamiento que se torna claro en el enfoque AVEO. Las personas siempre tienen algo. Pueden ser activos o pasivos, pero lo importante es capturar los usos que las personas les dan a sus activos o la forma en que enfrentan sus pasivos, sin asumir la ausencia de atributos ni la pasividad ante dichas configuraciones.

Segundo, los activos y pasivos de los individuos no surgen ni se distribuyen por designio natural o meramente derivados de las decisiones que estos mismos individuos hacen a partir de su portafolio inicial de activos. Existen estructuras de oportunidades que no pueden ser modificadas por la acción individual (aunque sí colectiva) que inciden en la distribución de activos y pasivos y en los retornos que la inversión de dichos activos tienen para las personas. El Estado, el mercado y la comunidad son las esferas claves de dicha estructura de oportunidades.

Dos preguntas quedaban en la frontera de este enfoque y serían parte de las obsesiones que ya habían guiado las reflexiones de Rubén y que, de allí en más, las seguirán guiando, pero ya con la nueva caja de herramientas. Una de ellas se refiere al papel que jugaban las familias en este esquema. Resultaba claro que para el infante la familia forma parte de su estructura de oportunidades. Pero para los adultos el rol que tendrá en la familia, y su familia en él o en ella, dependerá, en buena parte, de sus propias decisiones. La familia se encuentra así en un espacio intermedio entre los individuos, su balance de activos-pasivos y las estructuras de oportunidades en que se encuentran insertos. La otra pregunta se refiere a la forma de considerar los contenidos mentales, las pautas normativas y las orientaciones a la acción. Son tratados como activos o pasivos de los individuos, o caen fuera del esquema AVEO.

Rubén siempre creyó que los contenidos mentales formaban parte de la configuración de activos y pasivos. Haber internalizado la idea de que existe un vínculo entre esfuerzo y logro, saber diferir gratificaciones, no caer en conductas anómicas que generen rechazos o punición de las estructuras normativas dominantes, evitar por otra parte el conformismo y fatalismo frente a dinámicas y estructuras injustas o complejas, poseer flexibilidad en actitudes y orientaciones normativas para adaptarse a diversos contextos y sus exigencias, eran y siguen siendo, para Rubén, parte de los activos (o pasivos) de las personas.

Con respecto al tratamiento de los contenidos mentales, todos los que colaboramos en la construcción de este enfoque coincidimos en la conveniencia de apuntalar una idea adicional. El dinero, la educación, la salud como activos tienen «trazabilidad» a la estructura de oportunidades. En el caso de los contenidos mentales ello es menos claro. No podíamos caer en el facilismo de adjudicar la reproducción de la pobreza y la exclusión social a aspectos subjetivos y orientaciones de la acción individual, sin el filtro que supone un control cuidadoso de las consecuencias de las desigualdades en las estructuras materiales. Una parte importante de las obsesiones de Rubén se manifiestan en este intento de entender no tanto —o al

menos no solamente— el efecto de ciertas orientaciones de la acción sobre el bienestar y la integración de los individuos, sino el porqué de su muy desigual distribución, y en particular el porqué de una creciente segmentación en las orientaciones normativas y de acción de las personas de diferentes estratos sociales.

## ARTESANO DEL DATO Y DESMADEJADOR DE LA COMPLEJIDAD CAUSAL

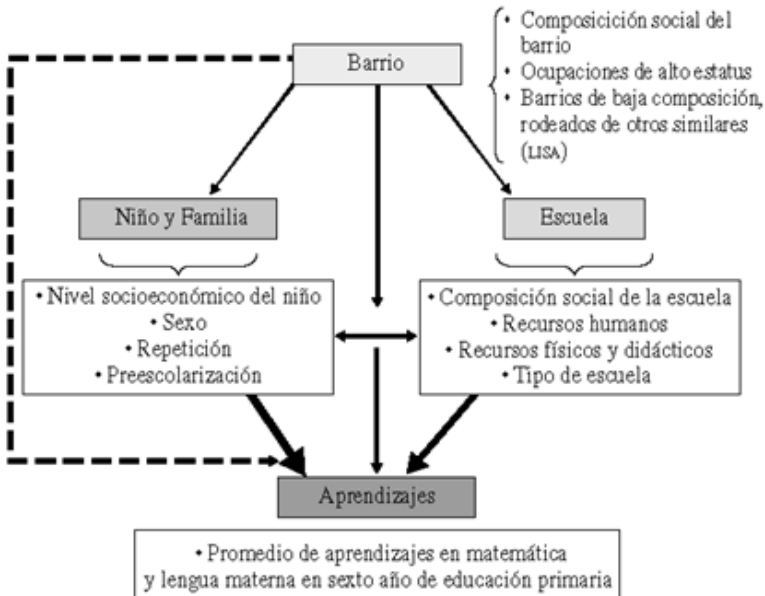
Buena parte de los trabajos que se compilan en este libro presentan tablas de triple ¡o hasta cuádruple entrada en varios niveles ecológicos! Por ejemplo, se ve la distribución de los porcentajes de repetición de los niños entre 8 y 11 años de acuerdo al nivel socioeconómico de los barrios en que residen, la composición de la familia de origen, la educación de la madre y la propia historia de repetición del niño. Y muchas veces existía otro corte fundamental. Ese mismo cuadro se mostraba para dos momentos en el tiempo o para dos o más países diferentes. Recuerdo cuando como joven investigador yo lo presionaba y le decía «¿por qué no hacemos este mismo análisis que realizás en un cuadro de triple o cuádruple entrada a partir de herramientas formalizadas (por ejemplo regresiones múltiples tradicionales o logit, modelos jerárquico lineares, o series temporales agrupadas) que arrojarían coeficientes sintéticos estadísticamente significativos?». Algunas veces hicimos dichas pruebas —que casi inevitablemente arrojaban las mismas conclusiones que sus cuadros barrocos de múltiple entrada.

Rubén no desconfiaba de lo que los coeficientes sintéticos mostraban, sino de lo que escondían. No le importaba tanto el efecto promedio del ingreso del hogar en la repetición como el efecto en cada categoría. No le interesaba cuánto agregaba a la varianza explicada la adición de una o más variables, porque estaba convencido de que la mayor parte de las causas derivaban de interacciones complejas no aditivas sino químicas. Cuando le decíamos, «pero, Rubén, agregamos términos de interacción», él decía, «pero no vemos a la interacción operando en cada celda». Muchos le han criticado a Rubén que ese tipo de análisis carecía de rigor. Quien quiera ver que

Rubén ni despreciaba ni evitaba los análisis altamente formalizados puede leer su texto sobre los *Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo*, compilado en este volumen, en donde desarrolla un modelo de análisis jerárquico lineal.

Personalmente, debo decir que yo aprendí una forma del rigor académico con Rubén, que me ayudó a corregir muchas formas equivocadas del rigor académico empaquetado en ecuaciones y coeficientes con asteriscos de significación. Sigo pensando que tales formalizaciones son necesarias, útiles y por momentos imprescindibles. Pero aprendí también que más imprescindible aún es mirar las celdas o las múltiples líneas del gráfico que se construye de múltiples combinaciones y cortes de las variables. Todas ellas, con sus potenciales sentidos de causalidad, con esa cercanía que nos genera el estar mirando a personas concretas haciendo cosas, logrando cosas o sufriendo cosas a partir de circunstancias muy concretas también, delimitadas por las celdas que surgen de la combinación de cinco o más circunstancias del individuo.

Es que sus modelos no eran nunca una emulación del modelo experimental, en donde su único interés era ver el efecto neto de una variable controlada por otras. Su interés siempre fue el de entender configuraciones causales complejas. Miren si no este modelo:



Este es el modelo que él somete a una HLM. Sin embargo, este modelo ya estaba presente en estudios previos donde su dilucidación fue hecha con cuadros de múltiple entrada, gráficos combinados de regresión simple para múltiples cortes de variables y otros artilugios artesanales de su propia imaginación y creación.

Queda claro que Rubén sabía que no podía poner a prueba en forma completa tales modelos, pero cual artesano de largo aliento, en sus diferentes trabajos va construyendo y vinculando los bloques de tales modelos. Para ello se apoya en una forma de análisis del dato como la mencionada: granular, compleja, abierta. Pero además realiza un también complejo ejercicio de encontrar indicadores que reflejen algunos de los muy complejos conceptos que procura representar, Rubén es en ese sentido un etnógrafo del dato. Este cuadro sugiere nuevamente las dos aptitudes: captación de la complejidad y creatividad para encontrar fenómenos observables y cuantificables que representen conceptos complejos.

Sospecho que su otra pasión, el jazz, influyó en su forma de trabajar el dato y la complejidad causal. En su modo de jazz, la improvisación existe, pero los solos se mantienen cerca de la melodía principal, salen a pasear por fuera de este, para volver a ella desde otro ángulo. Rubén aborda las hipótesis y los modelos desde una estrategia similar. Una idea de relaciones fundamentales guía una búsqueda improvisada de melodías acordes. Desde un ángulo, luego desde otro, sabiendo —creo— que nunca se logra el empalme perfecto en el retorno a la melodía, ni la libertad completa en medio de la improvisación. Pero en el recorrido quedan ideas creativas, conclusiones tentativas, formas fecundantes de la teoría social.



CUADRO 1. PROMEDIOS BARRIALES. INDICADORES DE LA SITUACIÓN DE EMPLEO EN PERSONAS DE 30 A 59 AÑOS QUE NO HAN TERMINADO EL CICLO BÁSICO DE EDUCACIÓN Y QUE RESIDEN EN BARRIOS DE COMPOSICIÓN SOCIAL ALTA Y BAJA. MONTEVIDEO, 2006

Variables	Composición social del barrio*		
	Baja (30% inf.)	Alta (30% sup.)	Cociente alta/baja
Inserción en mercado de trabajo			
Tasa actividad	78,6	82,5	105
Tasa empleo	71,6	74,6	104
Tasa desempleo	8,9	9,6	108
Desempleo últimos 12 meses	15,5	9,0	58
Calidad inserción ocupacional			
% subempleados en horas	19,9	13,0	65
Cambio ocupación últimos 3 años	29,5	23,3	79
% cuenta propia sin local	15,5	7,7	50
% trabaja en la calle	14,0	10,0	71
% trabaja a domicilio	22,1	18,6	84
% trabaja en establecimiento	47,8	58,1	122
% con protección de salud	49,7	70,6	142
Trabaja establecimiento c/ sindicato	22,8	36,1	159
Afiliado establecimiento c/ sindicato	33,9	56,3	166
Indicadores de <i>mismatch</i>			
Minutos diarios transporte a trabajo	38,4	24,0	62
No necesita medios de transporte.	27,7	45,1	163
Indicadores de uso de redes familiares/amigos			
(1) Desempleados que consultaron a amigos/parientes por empleo	43,9	31,9	73
(2) Consiguió trabajo por amigos/parientes	45,2	50,8	112
Cociente (2)/(1): eficacia capital social	1,03	1,59	154
Conformidad con trabajo actual			
Conformes con trabajo actual	60,9	78,0	128

\*Barrios según promedio de años de estudio de residentes de 25 a 59 años.

## TESTIGO Y NARRADOR DE SU ÉPOCA

Las herramientas analíticas y los esquemas teóricos de Rubén se forjaron, como dije, desde la investigación de sociedades concretas y personas reales. Como en general Rubén siempre hizo un abundante uso de los datos cuantitativos y en algunos casos de técnicas estadísticas más complejas, uno puede equivocarse el juicio y pensar que Rubén es un investigador de los grandes agregados y de las dinámicas estructurales impersonales y de la búsqueda de efectos causales netos y claros.

Sin duda su trabajo contribuye a la comprensión de los movimientos de grandes categorías de población y de tendencias estructurales de las sociedades. También muchos de sus trabajos permiten una mejor comprensión de los mecanismos causales entre niveles ecológicos diversos (barrio, familia, individuo). Pero no es esa su búsqueda incansable. Cuentan que cuando a Talcott Parsons le ofrecieron dirigir el departamento de economía en Columbia dijo que no le interesaba una ciencia que ya había definido cuál era la motivación principal de la acción de los individuos: él quería una ciencia que intentara entender en contexto las razones de tal accionar.

Cuando en su trabajo sobre integración y marginalidad social en Montevideo, Rubén presenta las series históricas de tenencias de armas de fuego o el crecimiento de los hogares monomaternales y nucleares pobres cuando jefes y jefas tienen menos de nueve años de educación, no lo hace solamente para establecer una tendencia: lo hace para indicar pérdida de integración en el primer caso —porque interpreta tal evidencia como miedo e inseguridad ante la vida cotidiana— o en el segundo caso para hipotetizar por qué los hombres de los sectores populares evitan formalizar o sostener uniones conyugales estables. Rubén es un cualitativista encubierto de datos cuantitativos, un interpretativista con traje neopositivista. Pero es, sobre todas las cosas, un sociólogo de raza pura. Sus preguntas centrales no son sobre la eficiencia y la competencia como lo es en la economía, tampoco sobre el poder y la autoridad política como en la ciencia política. Su obsesión es siempre la construcción del orden social, las normas y la eficiencia normativa que lo hacen

posible, y las personas concretas que orientan su acción en forma mutuamente referida, sea en marcos de cooperación o conflicto. Y sus preguntas y respuestas surgen siempre de la evidencia cuantitativa, pero también de su experiencia vital y de su observación cotidiana sobre cómo la gente actuaba, discutía, convivía, sufría y encontraba sentido en sus vidas.

Sus trabajos sobre la segregación residencial, sobre la segmentación educativa, sobre el quiebre en las funciones integradoras del trabajo, sobre las transformaciones familiares y la ausencia de marcos normativos que habiliten a otras formas de lo femenino y lo masculino, son el testimonio de un judío de los barrios populares del Buenos Aires integrado que percibe cómo una sociedad de cercanías, ordenada, tolerante que se empezaba a construir con dificultades y todavía con grandes exclusiones, pero con promesas reales y tangibles en ciertas urbes latinoamericanas, se trizaba, se fragmentaba, se fracturaba y finalmente se polarizaba.

Las clases altas optaban por la «salida» de los bienes públicos y colectivos. Las clases medias, presas del pánico de estatus, hacían lo propio pero a altos costos financieros y de calidad de vida. Otra parte de esas mismas clases medias, como lo demuestra su trabajo sobre las urbes latinoamericanas en el capitalismo periférico de los 90, perdían tal estatus e ingresaban en una suerte de categoría desclasada. Las clases obreras otrora integradas del industrialismo emergente de los 50 y 60 perdían fuentes de empleo, barrios integrados y organización social. Y la población excluida y marginada de la modernidad prometida ya no era solamente la de reciente arribo del medio rural, sino también la expulsada del casco urbano. Todas estas tendencias Rubén las narra, documenta y cuantifica. Pero su obsesión es el monstruo que estas tendencias engendran en las orientaciones de acción de los individuos, en la posibilidad de convivir en un *nosotros*, en la destrucción de la confianza interpersonal y para con las instituciones.

A diferencia de una parte importante de la academia, especialmente desde la ciencia política y la economía, que operó en la persecución miope de los acontecimientos de sonoridad estridente

(la crisis de la deuda, el consenso de Washington, las crisis heterodoxas, los —cortos— milagros económicos, los golpes de Estado, las democratizaciones, los giros a la izquierda, los giros a la derecha), Rubén teje pacientemente las tendencias subterráneas, profundas y casi siempre invisibles que se hacen carne en el accionar y en las mentes de las personas que viven en una sociedad determinada.

Rubén rara vez aventuró en sus escritos la forma que iban a asumir los eventos disruptivos a los que otros académicos le realizan una rápida autopsia una vez ocurridos. Pero si uno lee sus trabajos, es mucho más fácil entender por qué a la región le sucedieron en forma agregada política y económica lo que le ha sucedido... y lo que le está sucediendo.

En 1999 Rubén advertía sobre las heridas profundas que las reformas de los 90 dejaban sobre la capacidad de las sociedades de producir orden e integración:

Muchas de las reformas sociales que se vienen implementando en la región están orientadas a reducir las atribuciones del Estado, por medio de la transferencia al mercado y a la sociedad civil de gran parte de las funciones de integración, protección y cobertura de la seguridad social. Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentran el mercado y la sociedad civil para responder a estos desafíos. El análisis precedente revela (dos) paradojas que enfrenta esa operación de transferencia. Las dos paradojas [...] conducen a una misma conclusión: ni el mercado ni los formatos organizacionales de las instituciones primordiales, tienen condiciones para cumplir eficientemente su rol integrador. En el primer caso, porque se ha destruido el círculo virtuoso empleo-seguridad social que modeló, a lo largo de una prolongada y compleja trayectoria histórica, los sistemas de protección e integración modernos posteriores al nacimiento del industrialismo. En el segundo, porque el recurso a las formas de integración pre-capitalistas asentadas en la comunidad, en la familia y en los lazos de parentesco, muestra las debilidades propias de las transformaciones operadas en las instituciones primordiales, destruidas en parte por la misma vigencia y éxito del modelo de integración moderno, allí donde tuvo lugar.

Aun cuando la región parecía consolidar sus democracias y girar hacia una izquierda redistributiva y con mayor peso del Estado, Rubén reflexionaba:

En un sentido básico, América Latina es hoy más democrática que nunca y más integrada que nunca. La urbanización, la penetración del capitalismo y la ampliación de los derechos políticos implican esferas ampliadas de participación, competencia, cooperación y conflicto. Esto sucede al mismo tiempo que los sistemas normativos se fragmentan y con ellos las orientaciones a la acción. Es aquí donde se encuentra una de las paradojas mayores del debate sobre segregación y tal vez una pista clave para desmadejar el problema. La segregación residencial urbana se produce al tiempo que más gente diversa convive en un mismo espacio territorial (la ciudad) y comparte una misma autoridad de base territorial participando al menos formalmente en ella (el Estado nación y la democracia). Pero este proceso crecientemente inclusivo, en su sentido básico, se ve acompañado de una esfera económica que parece poder prescindir cada vez más de un porcentaje importante de esta misma población. Por ello, mayor ciudadanía política y ciudadanía territorial no parecen traducirse en estructuras de oportunidades que produzcan marcos normativos de orientación a la acción eficaces y compartidos.

Cuando el modelo chileno explota ante la movilización popular, la violencia y la parálisis política, cuando la izquierda brasilera debe enfrentar una derrota que surge en parte de los propios sectores emergentes que ayudaron a consolidar, cuando la burguesía aymara le da la espalda al MAS boliviano que la gestó, o cuando la ciudadanía en Quito se pone en pie de guerra ante el anuncio del aumento del combustible, academia y políticos se sorprenden o, por el contrario, desde versiones ideológicas asignan la culpa a unos u otros, dependiendo de su posición o preferencia política. Los escritos de Rubén sugieren que hay una corriente profunda que tiene ya al menos treinta años de operar en el tejido social que destruye marcos normativos compartidos, fragmenta y segmenta a la población en espacios estancos, torna obsoletas o esqueléticas las estructuras previas de agregación e identidades colectivas y genera

fuertes incertidumbres y miedos en la gente concreta acerca de su lugar en el mundo y el futuro de sus hijos. Es que este narrador de su época siempre eligió la mirada larga de grandes movimientos epocales que se despliegan en formas muchas veces invisibles en un inicio, pero que se adhieren en los miedos, pasiones y normas de las personas de carne y hueso, para luego llegar a puntos de inflexión que explotan en manifestaciones sociales, políticas o económicas sonoras y traumáticas. Donde otros se han detenido en dichos epifenómenos, Rubén siempre ha procurado entender su tejido lento, silencioso a veces, profundo casi siempre. Por eso ya hace más de un cuarto de siglo nos decía:

Las repercusiones de la reorganización que se está operando en el movimiento de bienes y capitales a nivel internacional están conmoviendo los cimientos políticos y económicos tanto de la sociedad mundial como de la vida interna de los países. Los cambios parecen tener tal envergadura [...] se está viviendo un punto de inflexión en la historia. Las consecuencias sobre el bienestar de las personas del tránsito de las sociedades por los nuevos caminos son todavía inciertas. Hay quienes argumentan que los cambios conducen a un mundo fascinante y pleno de oportunidades. Anticipan un escenario que cambia al ritmo de innovaciones tecnológicas cuya multiplicidad de aplicaciones estimulan la imaginación creadora, así como desarrollos en el campo de la comunicación que amplían permanentemente el conocimiento de nuevas realidades y expanden hasta límites desconocidos las potencialidades de realización de las personas. A la mayoría, sin embargo, estos procesos parecen producir una sensación de angustiosa incertidumbre con respecto al futuro. Se señala que mientras los viejos canales de movilidad social se desmoronan con rapidez, los canales alternativos se abren con lentitud. Muchos sienten que los requerimientos para incorporarse a ese mundo rutilante son tales que lo hacen prácticamente inaccesible a amplios segmentos de la población y que, de insistirse en el camino actual, es muy posible que aumente la exclusión y la marginalidad, cuyas consecuencias podrían implicar severos retrocesos en la convivencia civilizada.

Es una suerte que este libro vea la luz ahora y que el lector lo tenga en sus manos. Los invito a disfrutar al creador de teorías, al artesano del dato y al narrador de su época. La región atraviesa una época tumultuosa, peligrosa, fascinante, angustiante. Ante tanto ruido, los textos de Rubén, si no nos prometen optimismo, nos ofrecen, sí, una mirada lúcida, fecunda, profunda de las raíces y dinámicas de larga duración que nos han depositado en este presente en que nos encontramos y tal vez las claves para poder intentar un camino más humano de esta, nuestra América Latina.

## INTRODUCCIÓN

Los ensayos incluidos en este libro estuvieron animados por un propósito común. Desde distintos ángulos, cada uno de ellos buscó aportar a la comprensión de las transformaciones del tejido social de las ciudades latinoamericanas desde mediados del siglo pasado. Si bien sucesivos hallazgos empíricos, así como sugerencias y cuestionamientos de colegas, me llevaron una y otra vez a modificar las conjeturas que guiaron los primeros pasos, la forma de acumular conocimiento a favor de aquel propósito se mantuvo siempre vinculada a dos carriles de investigación.

Uno fue el seguimiento de las transformaciones de los tejidos sociales urbanos a través de la identificación y examen detallado de los mecanismos que dan cuenta de la interpenetración entre desigualdades económicas y desigualdades sociales. El otro fue el seguimiento de los cambios en la vulnerabilidad de las personas y hogares que residen en las ciudades.

Con respecto al primer carril, los resultados de los primeros análisis comparativos sobre la calidad del tejido social urbano en América Latina me convencieron de que las variaciones en las formas de interpenetración entre las desigualdades económicas y sociales debían interpretarse en el marco de dos rasgos de los contextos nacionales: i) la inercia de los contenidos más jerárquicos o más igualitarios de sus matrices socioculturales, y ii) el vigor con que esos contenidos se plasmaban en voluntades y capacidades políticas volcadas ya a la mantención y reforzamiento de esos mecanismos, ya a su contención y/o quiebre de sus eslabones principales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gran parte de los trabajos comparativos entre ciudades surgieron del GESU, Grupo de Estudios Urbanos compuesto por especialistas de América Latina, Estados Unidos y algunos países europeos, y que se mantuvo activo durante la primera década del siglo XXI.



En cuanto al segundo carril, la vulnerabilidad fue concebida como incapacidad para hacer uso de aquellas estructuras de oportunidades que en un lugar y momento determinados son mayoritariamente reconocidas como vías principales de acceso al bienestar. Las incapacidades se manifiestan cuando los portafolios de activos de personas y hogares son insuficientes para satisfacer los requerimientos de entrada y de aprovechamiento efectivo de las estructuras de oportunidad. El análisis de la naturaleza, determinantes y consecuencias de los desajustes entre los portafolios de activos y los requerimientos de las estructuras de oportunidad que posibilitan el mejoramiento de las condiciones de vida es el núcleo del Enfoque AVEO (acrónimo de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades).

La lectura del índice del libro revela que, con relativa independencia de las fechas de difusión de los ensayos, el enfoque AVEO es el hilo conductor de su ordenamiento. De ahí que la publicación se inicie con documentos sobre los fundamentos teóricos y metodológicos del AVEO que vieron la luz pública con posterioridad a tres documentos —sobre pobreza, marginalidad y familia— incluidos en capítulos siguientes.

Esa desatención a la cronología de publicación se debe principalmente a que el AVEO es concebido tanto un punto de llegada como un punto de partida. Punto de llegada porque su funcionamiento permitió ensamblar piezas que, aunque ya reconocidas como partes de una misma preocupación general por las transformaciones de las estructuras sociales urbanas, antes del enfoque se encontraban dispersas en un tablero amplio de tópicos temáticos. Punto de partida porque, una vez instalado como faro de nuestra actividad académica, el despliegue de su potencial heurístico abrió nuevas fronteras y permitió organizar agendas de investigación cuyos resultados concurrieran a una mejor comprensión de las transformaciones estructurales urbanas.

## I. LOS CAPÍTULOS

Estas ideas fueron ganando claridad en tres trabajos que se incluyen en el capítulo «AVEO: aportes teóricos y metodológicos», que inicia el libro: «Activos y estructuras de oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay», escrito con Carlos Filgueira, expone los aspectos básicos del AVEO; «Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social» plantea algunas de las complicaciones que surgen cuando se busca cuantificar los niveles de vulnerabilidad; y «La noción de vulnerabilidad y sus ambigüedades» discute los encuentros y desencuentros entre distintas perspectivas académicas que utilizan la noción.

El capítulo 2 incorpora un par de artículos sobre pobreza, marginalidad y exclusión social («Marginalidad e integración social en Uruguay» y «La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo»). Aunque publicados antes de la aparición del AVEO, esos artículos ya planteaban la necesidad de complejizar el abordaje de aquellos temas tomando en cuenta tanto los recursos de personas y familias como las características de la estructura social en la que transcurren sus vidas.

Bajo el título «Mecanismos que intervienen en las segmentaciones de estructuras de oportunidades urbanas», el tercer capítulo reúne seis trabajos que apuntan a la identificación de los mecanismos que dan cuenta de los procesos de segmentación y segregación en distintas esferas de la acción social. Dos de ellos ponen el acento en la segmentación de los mercados de trabajo («Convergencias y divergencias: exploración de los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas» y «Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo» con Alejandro Retamoso). Otros dos focalizan sobre la segmentación educativa («Reflexiones sobre la metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas» y «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo» con Alejandro Retamoso). Los otros tres se refieren a distintas formas en que las segmentaciones y segregaciones urbanas afectan la persistencia y el endurecimiento de situaciones de pobreza («Spatial segregation

and the hardening of poverty»; «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos» y «La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana»).

El capítulo cuatro contiene dos trabajos que buscan identificar los factores que determinan variaciones significativas en el funcionamiento de las familias como fuentes de producción, distribución y transmisión de activos a las nuevas generaciones («Un marco de análisis para las relaciones entre entorno, familia e infancia» con Fernando Filgueira y «Por qué los hombres son tan irresponsables»).

El quinto y último capítulo pretende ilustrar algunos de los desafíos que plantea el carácter siempre provisional de los esquemas analíticos con que intentamos penetrar la realidad social. Allí se incluye solo un artículo, «Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en la frontera del enfoque AVEO», escrito conjuntamente con Fernando Filgueira.

## 2. SÍNTESIS DEL DESARROLLO DEL AVEO

El enfoque AVEO es una construcción colectiva que tuvo el privilegio de liderar institucionalmente, desde la Oficina de CEPAL Uruguay y con posterioridad, gracias a una invitación de Cecilia Zaffaroni, desde el Centro de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión social (IPES) de la Universidad Católica de Montevideo. En ambos casos, el objetivo central de los grupos de investigación fue proporcionar antecedentes útiles para diseñar y poner en práctica políticas que impulsaran la integración de las ciudades sobre bases de equidad.

El enriquecimiento de la densidad y consistencia del entramado conceptual del AVEO fue decantando gracias a la explotación cuidadosa de un valioso legado académico y a las reflexiones compartidas con un amplio grupo de colegas. Aunque me resulta muy difícil identificar y asignar pesos relativos a los múltiples aportes que le fueron dando forma, a continuación hago un breve señalamiento de las contribuciones principales.

Atendiendo a la significación e inmediatez del impacto de sus escritos sobre nuestro pensamiento, Carlos Filgueira y Caroline Moser

deben ser mencionados en primer lugar. La influencia de las ideas de Carlos Filgueira sobre el desarrollo del AVEO se canalizó principalmente a través de un artículo pionero sobre el tema («Welfare and Citizenship: old and new vulnerabilities», publicado en Tokman, V. y O'Donnell, *Poverty and Inequality: Issues and New Challenges*. University of Notre Dame Press, 1998). Caroline Moser, por su parte, en la tradición de Amartya Sen y desde el Banco Mundial, fue consolidando su «Asset Vulnerability Approach». Lo hizo a través de una secuencia de trabajos sobre las estrategias desarrolladas por los mismos hogares pobres para enfrentar sus situaciones. Moser destacó la importancia que tenía la comprensión profunda de esas estrategias en el diseño y ejecución de políticas de superación de la pobreza.

El AVEO comparte con «Asset Vulnerability Approach» (AVA) el principio básico de que el éxito de las políticas de superación de la pobreza está asociado al logro de una sinergia positiva con las estrategias que desarrollan los hogares para mejorar su situación, lo que requiere un conocimiento detallado y cuidadoso de las mismas. Pero más allá de ese principio compartido, destaco algunas de las diferencias relevantes entre el AVEO y el AVA. Entre ellas, los fuertes acentos del AVEO en el funcionamiento de las estructuras de oportunidades como fuentes de producción y distribución de activos, en el seguimiento de los cambios en los requerimientos de acceso, en la descripción de la naturaleza y funcionamiento de los procesos de segmentación y segregación de las principales estructuras de oportunidades, así como en la exploración de los mecanismos a través de los cuales el funcionamiento de una fuente de activos penetra y modela el funcionamiento de otra u otras fuentes de activos.

En diálogo permanente con estos antecedentes, la arquitectura del AVEO fue tomando forma en distintos proyectos con Carlos y Fernando Filgueira, algunos de los cuales se enriquecieron con la participación de Luis Beccaria, Laura Goldberg, y con la mirada antropológica y cualitativa de Gabriel Kessler en la delimitación de las vulnerabilidades, sus fuentes y consecuencias.

### 3. AGRADECIMIENTOS

La mayoría de los que hacen (o buscan hacer) aportes a las ciencias sociales son conscientes de que sus productos fueron abonados por lecturas y diálogos que en distintos momentos de sus vidas iluminaron nuevos senderos, modificaron rumbos de pensamiento y ayudaron a pulir ideas. Luego de sesenta años de vida académica, si bien reconozco la multiplicidad de esas huellas, no alcanzo a identificar a la mayoría de sus autores, por lo que no logro despegarme de la incómoda sensación de no hacer justicia a muchos acreedores intelectuales.

Sí tengo presente la influencia que en mi forma de encarar el trabajo sociológico tuvieron cuatro profesores. Me refiero a Gino Germani, Arthur Stinchcombe, Neil Smelser y Peter Heinz. Ellos me enseñaron a disfrutar de la construcción de teoría, a reconocer en los grandes relatos sobre las sociedades las señales de su potencial heurístico, esto es, de su fecundidad como generadores de hipótesis de trabajo atractivas y refutables por la evidencia empírica. En suma, me convencieron de las virtudes de mantenerme apegado a formas de acumulación de conocimiento que abrevan en la concepción mertoniana de las teorías de alcance medio.

Muchos de los trabajos aquí incluidos fueron concebidos en el clima de efervescencia intelectual que se generó, en la primera década de este siglo, en el centro de investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica de Montevideo. Profesores y estudiantes avanzados alimentaron allí una dinámica vigorosa de circulación, articulación y construcción colectiva de ideas. Sin ubicar con exactitud el estímulo que finalmente había operado como catalizador, en algún momento de esos intercambios todos sentíamos el «clic» que anunciaba el encastrado de piezas previamente desconectadas, que ordenaba repentinamente el escenario ensamblando evidencias en un todo que otorgaba nuevos sentidos a las partes.

Fueron muchos los que hicieron posible ese emprendimiento. Desde otras esferas de la universidad, Carlos Filgueira y Cecilia Zaffaroni tutelaron nuestras actividades. Dentro del IPES fue crucial el papel de Fernando Filgueira, su coordinador académico. El clima

de trabajo fue permanentemente abonado por el aporte entusiasta y creativo de Claudia Rafaniello, Lucía Monteiro, Denisse Gelber, María José Álvarez, Federico Rodríguez, Juan Bogliaccini, Sergio Lijtenstein, Pablo Alegre y Javier Pereira.

Mis queridos y admirados colegas y amigos, María José Álvarez y Fernando Filgueira, aceptaron mi solicitud de redactar la contrapata y el prólogo del libro. Ambos fueron pródigos en alabanzas a mi trayectoria académica. Sin poner en duda su reconocido profesionalismo, en el tono de sus comentarios no pude dejar de notar la estela del clima de afecto que nos une.

Luis Fuentes, director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, promocionó la idea de publicar estos ensayos. Alejandra Lunecke fue una ayuda imprescindible en la preparación y ordenamiento de los documentos para el libro, tarea continuada por Felipe Link y Pablo González. A todos ellos, mi profundo agradecimiento por franquearme el respaldo de esa prestigiosa institución.

Por último, quiero expresar mi profunda deuda de gratitud con Alejandra, mi querida compañera por más de medio siglo, a quien dedico este libro. Antes de ser publicados, todos mis escritos pasaron por el tamiz de su lectura atenta y crítica, beneficiándose con la solidez y la sensatez de sus comentarios y sugerencias.



CAPÍTULO I.  
AVEO: APORTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS





# I.I. NOTAS SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL. ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES: UN ESTUDIO SOBRE LAS RAÍCES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN URUGUAY<sup>1</sup>

## CONSIDERACIONES INICIALES

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

Con independencia del éxito alcanzado, estos esfuerzos posibilitaron avances en la comprensión de las virtudes y limitaciones de la noción de pobreza como herramienta para analizar y dar respuesta a los problemas sociales más acuciantes. Por un lado, se reconocieron los importantes progresos realizados en los procedimientos para identificar el fenómeno, así como su concreción en una serie de medidas. La creciente disponibilidad de evidencia estadística confiable

---

<sup>1</sup> Esta versión corresponde a la selección de capítulos de la obra «Activos y Estructuras de Oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay», en coautoría con Carlos Filgueira y publicada originalmente por la Cepal en julio de 1999, en el marco del proyecto URU/97/017, «Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social».

en este campo permitió una reducción progresiva del espacio para la especulación e hizo posible comparar, en el tiempo y en el espacio, el número y la proporción de personas y hogares que se encontraban en la pobreza. Pero, por otro lado, se hizo patente que el progresivo perfeccionamiento de los instrumentos de medición no estaba siendo acompañado de un desarrollo conceptual equivalente. De este modo, en paralelo a los avances metodológicos que revelaban la heterogeneidad de situaciones de pobreza, afloraron las insuficiencias del marco conceptual y su ineptitud para orientar el diseño e implementación de acciones para atacar estos problemas. En particular, la visibilidad de la brecha entre la metodología y la conceptualización aumentó cuando la embrionaria noción de pobreza buscó abarcar los recientes procesos de movilidad descendente de sectores de estratos medios. En suma, pese a amplios acuerdos sobre la utilidad de la noción para sintetizar la situación social de un país o una región, la impresión generalizada es que su operacionalización actual abarca fenómenos diversos, de causas y consecuencias distintas, y que para mejorar la capacidad de realizar acciones efectivas en este campo se requiere una urgente corrección del desajuste entre el desarrollo metodológico y el desarrollo conceptual.

La necesidad de revisar el instrumental conceptual también surge con claridad cuando se constata que, a pesar de más de dos décadas de aplicación de programas específicos de combate a la pobreza en la región, el fenómeno persiste. Hacia fines de 1994, los niveles de pobreza e indigencia en la región todavía comprendían globalmente al 47% de su población, con países en situaciones extremas en los cuales la proporción era del orden de 70%, mientras que solo en dos países no alcanzaba al 10%. En el mismo año, la región en su conjunto tenía una proporción de pobres superior a la del inicio de la década del 80<sup>2</sup>. Las reiteradas frustraciones de las expectativas excesivamente optimistas de gobiernos, programas y organismos multilaterales mostraron que los fracasos no pueden ser atribuidos solamente a errores de implementación o a la insuficiencia de recursos. Más bien, pusieron

---

<sup>2</sup> CEPAL, «Panorama Social de América Latina», ediciones 1996 y 1997, Santiago de Chile, 1998.

en evidencia la complejidad de los fenómenos de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, la multiplicidad de sus determinantes y la inadecuación de los marcos conceptuales para su abordaje.

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

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

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

De estas premisas se desprenden al menos las dos siguientes:

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

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

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

## ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

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

El término «estructura» alude al hecho de que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades. En la mayor parte de los casos, la obtención de niveles socialmente aceptables de bienestar pasa por el logro de empleos de buena calidad, por lo que la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar tiende a organizarse de modo de maximizar la probabilidad que los miembros del hogar se incorporen a actividades valoradas por el mercado. Para ello deben atender, principalmente, a los cambios

en los requerimientos de calificaciones y habilidades asociados a las transformaciones de la estructura productiva. Para muchos padres, la creciente visibilidad de los encadenamientos que balizan los caminos al bienestar implica, por ejemplo, una presión por tomar decisiones cada vez más tempranas que aseguren la ubicación de sus hijos en las «líneas de montaje» correctas. Dicha presión puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes de sus hijos.

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

Las tres instituciones básicas del orden social, el mercado, el Estado y la sociedad, son fuentes de oportunidades de acceso al bienestar<sup>3</sup>. Pero el mercado ejerce un creciente dominio sobre el modo de funcionamiento de los otros dos órdenes institucionales.

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

---

<sup>3</sup> Filgueira, Carlos H. «Welfare and citizenship: new and old vulnerabilities», en Guillermo O'Donnell y Victor E. Tokman, *Poverty and Inequality in Latin America*, University of Notre Dame Press, 1998.

de oportunidades que controlan el Estado y las instituciones de la sociedad civil dirigidas a aumentar su contribución al esfuerzo de racionalización y aumento de competitividad que lidera la dinámica del mercado; iv) la reducción sistemática de injerencias exógenas que perturban la lógica del funcionamiento del mercado, entre ellas, algunas de las protecciones que el Estado y las instituciones sociopolíticas brindaban a los trabajadores y que tradicionalmente se vincularon a la expansión de la ciudadanía social.

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

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

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

Las causas deben rastrearse simultáneamente en dos niveles diferentes. Uno relativo a factores estructurales y otro a las orientaciones de la política. Con respecto al primero, las transformaciones

que trae consigo la propia naturaleza del cambio tecnológico inducen volúmenes y tipos de demanda de empleo diferentes a las que caracterizaron el «modelo fordista», dando lugar a una rápida obsolescencia de saberes específicos, a la destrucción de profesiones tradicionales consolidadas, al afianzamiento de una demanda por trabajadores versátiles y a la emergencia de formas contractuales de corto plazo. Contribuyen a estos resultados la nueva organización del trabajo, abierto a la competencia internacional, y las consecuentes presiones por aumentos de productividad que conducen al achicamiento de empresas, al encadenamiento de firmas, así como a la tercerización de actividades y reducción de personal.

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

Con respecto al segundo nivel antes mencionado, la necesidad de acompañar los procesos de globalización y de cambio técnico conduce a los países a privilegiar las metas de incremento de la productividad y de la competitividad, dando como resultado un tipo de modelo de crecimiento, virtualmente hegemónico, en el cual queda poco espacio para la consideración de otros factores relativos a las políticas de empleo o a los mecanismos tradicionales puestos en operación, por ejemplo, en el modelo keynesiano. Por cierto, la situación no es novedosa. Tanto antes como ahora, todos los países han estado expuestos a los estímulos y presiones provocados por los cambios en la esfera internacional. Pero ello no implicó que las respuestas hayan sido las mismas, en la medida en que fueron procesadas por cada sistema político en particular, por cada configuración de actores y fuerzas sociales, y por los procesos específicos de toma de decisiones a nivel nacional. Lo que sí parece estar ocurriendo con el nuevo avance de la globalización y del cambio técnico es una dramática reducción de los grados de libertad de las unidades nacionales, al cual contribuye además el poderoso efecto homogeneizador de los organismos e instancias internacionales y multilaterales de regulación.



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

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

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

El debilitamiento estructural de las instituciones primordiales se ha agudizado con la emergencia de un nuevo patrón familiar que se caracteriza por su baja capacidad para cumplir las funciones tradicionales de socialización e integración social. En efecto, se incrementaron la inestabilidad e incompletitud de la familia, se resintió la legitimidad de la propia institución familiar y se erosionaron los sólidos modelos de paternidad y maternidad conocidos en el pasado.

Entre sus manifestaciones más claras se observan las altas tasas de disolución y recomposición de las familias como consecuencia del incremento de las tasas de divorcio y separación, y la proliferación de uniones precarias; el incremento de las tasas de ilegitimidad de los nacimientos, así como otros procesos asociados al aumento del embarazo adolescente y de la condición de madres solteras, y a la expansión del número de niños en hogares con jefatura femenina o que conviven con padres no biológicos.

Cualquiera de estos cambios ha operado inequívocamente en un mismo sentido: ellos restan a la sociedad uno de los principales mecanismos de integración social, al mismo tiempo que, a nivel individual, debilitan las funciones básicas que dan sentido a la formación de identidades y aseguran la estabilidad emocional de sus miembros, afectando principalmente a niños y adolescentes. Tanto la familia como las redes de parentesco ofrecieron tradicionalmente, a sus miembros y a la comunidad, el núcleo básico en que se fundaban las formas de protección y seguridad ante riesgos y contingencias. A su vez, igualmente importante fue la función de la familia orientada a la obtención de activos que luego serían movilizados en el sistema estratificado para el ascenso social y la integración. Con el debilitamiento de las relaciones primarias a nivel de sus instituciones fundamentales, se hicieron más evidentes aquellas falencias que normalmente no son valoradas en su verdadera magnitud cuando las instituciones funcionan eficazmente. Expresado de otra forma, puede afirmarse que la virtual invisibilidad de la función integradora de la familia deja de serlo recién ante situaciones críticas.

Las estructuras de oportunidades vinculadas a la otra institución primordial, la comunidad, también se han visto afectadas en las áreas urbanas por procesos de segregación residencial que incrementan la polarización espacial de las clases sociales.

Como se verá en detalle en el Capítulo IV con referencia a la ciudad de Montevideo, el aumento en la homogeneidad en la composición social de cada vecindario, y la consecuente reducción de las oportunidades de interacción con personas de otras clases sociales, disminuye significativamente las posibilidades de acumulación de activos entre los niños y jóvenes de hogares de escasos recursos.

#### *4. Rol del Estado y estructuras de oportunidades*

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

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

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

El Estado, por otra parte, es un agente clave en dos aspectos adicionales que tienen impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos esferas —mercado y sociedad— y por su rol vinculante entre las mismas<sup>4</sup>.

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

El segundo aspecto se refiere a un rol diferente que cumple el Estado en tanto establece vínculos entre los recursos que circulan entre las tres esferas. Así, el acceso a determinados activos que brindan los sistemas de protección social está atado con frecuencia al desempeño en otras esferas, como cuando el derecho a las asignaciones familiares requiere la participación económica de los padres en el sector formal y está condicionado a la certificación de la asistencia de los hijos al colegio; o cuando la prima por hogar constituido exige el casamiento legal de los cónyuges; o el subsidio al transporte colectivo se otorga a la condición de jubilado o estudiante, o los planes de vivienda se establecen para sectores definidos para tramos específicos de ingresos, o bien, por la evaluación de carencias en la satisfacción

---

<sup>4</sup> Véase el punto desarrollado por Fernando Filgueira en el capítulo referido al sistema de seguridad social y protección en Uruguay en: Rubén Kaztman coordinador, *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, OIT/Fundación FORD, Santiago de Chile, 1999.

<sup>5</sup> Filgueira (1999).

de las necesidades básicas. En general, cuando existen filtros que recortan el grupo potencialmente beneficiario de la política social o cuando se exigen requisitos especiales que se realizan en la esfera del mercado o de la sociedad, siempre se encuentra presente el rol vinculante del Estado.

Finalmente, el mismo aparato del Estado puede asumir una función importante como canal de movilidad ocupacional. De hecho, ese fue el rol que tuvo el Estado en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en muchos países latinoamericanos<sup>6</sup>. La combinación de una robusta intervención del Estado en los procesos de sustitución de importaciones con el gran aumento de la demanda de servicios asociada a la rápida urbanización estimuló entonces una expansión del empleo público que dejó amplio espacio para un reclutamiento de funcionarios, en el que frecuentemente primaron criterios de clientelismo político. Sin embargo, a medida que la apertura y las consecuentes exigencias de competitividad internacional instaron a los gobiernos a equilibrar las finanzas públicas y ajustar el déficit fiscal, el margen de maniobra se fue estrechando, reduciéndose por ende el peso relativo de ese canal de movilidad e integración social que operaba con una lógica distinta a la del mercado<sup>7</sup>.

### *5. Las reformas sociales: dos paradojas y una misma conclusión*

Muchas de las reformas sociales que se vienen implementando en la región están orientadas a reducir las atribuciones del Estado, por medio de la transferencia al mercado y a la sociedad civil de gran parte de las funciones de integración, protección y cobertura de la seguridad social. Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentran el mercado y la sociedad civil

---

<sup>6</sup> Ver Hirschman, Albert, «The Political Economy of Latin American Development: seven exercises in retrospection», *Latin American Research Review*, Vol. 22, N° 3.

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

para responder a estos desafíos. El análisis precedente revela algunas de las paradojas que enfrenta esa operación de transferencia.

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

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

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

## 6. *Clasificación tentativa de tipo de vulnerabilidad*

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

### LOS VULNERABLES DE LA MARGINALIDAD

En el extremo inferior de la escala social se encuentra una masa importante de población que virtualmente «ha tirado la esponja», desistiendo de invertir en los esfuerzos que demanda la incorporación y tránsito por las vías institucionales de mejoramiento del nivel de vida. Se trata de personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Malas condiciones habitacionales, insuficientes activos en recursos humanos dentro de las familias, alimentación escasa y de poca calidad, alta permeabilidad a los vicios sociales, precario control y atención de la salud y una baja autoestima son algunos de los factores que se conjugan para reducir sus expectativas de buena calidad de vida. Al dictado de la inmediatez de sus necesidades, los escasos activos de esos hogares se organizan para responder a la sobrevivencia cotidiana. Si bien los apremios que experimentan dejan objetivamente poco espacio para la acumulación de los activos que permitirían reducir esa vulnerabilidad, las iniciativas de asistencia externa, específicamente diseñadas para apoyar a estos grupos, también chocan con la consolidación de ciertos contenidos mentales: una visión desesperanzada, la ausencia de imágenes que asocien esfuerzos con logros y el convencimiento de

que con los activos que poseen no hay beneficios en la integración a la sociedad. Este es el mundo de la mendicidad, de la delincuencia asociada a la sobrevivencia, de los niños de la calle, de la prostitución, el alcoholismo y las drogas, pero también de trabajadores en ocupaciones de baja estabilidad e inserción precaria en el mercado.

Desde el punto de vista de las políticas, las estructuras de oportunidades que importan son aquellas que permiten establecer o restablecer la autoestima, la confianza en las propias capacidades, una mínima esperanza en el progreso y, sobre esa base, el fortalecimiento de las instituciones primordiales y el vínculo con las instituciones de la sociedad. Los asistentes sociales, que en general ofician de intermediarios entre estos hogares y los programas sociales formales, suelen ser testigos frustrados del costo y las dificultades envueltas en estas tareas de rescate, especialmente en los casos en los que, como en los guetos urbanos, se ha generado el aislamiento necesario para que germine y cristalice una subcultura marginal con códigos adversos a los de la sociedad global. Se habla en estos casos de marginalidad, exclusión, pobreza dura, estructural o crónica. Solo con estructuras de intermediación que logren construir un vínculo efectivo con las instituciones del trabajo y del conocimiento es dable esperar de estos segmentos sociales una respuesta positiva a los estímulos que crea el crecimiento económico o a la convocatoria de reformas educativas con una fuerte impronta de equidad. Y solo será posible la construcción de ese vínculo si la población que sufre tales carencias logra internalizar y consolidar la creencia que los esfuerzos canalizados a través de vías legítimas mejorarán efectivamente sus condiciones de vida. En ese sentido, esa creencia puede ser considerada como otro de los recursos que conforman, junto con la salud y la educación, los activos de capital humano de la población.

## LOS VULNERABLES A LA POBREZA

Otro segmento social con características y problemáticas propias está compuesto por personas que, aunque por distintas razones generan ingresos relativamente bajos, mantienen su participación y confianza en las instituciones del trabajo como medio



para mejorar su situación de bienestar, así como en las instituciones del conocimiento, como vía para materializar las aspiraciones de movilidad e integración para sus hijos. Si bien las características de su portafolio de activos y sus «enganches» en la estructura de la sociedad tradicional les permite aprovechar la ampliación de algunas oportunidades en los ámbitos del mercado, del Estado y de las instituciones de la sociedad civil, y mejorar con ello sus condiciones de vida, sus edades y responsabilidades familiares les impiden incorporar los «códigos de la modernidad», cuyo manejo es requerido para transitar por los nuevos canales de movilidad e integración social<sup>8</sup>. Tal insuficiencia los hace particularmente vulnerables a los cambios en las oportunidades del mercado laboral inducidos por las innovaciones tecnológicas y la mayor competitividad, así como al repliegue de los programas estatales en servicios básicos. En ese sentido, las personas en esta categoría «deambulan por los bordes (del modelo) intentando conservar una precaria pertenencia y, con ello, evitar el desmoronamiento de sus horizontes de futuro»<sup>9</sup>. La mayoría de ellos se ubica alrededor de la línea de pobreza, pero la categoría también comprende segmentos importantes de clase baja integrada, clase media baja y algunos de clase media. Como a través de sus grupos de referencia incorporan las metas de consumo asociadas a los estilos de vida de los sectores modernizados de la sociedad, este segmento está constantemente expuesto a una ampliación de espacios de frustración<sup>10</sup>.

---

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

<sup>9</sup> García Raggio, A.M., «Transitando por los márgenes...», en *La crisis del lazo social: Durkheim. cien años después*. Emilio de Ipola, compilador, Eudeba, Buenos Aires, noviembre de 1998.

<sup>10</sup> CEPAL/UNESCO (1992).

Las principales políticas para este grupo son aquellas dirigidas a bloquear las rutas a la pobreza y a la exclusión de la sociedad, que llevan a generar estructuras de oportunidades que faciliten la acumulación de activos (por ejemplo, en las áreas de vivienda, de créditos para microempresas, de servicios de guarderías infantiles, o de ampliación de la cobertura de seguridad social). Pero siendo insuficientes los ingresos de este segmento de la población para garantizar una inserción satisfactoria en la sociedad moderna, su seguridad será altamente dependiente del respaldo que otorgue el Estado a la preservación de derechos ciudadanos vinculados al bienestar, de modo que un eventual repliegue de este frente al mercado, o un optimismo ingenuo en la capacidad de la sociedad civil, pueden agudizar su vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión.

#### LOS VULNERABLES A LA EXCLUSIÓN DE LA MODERNIDAD

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

En general, estas oportunidades deben ser diseñadas de modo de contrarrestar eficazmente los efectos de las múltiples fuerzas que actúan hoy día sobre distintos estratos sociales para desalentar la inversión educativa (véase Recuadro 1.1 relativo a las pautas de gratificación diferida). Por otra parte, y aun reconociendo el carácter todavía embrionario de las respuestas a la gran interrogante sobre la modalidad que podrían asumir los nuevos patrones de integración social, es conveniente que la preocupación por la generación de espacios de integración, que compensen las falencias que actualmente

presentan en ese aspecto los ámbitos del trabajo y del consumo, se constituya en principio orientador del diseño de oportunidades para los jóvenes abiertos a la modernidad.

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

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

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

RECUADRO I.  
MOVILIDAD A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS  
MECANISMOS DE GRATIFICACIÓN DIFERIDA

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

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

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

## PRECISANDO FRONTERAS CONCEPTUALES

### 1. Recursos, activos y capital

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

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

<sup>11</sup> Moser, Caroline, *op. cit.*

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

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

## *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 activan para el logro de una meta de bienestar, en un momento y lugar concretos. 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 esta que se asume como parte de la contribución que hacen los hogares a la enseñanza de sus hijos, complementando los esfuerzos de la escuela en la formación de capital humano. De modo similar, en otra secuencia la educación puede analizarse como una capacidad básica para hacer un uso eficiente de derechos ciudadanos o para movilizar el recurso vivienda hacia metas productivas, vía el acceso al crédito y/o adecuación de sus instalaciones para el desempeño de una actividad económica. En resumen, distintos recursos pueden cumplir el rol de capacidades en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso en una secuencia de eslabonamientos se define ante cada desafío que enfrenta el hogar.

### *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 ella es amenazada (estrategias de adaptación). Las estrategias se traducen en comportamientos observables de individuos y hogares, en prácticas que se definen en la acción.

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

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



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

#### 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 aquellas 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 estos 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.

## REDEFINIENDO EL CONCEPTO DE ACTIVOS

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

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

### 1. *El sesgo en la selección de unidades*

Moser señala que las políticas para la reducción de la pobreza no son simples ni evidentes. Por el contrario, y correctamente, insiste en la necesidad de entender la configuración de activos de las familias y sus formas de uso y reproducción para abocarse al diseño de políticas sociales. Insiste en que solo de esta forma puede uno alejarse de perspectivas «ideológicas» acerca de cómo reducir

la pobreza. Entre estas perspectivas, la tendencia a concentrarse en lo «que podemos hacer por los pobres, antes que en lo que estos pueden hacer por ellos mismos» constituye un ejemplo de tales sesgos, citado en sus trabajos. Ahora bien, los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables. Lo «ideológico» consiste, en realidad, en suponer que solo los recursos «auténticamente familiares» son los relevantes.

## 2. *El sesgo en la pregunta*

La pregunta central del enfoque moseriano tiende a ser la siguiente: ¿qué recursos tienen los hogares y cómo los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad?

Esta pregunta, válida sin duda, tiende a oscurecer otra de más largo aliento y más general. No habría que preguntarse solamente cómo ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. Más bien, habría que subsumir la pregunta anterior en una más amplia, referida a cómo construir sociedades en donde tales situaciones sean raras y afecten a un número lo más pequeño posible de personas. Así planteado, la respuesta a este problema no puede detenerse meramente en la identificación de los activos y sus usos, sino que debe necesariamente abordar las lógicas de producción y distribución de dichos activos. En otras palabras, debe indagar en la estructura de oportunidades que se presenta ante estos sectores desde el mercado, el Estado y la sociedad<sup>12</sup>.

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

En cuanto a las primeras mencionadas, puede afirmarse, en primer lugar, que el esquema conceptual, aunque embrionario, propone una vía para la acumulación ordenada de conocimientos sobre la heterogeneidad de la pobreza. Por cierto, las diferencias

<sup>12</sup> Véase el Capítulo I, elaborado por Kessler y Filgueira, en Kaztman, *op. cit.*

entre los pobres han sido señaladas y analizadas en forma extensa en la literatura especializada. La novedad que introduce el enfoque de activos es la de proveer un marco que permite organizar y dar sentido a esas características, en términos de un portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares y que subyace a la heterogeneidad de la pobreza.

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

En tercer lugar, tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores, reconocimiento que es central en el «*asset vulnerability approach*» propuesto por Moser. La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos hogares incorporar los activos que, efectivamente,

importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño y la implementación de políticas en apoyo a categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias.

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

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

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

Mencionadas las virtudes, corresponden unas palabras de prevención. Siendo una perspectiva aún embrionaria, las bondades del enfoque deben ser consideradas con cautela por los estudiosos del tema. La principal razón para ello es que, si bien la noción de activos tiene una extensa tradición en la literatura económica, en

sus diferentes aplicaciones no económicas mantiene todavía una alta ambigüedad. La ambigüedad se refleja, entre otras cosas, en fronteras difusas y superposiciones con respecto al contenido de términos próximos como recursos, capital, capacidades y estrategias.



## I.2. NOTAS SOBRE LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL<sup>1</sup>

### 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 discute 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

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada en Serie de Documentos de Trabajo IPES. Colección de Estudios Comparados N°2, año 2000.



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>2</sup>.

## 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 a 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

---

<sup>2</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 titulado «La investigación de la vulnerabilidad social a través de las encuestas de hogares» de este documento se transcriben literalmente varios párrafos del trabajo de Filgueira.

social, mientras que paralelamente se extendía el convencimiento de 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.

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 con 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>3</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

---

<sup>3</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 Kztman (coord.) (1999), Filgueira (1998) y Kztman y otros (1999).

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 medioambiente 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.

## 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 requieren 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 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 se 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>4</sup>. La consideración

---

<sup>4</sup> Moser, Caroline O.N., *Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*.

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 técnicos, 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.

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.

## 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, aun 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 sobre la base de 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 las actuales encuestas de hogares no proveen la información requerida»<sup>5</sup>.

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>6,7</sup>.

---

<sup>5</sup> World Bank, World Development Report 2000/1, «The nature and evolution of poverty», Chapter 1, pp. 1-12. Traducción propia.

<sup>6</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>7</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).



## 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.

Más arriba 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.

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 solo 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 de 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 de 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. 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	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
Las tipos de hogares corresponden las categorías de vulnerabilidad que se presentan en Kaztman, R. «Activos y Estructuras de Oportunidades : Estudios sobre las Raíces de la Vulnerabilidad social en Uruguay» <i>op. cit.</i> 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 medidos 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.

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

### *1. 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. De más 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:

#### *a) 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.

*b) 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).

*c) 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.

*d) 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 hayan 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 los 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.

*e) 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.

*f) 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.

## *2. 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, 1999) y en especial en el capítulo 3 de ese libro, elaborado por Carlos Filgueira, de donde se extraen la mayoría de las ilustraciones.

*a) 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 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.



## USOS DE CAPITAL SOCIAL

### *1. 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 respondente 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 basado 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.

## *2. 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% ocupaba viviendas independientes con permiso de sus familiares o amigos, en tanto un 2,4% arrendaba las viviendas y un 8,9% era copropietario 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 propietarias 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

---

<sup>8</sup> Filgueira, C. y 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.

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.

### *3. 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 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 estos 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.

---

<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 alimentarias, etc.

## 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 con 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.

### *1. 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, en promedio, 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.

## *2. 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.

## *3. 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 de 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 acerca de 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 de 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 este 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 logren identificar a 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, solo 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.

### 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 solo 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.

### *1. Segmentación educativa*

No hay duda de 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 a partir del cruce entre niños clasificados, por un lado, sobre la base del 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 pagados.

Por supuesto, la distinción entre educación pública gratuita y privada pagada 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.

## 2. *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 estas 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

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

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 sobre la base de 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.

---

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

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

Otros indicadores de desigualdades y segmentaciones hacen que 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.

#### 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 propone 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.

### *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 de 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>.

### *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

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

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 las encuestas 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>.

*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 realizadas por C. Mesa Lago en 1980. En ella se verificaba que, para ocho países de la región, la proporción de la PEA cubierta por la seguridad social variaba entre 20 y 70%<sup>14</sup>.

---

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

<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.

*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.

*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.

ANEXO  
ACTIVOS, ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES  
Y VULNERABILIDAD

*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, solo 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 microsocia l de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización no puede hacerse con independencia del análisis macrosocia l de las transformaciones de las estructuras de oportunidades<sup>16</sup>.

---

<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 macrosociales, o de trabajar en un nivel sin perder de vista el otro, debe ponerse a prueba.



## *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.

El capital físico se refiere básicamente a 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 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

---

<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.

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 estos.

### *b) La localización 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.

#### *1. 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.

#### *2. 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.

### *3. 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, tienen un efecto potenciador sobre otros recursos instalados en las personas y en los derechos.

### *c) Precisando fronteras conceptuales*

Debido al hecho de 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 solo 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

<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.

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 determinados. 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 esta 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 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.

### *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 esta 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 solo 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 debilita su sensibilidad para percibir los factores que representan pasivos para los hogares y, consecuentemente, los lleven a sugerir orientaciones de política menos eficaces que aquellas que 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.



## 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>.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de oportunidades de educación gratuita por el Estado, cuya

<sup>19</sup> Hirschman, Albert O. «Exit, Voice and Loyalty», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970. 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.

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 estos 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 sobre la base de 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 tiene 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*», en Tokman V.E. y O'Donnell G., *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, 1998.

### I.3. LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD Y SUS AMBIGÜEDADES<sup>1</sup>

La popularidad del término «vulnerabilidad» se extendió mucho más allá de lo que justificaba el nivel de su maduración conceptual.

En años recientes, la noción de vulnerabilidad mostró una notable aptitud para impregnar el discurso mediático y político. Aludiendo a componentes importantes del malestar social, el término se popularizó en la comunicación cotidiana y en los discursos de autoridades públicas. Lo curioso es que su buena acogida y rápida difusión se produjeron pese a que, a poco de escarbar en sus usos, se constataban altos niveles de ambigüedad.

¿Cómo se explica el éxito de una idea que emite señales claras de una baja maduración conceptual? Mi sospecha es que, en este caso, el éxito estuvo basado en el número de personas que encontraron en la noción de vulnerabilidad la promesa de una vía para corregir debilidades en los marcos de referencia que orientan las políticas sociales. Esas debilidades se manifestaban, principalmente, en la escasez de herramientas semánticas que permitieran clasificar de manera eficaz situaciones de desventaja que afectaban a proporciones significativas de la población y cuyos rasgos no se ajustaban a las categorías clásicas de pobreza, exclusión o marginalidad. En ese escenario, el término fue recibido como un artilugio conceptual que podía contribuir al fortalecimiento de los programas públicos que buscaban mejorar las condiciones generales de vida.

Paradójicamente, la masificación del término facilitó el reconocimiento de sus ambigüedades. Ello ocurrió no solo porque las diferencias en significados estorbaron las comunicaciones entre

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto se basa en la publicación de E-Metrópolis, *Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, N°26, año 7, 2016.

usuarios, sino también porque las imprecisiones trabaron tanto la identificación como el marcado de las fronteras de los grupos «vulnerables». Por extensión, también complicaron la construcción de políticas hacia ellos.

Como cabía esperar, a medida que avanzaba el reconocimiento de la importancia del desafío semántico que planteaba la corrección del desajuste entre la amplitud del uso mediático y la creciente visibilidad de las imprecisiones del término, aumentó la intensidad del debate sobre el tema en las ciencias sociales.

Uno de los acuerdos básicos en ese debate fue la aceptación general de la necesidad de frenar la tendencia —que afectaba a académicos, políticos y comunicadores— a la aplicación ligera de la noción de vulnerabilidad a una alta variedad de problemas. Se consideró que la multiplicación de usos caprichosos y erráticos del término contribuía a la acumulación de confusiones, alimentando de ese modo un circuito vicioso cuyos resultados amenazaban con neutralizar el prometedor potencial heurístico que muchos asociaban al despliegue de la idea de vulnerabilidad.

Por supuesto, para las ciencias sociales, este tipo de desafíos semánticos no es ninguna novedad. Solo a modo de ilustración, recordemos la rica discusión que se generó en la década de los 90 en torno a las virtudes relativas de las nociones de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, así como sobre la naturaleza de sus conexiones. Frente a aquel desafío, la sociología latinoamericana hizo un buen trabajo: pulió el contenido de cada una de estas nociones, definió sus fronteras y afinó los esquemas conceptuales que interpretaban sus relaciones. En la discusión actual de la noción de «vulnerabilidad», también se reconoce la impostergable necesidad de un trabajo artesanal similar de pulido de significados.

Estas tareas de elucidación conceptual, en las que ideas difusas se van transformando en fenómenos a los que resulta posible atribuir causas y consecuencias únicas, son por cierto parte esencial de nuestra disciplina. El reemplazo de nociones por conceptos, por embriones de teoría, constituye una parte importante del trabajo sociológico. De hecho, gran parte de la dinámica de lo que Bourdieu

llama el «mercado lingüístico» está motorizada por una brega entre académicos que pretenden influir en la dirección que asumirá el proceso de transformación de nociones en conceptos.

## DISTINTAS CONCEPCIONES DE LA VULNERABILIDAD

En la primera semana de marzo de 2016 tuve oportunidad de participar en un taller de trabajo sobre pobreza y vulnerabilidad promovido por el CIESAS de México. Los participantes convergían en la urgencia por ordenar el tablero conceptual en este campo y por configurar teóricamente el término «vulnerabilidad» para acercarlo a un concepto con sentido unívoco. Los miembros del Taller coincidieron que cualquier intento de transformar la noción de vulnerabilidad en un concepto de vulnerabilidad requería como primer paso desplegar los significados incluidos en los usos más frecuentes del término. Asimismo, subrayaron la necesidad de identificar con claridad, en cada caso, las unidades a las que se atribuye mayor o menor vulnerabilidad, sean estas hogares, personas, o agregados poblacionales mayores, como ciudades, regiones o incluso sistemas sociales completos.

En lo que sigue propondré mi propia versión de cómo avanzar en la construcción de ese tablero conceptual. Para ello haré uso de algunos de los trabajos que allí se presentaron<sup>2</sup>, así como de los que surgieron de una rápida revisión de la literatura sobre el tema. Sobre

---

<sup>2</sup> Me voy a basar principalmente en los trabajos de Mercedes Gonzalez de la Rocha sobre Vulnerabilidad y Familia y de Gonzalo Saraví sobre Pobreza, Vulnerabilidad y Juventud. De la Rocha toma como punto de partida del desarrollo de la noción de vulnerabilidad los estudios del cambio climático y del medio ambiente de los años 70. Hace una detallada revisión de la bibliografía sobre estrategias de adaptación y sobrevivencia, rescatando buena parte de las posiciones en ese debate. Señala diferencias básicas entre las ideas de pobreza y vulnerabilidad, revisa perspectivas de distintas disciplinas sobre esta última noción y termina desplegando sus propias ideas acerca del papel que juegan los procesos de acumulación de desventajas en la explicación de diferencias de vulnerabilidad ante un mismo evento. Saraví realiza una tarea similar en el área más acotada de la juventud. Entre otros aportes, destaco los que hace con respecto a la clasificación de riesgos así como a las transformaciones en la subjetividad de los jóvenes que se asocian al debilitamiento de los marcos normativos y valóricos tradicionales.



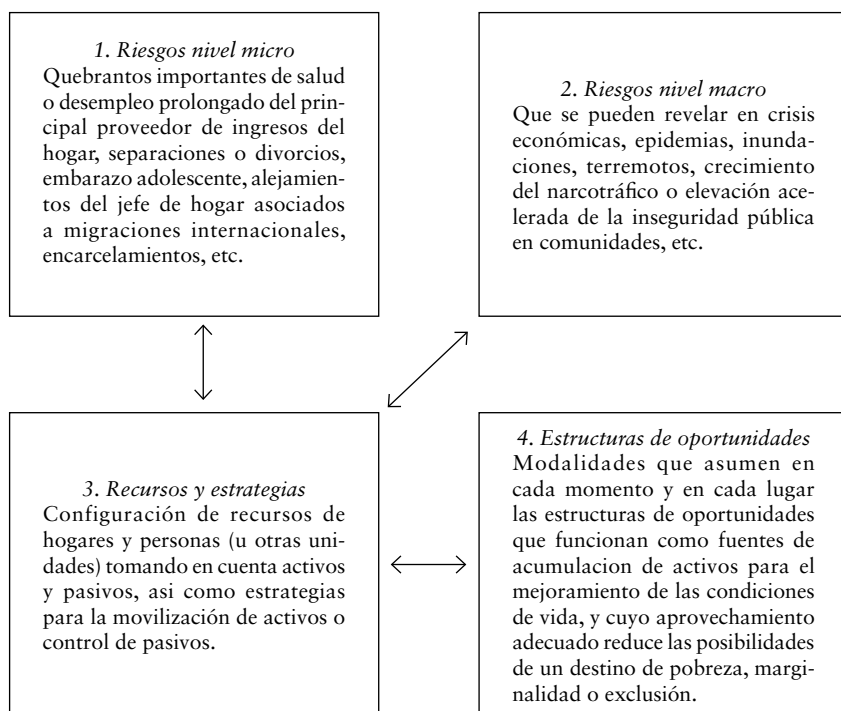
esa base propongo clasificar los estudios de acuerdo al énfasis que colocan en una u otra de las combinaciones diádicas que se pueden armar con los tres bloques de fenómenos siguientes:

- i. *La configuración de recursos de hogares y personas* (u otras unidades) tomando en cuenta activos y pasivos, y las estrategias que utilizan para la movilización de los activos y para el control de los pasivos.
- ii. *Las grandes fuentes de riesgo a nivel macro y a nivel micro.* Entre las primeras son frecuentes las crisis económicas, epidemias, inundaciones, terremotos, la irrupción del narcotráfico y/o la elevación acelerada de la inseguridad pública en comunidades, etc. Las fuentes de riesgo a nivel micro se corporizan en distintas etapas del ciclo de vida de los hogares y pueden surgir en torno a una combinación de situaciones diversas. Entre estas son frecuentes los episodios de maternidad temprana en mujeres jóvenes sin pareja estable, quebrantos importantes de salud de alguno de los miembros del hogar, situaciones de desempleo prolongado del principal proveedor de ingresos, disolución de arreglos familiares previos por separaciones y divorcios, alejamientos prolongados del jefe de hogar asociados a migraciones internacionales, encarcelamientos, etc.
- iii. *Por último encontramos referencias a distintas dimensiones de los contextos sociales,* en particular, las modalidades que asumen en cada momento y en cada lugar las estructuras de oportunidades que funcionan como fuentes de acumulación de activos para el mejoramiento de las condiciones de vida y cuyo aprovechamiento adecuado permite reducir las posibilidades de un destino de pobreza, marginalidad o exclusión social.

Aun cuando mi revisión cubre una muestra poco representativa de los innúmeros estudios en este campo, tengo la impresión que los tres ingredientes de esta ecuación están presentes en la gran mayoría de los trabajos sobre vulnerabilidad, y que resulta útil diferenciarlos entre

sí tomando en cuenta el énfasis relativo que colocan en una u otra de las combinaciones diádicas que representan las flechas en el diagrama 1. El diagrama también sintetiza las principales características de los estudios bajo cada una de las tres combinaciones diádicas posibles.

DIAGRAMA 1. DIMENSIONES DE LA VULNERABILIDAD Y SUS COMBINACIONES



Veamos con mayor detalle cada una de las tres combinaciones.

*(1-3) Configuración de recursos de hogares e individuos y exposición a riesgos micro.*

En la búsqueda de una mejor comprensión de la génesis de la vulnerabilidad se han desarrollado una multiplicidad de estudios que, sin ignorar la incidencia de distintos aspectos de los contextos societales sobre los fenómenos que investigan, se inclinan por la construcción de crónicas pormenorizadas de los comportamientos de familias e individuos ante las emergencias que les plantean situaciones micro de riesgo crítico.

Sin duda, los riesgos críticos a los que pueden estar expuestas las familias y los individuos son numerosos. Puede ser la pérdida relativa o absoluta del soporte de uno de los progenitores (por salud, migración, desempleo, separaciones, etc), la inserción muy temprana en el mercado de trabajo, la deserción del sistema educativo, la maternidad adolescente sin pareja estable, la caída en la drogadicción, etc.

El reconocimiento que en la secuencia de episodios que conduce a la crisis cada uno de esos riesgos puede actuar «como la gota que rebalsa el vaso», obliga a que el investigador examine, en cada historia de vida, los tipos específicos de combinaciones de eventos que generan las condiciones para que una situación funcione como catalizador de lo que, en última instancia, resulta ser un proceso de acumulación de desventajas.

A mi juicio, uno de los grandes atractivos de este tipo de «*approach*» es su capacidad para iluminar algunas de las zonas más oscuras del panorama social general. Me refiero a aquellas que en las descripciones de los sistemas nacionales de bienestar suelen presentarse como «*agujeros negros*». En cuanto a su aporte específico al diseño de políticas sociales, los resultados de estas indagaciones ayudan a identificar puntos cruciales de intervención, esto es, aquellas coyunturas en las trayectorias familiares e individuales en las que acciones focalizadas podrían mostrar una eficacia relativamente alta para evitar o amortiguar las posibilidades de marginalidad o exclusión social.

*(2-3) Configuración de recursos de hogares e individuos y exposición a riesgos macro.*

Otra categoría de trabajos que utilizan el término «*vulnerabilidad*» —como los de Caroline Moser sobre estrategias de sobrevivencia frente a la pobreza, el estudio de Kessler y Minujin sobre los efectos de la crisis de los ochenta sobre las clases medias urbanas en la Argentina, o las investigaciones sobre los efectos de transformaciones ambientales que cita Mercedes de la Rocha (M. González de la Rocha, 2016), o las reflexiones de Germani (1979)

sobre las crisis sociales enraizadas en el desarrollo de los núcleos normativos y valorativos de la modernidad— están enfocados en la díada recursos y estrategias familiares ante coyunturas críticas de impacto a nivel macro.

El formato lógico de los estudios es similar a los mencionados en el caso de los riesgos micro, pero con un énfasis adicional en las características específicas del desastre natural, epidémico o en las grandes transformaciones socioeconómicas o culturales. Algunos trabajos también incluyen referencias explícitas a los impactos diferenciales de estos eventos en distintos puntos de la pirámide social, así como a la vinculación de esas diferencias con las modalidades dominantes de producción y distribución de activos a través de las estructuras de oportunidades.

*(3-4) Configuración de recursos de los hogares e individuos y características de las estructuras de oportunidades.*

Una tercera categoría de trabajos, de la cual forman parte algunos de los que realizamos con Carlos y Fernando Filgueira, se concentra en la díada recursos de los hogares estructura de oportunidades de acceso al bienestar. A diferencia de las dos categorías anteriores, hay en estos trabajos una mirada más amplia y más profunda a las esferas de las sociedades donde se producen y distribuyen activos, lo que llamamos estructuras de oportunidades.

Esto es, además de investigar las diferencias en las configuraciones de recursos de los hogares y en las estrategias utilizadas para movilizar esos recursos, hay en estos casos un fuerte acento en i) la caracterización de los cambios en las estructuras de oportunidades; ii) en los requerimientos de acceso a las mismas; iii) en la naturaleza de los procesos de segmentación y segregación de las principales estructuras de oportunidades de cada sociedad; y iv) en la exploración de los mecanismos a través de los cuales el funcionamiento de una estructura de oportunidad afecta el funcionamiento de otras esferas de la acción social.

Mi compromiso como investigador con el desarrollo de esta última categoría de trabajos se apoya en la convicción que dicho enfoque ilumina, más que los otros dos comentados, la naturaleza de los

problemas que enfrenta tanto el avance de la ciudadanía social sobre bases universales como las iniciativas públicas para la promoción de derechos sociales y la desmercantilización de servicios básicos.

Un rasgo central de nuestra manera de mirar la vulnerabilidad es que no nos preguntamos solo como ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. La consideración exhaustiva de la dinámica de creación y funcionamiento de las estructuras de oportunidades también nos permite abordar la pregunta acerca de cómo construir sociedades en donde tales situaciones sean raras y afecten a un número lo más pequeño posible de personas. La respuesta a este interrogante no puede ciertamente detenerse en la mera identificación de los activos y sus usos, sino que debe abordar las lógicas de su producción y su distribución. En otras palabras, se hace necesario indagar en la estructura de oportunidades que presentan el mercado, el Estado y la comunidad ante las familias y los individuos.

## DISCUSIÓN

Vuelvo ahora al tema central de estas reflexiones, esto es, las implicaciones académicas y políticas de elegir distintos senderos para transformar la noción de vulnerabilidad en un concepto de vulnerabilidad.

En primer lugar, reitero que ninguno de los tres ángulos del triángulo temático recién expuesto está ausente en las investigaciones que se llevan a cabo en cualquiera de las categorías mencionadas. Pero los énfasis son marcadamente distintos, lo que hace que también sean distintas tanto las partes del escenario social que son iluminadas como el tipo de antecedentes que proveen sus resultados para las intervenciones sociales.

Así, los trabajos que relacionan las configuraciones de recursos de los hogares y los individuos con riesgos micro y macro iluminan principalmente los procesos de acumulación de desventajas, procesos medulares en los estudios de Gonzalo Saraví (2016) y M. G. de la Rocha (2016). Hoy día disponemos de una multiplicidad de trabajos que rastrean, desde esa óptica, las secuencias específicas de experiencias vitales que conducen al embarazo adolescente, al

abandono temprano de los estudios, a la entrada en la delincuencia o en la drogadicción, etc. La revelación que surge del examen de las consecuencias de algunos episodios biográficos ilumina puntos cruciales de intervención en el ciclo de vida de los hogares y de las personas, proporcionando antecedentes útiles para acciones específicamente diseñadas para sortear esas experiencias o para neutralizar su impacto como catalizadoras en los procesos de acumulación de desventajas. El potencial heurístico de sus hallazgos se refleja en sus aportes al pulido de la teoría existente.

Distintos son los puntos de la realidad social preferentemente iluminados por los estudios que focalizan en la relación entre la configuración de recursos (o activos) de los hogares o individuos y los requerimientos para el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar.

En estos casos, la mirada se inclina hacia la dinámica de las fuentes de producción y distribución de activos, hacia los mecanismos que favorecen las transferencias de segmentaciones de las oportunidades de un ámbito de la acción social a otros, y cuyo funcionamiento involucra al Estado, al mercado y a las organizaciones de la comunidad.

Los resultados de estos estudios son útiles para fortalecer distintas áreas de políticas: las de protección social (asegurar niveles básicos de bienestar para todos); las sectoriales que buscan fortalecer el desarrollo humano; y las de promoción que procuran reforzar las capacidades de personas y hogares para generar autónomamente su bienestar.

Como reflexión final quiero subrayar la conveniencia de no perder de vista las relaciones entre todos los bloques de elementos presentados en el diagrama anterior. A mi juicio, la riqueza con que se despliegue el potencial heurístico de la noción de vulnerabilidad va a depender en gran medida del nivel de abstracción donde se ubique la mirada que la noción propone. Ese nivel debería ser tal que permita abarcar simultáneamente los procesos en los hogares y en las estructuras sociales.

Por último, la pobreza y la exclusión aluden a situaciones presentes y por ende invocan el desarrollo de políticas que se despliegan a la retaguardia de la realidad. La idea de vulnerabilidad permite en cambio la consideración de desenlaces posibles, lo que estimula el diseño de acciones de prevención.

## BIBLIOGRAFÍA

- Mercedes González de la Rocha (2016). *Cúmulos de desventajas y vulnerabilidad*, documento presentado en Reunión de Propuesta para Volumen Temático sobre Pobreza y Vulnerabilidad. Colección México de CIESAS, Febrero del 2016.
- Gonzalo Saraví (2016). *Jóvenes y Vulnerabilidad: La Experiencia de la Transición a la Adulthood en la Sociedad Contemporánea*, documento presentado en Reunión de Propuesta para Volumen Temático sobre Pobreza y Vulnerabilidad. Colección México de CIESAS, Febrero del 2016.
- Gino Germani (1979). *Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. Ideología y Utopía*, N° 1. Buenos Aires, Argentina.
- Kessler, G. y Minujin, A. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

CAPÍTULO 2.  
POBREZA, NECESIDADES BÁSICAS,  
EXCLUSIÓN SOCIAL Y MARGINALIDAD URBANA





## 2. I. MARGINALIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN URUGUAY<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Las repercusiones de la reorganización que se está operando en el movimiento de bienes y capitales a nivel internacional están conmoviendo los cimientos políticos y económicos tanto de la sociedad mundial como de la vida interna de los países. Los cambios parecen tener tal envergadura, que muchos analistas sostienen que se está viviendo un punto de inflexión en la historia.

Las consecuencias sobre el bienestar de las personas del tránsito de las sociedades por los nuevos caminos son todavía inciertas. Hay quienes argumentan que los cambios conducen a un mundo fascinante y pleno de oportunidades. Anticipan un escenario que cambia al ritmo de innovaciones tecnológicas cuya multiplicidad de aplicaciones estimulan la imaginación creadora, así como desarrollos en el campo de la comunicación que amplían permanentemente el conocimiento de nuevas realidades y expanden hasta límites desconocidos las potencialidades de realización de las personas. A la mayoría, sin embargo, estos procesos parecen producir una sensación de angustiosa incertidumbre con respecto al futuro. Se señala que mientras los viejos canales de movilidad social se desmoronan con rapidez, los canales alternativos se abren con lentitud. Muchos sienten que

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada por la Cepal en octubre de 1996, en el marco del Proyecto URU/96/760, «Informe Nacional de Desarrollo Humano», que ejecuta el Programa FAS (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido elaborado por Rubén Kaztman con la colaboración estadística de Álvaro Fuentes.

los requerimientos para incorporarse a ese mundo rutilante son tales que lo hacen prácticamente inaccesible a amplios segmentos de la población y que, de insistirse en el camino actual, es muy posible que aumente la exclusión y la marginalidad, cuyas consecuencias podrían implicar severos retrocesos en la convivencia civilizada.

La preocupación por los efectos de estos procesos sobre el futuro de la humanidad ha alimentado acalorados debates sobre las relaciones entre globalización, procesos de exclusión y de marginalidad y el debilitamiento del tejido social. En ellos se ha prestado particular atención a las señales de desintegración en las sociedades, a las rupturas del orden social, la criminalidad, la corrupción, el narcotráfico y toda otra serie de conductas que alteran la relación pacífica y ordenada entre las personas<sup>2</sup>.

Como en el resto del mundo, los uruguayos también están viviendo un período de inquietante incertidumbre con respecto al futuro. A la urgencia por definir la forma más conveniente de incorporarse a las nuevas corrientes mundiales, se contrapone el temor a que esa inserción pueda deteriorar el nivel de bienestar e integración relativamente alto que acumuló la sociedad, particularmente en la primera mitad de este siglo. En años recientes, tal preocupación se ha visto abonada por lo que la opinión pública percibe como un empeoramiento del clima de seguridad ciudadana ante el crimen y la violencia.

## URUGUAY EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La comparación de los índices de pobreza y de concentración del ingreso de Uruguay con los de los restantes países de la región, y particularmente con aquellos cuyos ingresos per cápita son de un nivel similar, muestra una sociedad con un nivel de equidad relativamente alto (ver cuadro 1). Enraizados en las instituciones, los criterios de

<sup>2</sup> Una discusión actualizada de estos temas por parte de prestigiosos científicos sociales se publica en el volumen 27 de la revista *Development and Change*, 1996. Los documentos fueron seleccionados entre los presentados en la conferencia «Rethinking Social Development», organizada por el UNRISD y realizada en Copenhague el 11-12 de marzo de 1995. Ver también Ricardo Petrella, «Europe between competitive innovation and a new social contract», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, 1995.

equidad han servido de base a una democracia social efectiva que se refleja, entre otras cosas, en la simetría del trato cotidiano y en la falta de barreras para la comunicación fluida entre personas de distinta condición económica. La democracia social fundamenta y dinamiza a su vez una democracia política cuya solidez singulariza al Uruguay en la región. Una señal de ello se puede encontrar en las respuestas a una serie de preguntas que se realizaron en ocho países latinoamericanos y que estuvieron dirigidas a indagar la fortaleza de la democracia a través del respaldo que le prestaba la ciudadanía a sus instituciones centrales (ver cuadro 2). Como se puede observar, los uruguayos presentan el mayor puntaje, expresado como la suma de los porcentajes de respuestas positivas a rasgos del funcionamiento de la democracia en los respectivos países.

Este perfil, que combina equidad con democracia, es propio de una sociedad con altos niveles de integración. Y así ha sido caracterizada la sociedad uruguaya en el marco latinoamericano.

CUADRO 1. INDICADORES DE CONDICIONES DE VIDA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. CIRCA 1992

	PBI por habitante en dólares de 1980	Hogares bajo la línea de pobreza (%)	Coficiente de Gini
Argentina - 1992	3.757	13,5	0.408
Bolivia - 1992	685	46	0.478
Brasil - 1990	1.916	50	0.535
Chile - 1994	3.172	24	0.479
Colombia - 1992	1.474	38	0.454
Costa Rica - 1992	1.523	25	0.362
Guatemala - 1990	923	...	0.479
Honduras - 1992	662	66	0.461
México - 1992	2.558	30	0.414
Panamá - 1991	1.657	34	0.448
Paraguay - 1992	1.265	...	0.391
Perú - 1986	1.107	45	...
Uruguay - 1992	2.480	8	0.301
Venezuela - 1992	3.644	32	0.380

Fuente: Panorama Social de América Latina 1995. CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

CUADRO 2. OPINIONES SOBRE DEMOCRACIA EN OCHO PAÍSES LATINOAMERICANOS (% QUE RESPONDE AFIRMATIVAMENTE), 1995

	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	48	54	57	58	58	86	64
2) Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país	53	31	34	24	31	47	59	38
3) La democracia permite que se solucionen los problemas del país	59	51	51	52	39	71	63	53
4) Las elecciones en el país son limpias	78	26	82	13	10	64	83	19
5) Todos los grupos y partidos políticos tienen iguales oportunidades de dar a conocer sus opiniones en televisión	42	27	48	31	56	45	57	40
6) Los senadores y diputados se preocupan de lo que piensa la gente como uno	19	16	24	24	28	29	38	16
7) La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	75	53	56	53	62	75	77	52
Total	408	252	349	254	284	389	463	282

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base de Reporte 1995: Encuesta Latino Barómetro. Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, mayo de 1996.

## SEÑALES DE FISURAS EN UN TEJIDO SOCIAL INTEGRADO: EL AVANCE DE CRIMINALIDAD EN URUGUAY

### 1. Inseguridad pública<sup>3</sup>

Más allá de lo que registran las estadísticas sobre delincuencia, drogadicción y actos de violencia, la generalidad de los residentes de las grandes ciudades latinoamericanas está de acuerdo que en las dos últimas décadas se produjeron cambios importantes en los patrones de convivencia de la sociedad civil. Así lo manifiesta una gran mayoría de los que responden a encuestas de opinión, la violencia, la drogadicción y la corrupción. Una

<sup>3</sup> Ciertamente son muchas las fuentes de inseguridad en la sociedad actual, siendo particularmente importantes las relacionadas con el debilitamiento de marcos normativos tradicionales y las incertidumbres con respecto al empleo y a los ingresos. Sin embargo, el término «inseguridad pública» será usado en este texto para hacer referencia solo a aquella que surge como respuesta al crimen y a la violencia.

mayoría similar expresa desconfianza en las instituciones cuya función es controlar dichas conductas (policía y poder judicial)<sup>4</sup>.

La relativa equidad de la estructura social uruguaya no le ha permitido eludir estos problemas. El cuadro 3 muestra la notable unanimidad con que la opinión pública percibe un agravamiento en los últimos años de los problemas antes mencionados. Si bien, como discutiremos más adelante, podría ponerse en duda el grado de realismo que subyace a estas opiniones, no se puede negar que su alto nivel de consenso revela la existencia de un fenómeno social —en la medida que modela actitudes y determina comportamientos— cuya importancia no se puede negar. Sondeos indican también un bajo perfil de aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control del comportamiento delictivo. El 41% de los entrevistados tiene poca o ninguna confianza en el poder judicial, elevándose esta cifra al 51% en el caso de la policía<sup>5</sup>. Otra fuente registra una mayor frecuencia de opiniones negativas sobre estas instituciones, con un 53% de los entrevistados que declara que confía poco o nada en los jueces y un 71% que tiene la misma opinión sobre los policías<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro, Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, Santiago, mayo de 1996.

<sup>5</sup> Encuesta Latinobarómetro 1995, *op. cit.* Esta encuesta muestra la escasa confianza en la policía y la justicia en los ocho países latinoamericanos relevados. Uruguay es claramente el país donde la justicia tiene mayores niveles de aprobación. En el resto de los países relevados, la «poca/nada confianza» en el poder judicial es considerablemente superior, alcanzando un nivel de desaprobación mínimo en Chile y Brasil, con 59%, y un 73% en Perú%. Respecto a la policía, los datos muestran mejor posicionado a Chile, con 36% de desaprobación, y el resto de los países, exceptuado Uruguay, con cifras superiores al 58% de poca/nada confianza en esta institución. Pese al mayor nivel relativo de opiniones favorables en Uruguay, es preocupante que cuatro de cada diez en el caso de la justicia y algo más de la mitad en el caso de la policía, expresen baja o ninguna confianza en esas instituciones.

<sup>6</sup> Medición realizada por CIFRA/González y Asociados (1995).

Esta combinación de juicios que afirman un incremento de conductas delictivas y una baja confiabilidad de las instituciones de control no puede menos que desembocar en un sentimiento generalizado de inseguridad. Según una encuesta de junio de 1995, dicho sentimiento aquejaba a un 62% de los montevideanos y a un 34% de los habitantes del interior del país<sup>7</sup>.

CUADRO 3. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS SOCIALES EN URUGUAY, 1995

Problemas sociales	Porcentaje que cree que en los últimos 5 años han:			
	Aumentado	Mantenido igual	Disminuido	Total
Narcotráfico	87	12	2	100%
Delincuencia	90	9	1	100%
Drogadicción	92	7	1	100%
Corrupción	83	15	1	100%

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base del Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro. Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, mayo de 1996.

También ayuda a comprender por qué los uruguayos ubican el tratamiento de la delincuencia entre las acciones prioritarias a las que se debe abocar el gobierno. Según sondeos de opinión, a partir de 1994 la delincuencia figura como el principal problema de los uruguayos. En una medición de abril de 1996, el porcentaje de personas que declaran que la delincuencia debe figurar en primer lugar entre los problemas del país (32,4%) duplica a las que plantean que el problema principal es el empleo (16,2%)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados publicada en el diario *El País*, 18 de junio de 1995. La pregunta formulada era: «Si su familia llega de noche tarde a su casa, ¿se siente seguro o inseguro?».

<sup>8</sup> Encuesta de Vox-Opinión y Mercado publicada en *Búsqueda*, 16 de mayo de 1996. La demanda colectiva por seguridad encontró eco en el sistema político que, con un consenso inusual en la historia del país, manifestó en 1995 la necesidad de dotarse de instrumentos más efectivos para garantizar la seguridad pública. Ese mismo año, y en una de sus primeras acciones, el Parlamento promovió una nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que fue aprobada por la gran mayoría de los legisladores.

## 2. Cambios en la sociedad derivados del clima de temor ante la criminalidad y la violencia

El aumento del crimen genera temor, y naturalmente las personas atemorizadas buscan formas de protegerse. Si bien las estrategias para ello difieren, pueden señalarse elementos comunes. Por ejemplo, una mayor sensibilidad para identificar y eludir lugares y situaciones peligrosos, lo que, para los que cuentan con recursos suficientes, puede implicar mudarse de un barrio a otro; el creciente amurallamiento de las viviendas y una mayor vigilancia y control de los movimientos de los niños y jóvenes fuera del hogar. La acumulación de comportamientos de este tipo va moldeando nuevos estilos de vida que poco a poco imprimen su huella en el diseño urbano, en la economía y en la estructura social.

### a) Estilo y calidad de vida

Pese a que Uruguay no dispone de estudios específicamente diseñados para investigar dichos cambios, existen evidencias indirectas de alteraciones en el comportamiento cotidiano de la ciudadanía impulsados por el temor a la criminalidad<sup>9</sup>. Los padres acompañan más a sus hijos al colegio o contratan servicios de transporte que los movilizan. Se evita el tránsito nocturno y aun diurno en ciertas calles o barrios, así como portar dinero o artículos de valor. El clima de inseguridad estimula también el esparcimiento privado a través de la TV y videos. Como ya se observa en países donde el problema de la inseguridad ciudadana es mucho más grave que en Uruguay, a largo plazo estas situaciones desalientan la sociabilidad espontánea que surge en encuentros informales en lugares públicos (cafés, plazas, clubes, etc.) y, en particular, tiende a reducir las oportunidades de interacción entre personas de distinto origen social.

---

<sup>9</sup> En una encuesta realizada por el *Washington Post* en Estados Unidos, un 40% de los respondientes declararon que habían alterado en los últimos años sus estilos de vida debido a su temor a la criminalidad (ver States of Disarray, UNRISD, p. 76). Uruguay carece hasta el momento de una indagación similar.



CUADRO 4. REGISTROS DE ARMAS DE FUEGO EN URUGUAY: 1944-1995

Período	Número de Títulos registrados	Promedio anual	(1944-1972)=100
1944-1972	157947	5446	100.0
1973-1985	92381	7106	130.5
1986-1991	115312	19219	352.9
1992		20017	367.6
1993		22279	409.1
1994		23893	438.7
1995		26967	495.2

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base de información incluida en *Tinta roja* y datos del Servicio de Materiales y Armamentos del Ejército.

Tanto por los riesgos que implica como por el nivel de temor que refleja, un indicador importante de cambio en el estilo y calidad de vida se vincula con la decisión de adquirir un arma de fuego. Encuestas recientes de opinión pública que cubren el Uruguay urbano revelan que el 40% de la población considera que «por seguridad» es mejor «tener un arma de fuego en la casa». El 22% dice poseer un arma en su hogar, mientras que un 12% la piensa comprar<sup>10</sup>. Un estudio reciente permite una aproximación a la evolución de los títulos de armas de fuego a través del tiempo<sup>11</sup>. El cuadro 4 resume la información. Los datos exhiben con elocuencia el fuerte incremento en los registros de armas de fuego. Otra señal en el mismo sentido es el aumento del 50% en el número de socios del Club de Tiro entre principios de 1994 y fines de 1995<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Según la encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados publicada en *El País*, 5 de mayo de 1996.

<sup>11</sup> Darío Klein, *Tinta roja: Efectos de la crónica policial en Uruguay*. Rosebud Ediciones, Montevideo, 1994. También datos del Servicio de Material y Armamento del Ejército.

<sup>12</sup> De acuerdo con un informe de Posdata, 5 de enero de 1996. Otra señal de la necesidad percibida de defensa personal es la considerable extensión en la demanda de «gases paralizantes». Su importación estuvo prohibida hasta que una disposición del Servicio de Material y Armamento de marzo de 1993 autorizó su venta al público, lo que se facilitó además porque la compra tanto de los *spray* como de otros elementos defensivos, como las «picanas eléctricas», no

b) *Diseño urbano*

Los cambios en los estilos de vida que impulsa el sentimiento generalizado de inseguridad también van modificando la estructura de las ciudades. Por ejemplo, suburbios de clase media de Montevideo, que hasta hace pocos años se caracterizaban por sus jardines abiertos, se presentan hoy totalmente enrejados o amurallados. El perfil urbano se ve alterado por el crecimiento de edificios, cuya construcción es parcialmente estimulada por el traslado a departamentos de familias que buscan una seguridad que no encuentran en sus casas. Que muchas veces el traslado no tiene el efecto buscado lo evidencia el creciente número de edificios con balcones enrejados o con cerramientos de seguridad. Las mismas causas están movilizandó la oferta de condominios, esto es, grupos de casas cuyos habitantes comparten los gastos de seguridad para proteger una frontera común.

c) *Economía*

El clima de inseguridad ciudadana también tiene importantes consecuencias en una serie de aspectos de la economía, como la expansión de los *shoppings* y el crecimiento de servicios de control y de venta de artículos para la defensa personal.

1. El hecho de que los *shoppings* publiciten la vigilancia en sus recintos cerrados y en sus estacionamientos como una dimensión destacada de sus servicios sugiere que la oferta de seguridad puede estar contribuyendo a la expansión de este tipo de organizaciones comerciales.
2. Seguros contra robos. De acuerdo con datos aportados por el Departamento de Cauciones del Banco de Seguros del Estado, en la década 1985-1994, la cantidad de pólizas y premios emitidos correspondientes a los contratos de hurto e incendio de vivienda y comercio se incrementó en un 30% anual.
3. Agencias de vigilancia. Como se mencionó anteriormente, los sondeos de opinión pública registran un bajo perfil de

---

requieren de ningún trámite administrativo y su utilización con fines defensivos tampoco conlleva una responsabilidad penal.

aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control social. La percepción sobre la ineficiencia de las agencias estatales de control para hacer frente al auge delictivo explica la frecuencia con que las personas recurren a la contratación privada de seguridad. En el año 1991 existían 96 empresas registradas. Este número se elevó a 147 en el año 1993. A mayo de 1995 se registraban 185 empresas en todo el país<sup>13</sup>. Un informe de la Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad da cuenta de la proyección social y económica del sector: un volumen de aproximadamente 6.500 personas empleadas y aportes fiscales por alrededor de 24 millones de dólares al año.

4. Comercio de artículos de seguridad. Prosperan las empresas que ofrecen artículos de seguridad: venta de alarmas para automóviles, para casas y para establecimientos de todo tipo; de dispositivos electrónicos de vigilancia; de armas; de elementos para la defensa personal; etc.

En suma, si se mide por la tasa de crecimiento de sus actividades, los servicios de control se han convertido, en un corto plazo, en uno de los sectores económicos más pujantes y de mayor capacidad de absorción de innovaciones tecnológicas.

#### *d) Estructura social*

- i. Todos estos cambios tienen consecuencias sobre el nivel de integración de la sociedad que se traducen en la aparición de nuevos clivajes, de frenos a la inversión en capital social y en un aumento de la distancia social entre estratos socioeconómicos distintos. Nuevo clivaje social: los miembros de distintos estratos socioeconómicos tienen desigual acceso a bienes y servicios para su defensa y la de sus familias. Siendo la seguridad ante el crimen y la violencia un bien que cobra importancia creciente en la vida de las personas,

---

<sup>13</sup> Según datos oficiales provenientes del Registro Nacional de Empresas de Seguridad, dependiente de la Dirección Nacional de Inteligencia.

las diferencias entre los hogares que pueden y los que no pueden garantizar para sí una protección razonable contra actos criminales, así como un resarcimiento adecuado por los daños materiales que estos provocan, crea una nueva e importante dimensión en la estratificación de las sociedades urbanas modernas: el nivel de satisfacción de las demandas de seguridad.

- ii. Interés en atacar las causas del problema: parece razonable pensar que cuanto más fácil sea el acceso a alternativas privadas de seguridad, menor será el estímulo a asumir un compromiso activo con acciones dirigidas a atacar las causas de las conductas criminales, pese a que dichas acciones posiblemente sean las únicas que permitan un tratamiento eficiente del problema a largo plazo. De este modo, la privatización de la seguridad puede estar contribuyendo a adormecer la sensibilidad sobre un problema social básico y la voluntad de actuar sobre él, por parte justamente de aquellos que por su capacidad económica gozan de mayor poder e influencia, y de cuyo ejercicio regular de responsabilidad cívica la sociedad podría obtener los mayores réditos. No debe extrañar, por ende, que sea en los barrios de menores recursos, que no pueden privatizar su seguridad, donde surjan con mayor frecuencia iniciativas de apoyo mutuo para enfrentar la delincuencia, así como una preocupación compartida por erradicar sus causas.
- iii. Segmentación social: los patrones de comportamiento que se van consolidando en un contexto de inseguridad frente al crimen y la violencia se reflejan en la estructura social y, en particular, en las relaciones entre estratos socioeconómicos distintos. El temor es propicio a la formación de estereotipos de los delincuentes que incorporan muchos rasgos de la pobreza, la que comienza a percibirse como el germen de «clases peligrosas». Ello refuerza la tendencia de los sectores medios a tomar distancia con los pobres, a evitar sus barrios, sus áreas de esparcimiento, sus medios de transporte colectivo y los servicios

públicos a los que acceden. De este modo, la inseguridad pública termina reforzando la segmentación social que, como veremos más adelante, es uno de los fenómenos que le da origen.

En suma, tanto el crimen como las respuestas ante el crimen son parte importante de las causas y de los efectos del deterioro del capital social de las comunidades. El capital social se acumula en redes de reciprocidad basadas en la confianza, que son las que hacen posible el montaje de emprendimientos colectivos beneficiosos para la comunidad. Cuando el capital social falta o se debilita, aumenta la inseguridad personal. Los guetos urbanos constituyen un ejemplo extremo de deterioro del capital social.

### *3. La evolución de los delitos*

Ahora bien, ¿cuáles son los hechos que justifican esta serie de percepciones, comportamientos e iniciativas legales e institucionales en torno a la seguridad pública? Hay quienes sostienen que la sociedad uruguaya experimenta un miedo innecesario e injustificado al crimen, posiblemente alimentado por el énfasis que ponen los medios de comunicación masivo en las noticias truculentas o los materiales violentos, y que el crimen tiene en la televisión y en la prensa una prominencia mucho mayor que la que tiene en la vida de las personas. Para aclarar este punto se hace necesario recurrir a la información disponible sobre victimización, así como a la evolución de los delitos en los últimos años en el país.

La lectura de los resultados de una encuesta de opinión de junio de 1995 muestra que algo más de cuatro de cada diez uruguayos (el 42%) conocía de primera mano la inseguridad pública, ya sea como víctimas de robo o intento de robo en su casa (31%) o fuera de su casa (21%). Estos datos permiten concluir al analista que: «Las preocupaciones por la seguridad pública, especialmente en Montevideo, están sólidamente arraigadas en las experiencias personales y familiares de la ciudadanía»<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Luis Eduardo González, diario *El País*, 18 de junio de 1995.

2.1. MARGINALIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN URUGUAY

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DELITOS POR QUINQUENIOS  
(PROMEDIOS ANUALES: URUGUAY, 1980-1994)

	1980-84	1985-89	1990-94	1995 +/-
<b><u>RAPIÑAS</u></b>				
Montevideo	1.017	1.698	2.474	4.174
Interior	94	195	291	
Total del país	1.101	1.893	2.765	
<b><u>HURTOS</u></b>				
Montevideo	12.862	27.120	26.170	
Interior	12.947	19.836	24.342	
Total del país	25.809	46.956	50.512	
<b><u>HOMICIDIOS</u></b>				
Montevideo	52	67	91	
Interior	87	90	111	
Total del país	139	157	202	

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de cifras del Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay.

\*Diario *El País*, 25/5/96.

Las cifras de evolución de algunos delitos en Uruguay entre 1980 y 1994 también parecen apoyar esta conclusión. Como se puede observar en el cuadro 5, el aumento de la delincuencia en los últimos años se revela más en la evolución de las rapiñas y en los homicidios que en la de los hurtos. Según el Código Penal uruguayo, a diferencia de los hurtos, en las rapiñas hay violencia o amenaza de violencia. O sea que lo que indican los registros oficiales es un marcado aumento de la violencia en los hechos delictivos. Al respecto, se debe tener en cuenta que la probabilidad de registro aumenta con la violencia asociada a los delitos. Contrariamente, se reduce la probabilidad de registro de hurtos menores a medida que la ciudadanía toma conciencia de que el tiempo invertido en la denuncia no es compensado con una razonable posibilidad de resarcirse de la pérdida<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Los especialistas en estadísticas sobre criminalidad han destacado el subregistro de algunos delitos derivado tanto de sesgos que afectan a las denuncias como de sesgos que afectan a los organismos de control de la delincuencia. Por ejemplo: si se debilita la confianza en la eficiencia policial y/o judicial, se reducirán las denuncias de ciertos delitos, especialmente los de menor gravedad. Al contrario, el aumento de los seguros contra robos incentiva las denuncias porque estas se exigen como

a) *Criminalidad y sentimientos de inseguridad*

No es dable esperar una relación biunívoca entre variaciones en la tasa de ocurrencia de delitos y la intensidad y extensión de un clima de temor. Dicho clima parece ser más bien consecuencia de una compleja combinación de factores donde, además de la frecuencia de los delitos, intervienen el grado de violencia que se despliega en esas acciones, su nivel de irracionalidad (la comprensión de los motivos del agresor da a la víctima alguna posibilidad de reducir el riesgo), la confianza en los organismos de control y la evaluación de su eficiencia, la categoría de personas que devienen víctimas (las amenazas contra niños suelen generar más pánico colectivo que las amenazas contra otras categorías de personas) y de la forma como los medios de comunicación administran la información sobre los crímenes. Las ilustraciones siguientes aclaran el punto.

- i. Asesinatos en serie cometidos por un solo psicótico pueden provocar un estado de pánico colectivo mayor que muchos asesinatos «relacionales» (fruto de conflictos y pasiones que se desatan entre familiares, amigos o conocidos). Una reacción similar es producida por los secuestros de niños.
- ii. El cese de episodios de guerra civil, acciones terroristas y/o fuerte represión estatal puede aliviar el clima de temor aun en sociedades que, en términos relativos, muestran índices de victimización muy elevados, lo que subraya la importancia de considerar los antecedentes recientes de violencia<sup>16</sup>.

---

condición para resarcir los daños. Los delitos sexuales pueden ser reportados o no dependiendo de la fuerza de los estigmas sexuales y del grado de comprensión y simpatía que muestren policías, jueces y la opinión pública, con la situación de las víctimas. Del lado de los organismos encargados del control de la delincuencia se destaca un fuerte sesgo hacia el registro de delitos cometidos por los segmentos sociales de menores recursos, así como el subregistro de los que cometen típicamente los sectores medios y altos (fraude, dolo, tráfico de influencias, corrupción, vandalismo de jóvenes de esos estratos). Para un análisis detallado de los problemas metodológicos envueltos en la investigación sobre delincuencia, ver Travis Hirschi y Hanan C. Selvin, «Delinquency Research», *The Free Press*, New York, 1967.

<sup>16</sup> Este parece ser el caso de Perú, cuya opinión pública mostraba en 1995 menor preocupación ante el auge delictivo que Uruguay, pese a que sus índices de victimización triplicaban los de este último. Ver Encuesta Latinobarómetro 1995, *op. cit.*

- iii. Una fuente importante de temor colectivo es el comportamiento de los encargados del orden público. Pocos hechos producen más sentimientos de desprotección profundos que abusos e irregularidades cometidas por personas uniformadas, armadas y que cuentan con el respaldo del poder público.
- iv. El nivel de violencia e irracionalidad en las acciones de los delincuentes es otro elemento que tener en cuenta. Cuanto más jóvenes, menos «profesionalismo» y mayor probabilidad de violencia innecesaria vinculada al uso de drogas. Hay quienes atribuyen la mayor violencia irracional en los delitos al descenso de la edad promedio de los delincuentes y al aumento de la drogadicción<sup>17</sup>.
- v. Un último factor es la forma en que los medios de comunicación operan como caja de resonancia de los episodios de criminalidad y violencia.

## COMPORTAMIENTOS DELICTIVOS, POBREZA Y MARGINALIDAD

No existen en el país estudios empíricos que permitan conectar las variaciones en distintos tipos de delitos con variaciones en distintos aspectos de la situación de la población. La teoría más difundida y simple es que los delitos los cometen aquellos que encuentran dificultades para obtener por medios legítimos los objetos deseados. Esta idea dirige la atención hacia la estructura de oportunidades a la que tienen acceso distintos segmentos de la sociedad para alcanzar las metas culturalmente aceptadas. Una primera derivación es que, dadas sus mayores dificultades para obtener lo que desean por medios legítimos, los pobres cometerían más delitos que los no pobres. Si así fuera, la evolución de los delitos debería estar relacionada con la evolución de la pobreza. Esto no parece haber ocurrido en la historia uruguaya reciente. Por ejemplo, mientras los índices de pobreza urbana muestran una tendencia declinante desde 1989 a 1994 (de 22,3% a 12,8%)<sup>18</sup>, no ocurre lo mismo con distintos

<sup>17</sup> *The Economist*, Crime in América, June 8th, 1996.

<sup>18</sup> «Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso para el Uruguay urbano», documento preparado por el INE y presentado al Taller regional de



indicadores de delincuencia. Así, las rapiñas aumentan de 1.968 a 3.189, los hurtos se reducen de 49.045 a 47.967 y los homicidios aumentan de 198 a 222.

Una segunda derivación lleva a diferenciar dentro de la pobreza un sector marginal —que encuentra fuertes impedimentos para integrarse a la sociedad a través de sus canales legítimos— y a vincularlo a la delincuencia. Antes de analizar la evidencia disponible en busca de algún tipo de aproximación a la puesta a prueba de dicha relación, conviene precisar la noción de marginalidad que se maneja en el texto. Teniendo en cuenta la historia del término en la región, a continuación se hace un breve comentario sobre las diferencias entre la «vieja» y la «nueva» marginalidad.

### *1. Vieja y nueva marginalidad: características generales*

Un camino para destacar las peculiaridades de la marginalidad actual es distinguirla de la que caracterizó a la población que, a partir de la década de los cincuenta y en la mayoría de los países de la región, se desplazó masivamente del campo a las ciudades, asentándose de manera precaria en su periferia. Pese a su situación de pobreza, muchos migrantes experimentaron ese desplazamiento como un ascenso social en al menos dos sentidos. El primero por la excitación de la conquista de una ciudadanía urbana que, además de su contenido simbólico, significaba un acceso real a consumos mucho más variados que los disponibles en el campo, así como a servicios de salud, educación, infraestructura de vivienda y esparcimiento que en el medio rural eran prácticamente inaccesibles; el segundo, porque las transferencias masivas de población se dieron en un momento de expansión de mercados internos que, estimulados por la sustitución de importaciones, tuvieron en ese período capacidad de absorber empleos y de mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

---

expertos sobre medición de la línea de pobreza en Uruguay (12 y 13 de marzo de 1996). Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay, INE/BID/CEPAL.

La marginalidad de los años noventa parece estar marcada por otras características. En primer lugar, se define más con respecto al mercado de trabajo y a la estructura ocupacional que en relación con la localización geográfica de la vivienda, aún cuando se reconoce que los asentamientos precarios periféricos continúan representando su núcleo duro. Segundo, la población de esos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, es decir, que la memoria de un pasado rural pobre ya no constituye el marco para evaluar la situación presente. Resultados de una investigación reciente sobre asentamientos precarios en Montevideo corroboran la anterior afirmación<sup>19</sup>: ya en 1984, la mayoría (93-5%) de los que residían en esos asentamientos habían nacido en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo. Más aún, si en los asentamientos marginales de los sesenta operaba un fuerte elemento de atracción de las ciudades, los de los noventa parecen estar marcados por procesos de expulsión de las ciudades. En 1995, seis de cada diez jefes de hogares montevideanos en asentamientos precarios declaraban que el tipo de vivienda anterior había sido casa o departamento<sup>20</sup>.

En tercer lugar, puede señalarse que si lo característico de los años sesenta era la ampliación de vías de movilidad, lo que se destaca en los noventa es su estrechamiento. Caducan rápidamente los canales tradicionales y se abren con lentitud las avenidas alternativas. Este es uno de los efectos de la globalización de las economías, su mayor apertura y una reconversión de la producción de bienes y servicios orientada a una mayor competitividad internacional. En búsqueda de una mayor competitividad, las empresas reducen su personal, incorporan tecnología y modifican sus criterios de reclutamiento, planteando problemas de inestabilidad ocupacional a segmentos cada vez más amplios de la fuerza de trabajo. Cabe recordar que la falta de una comunidad ocupacional que oficie como grupo de referencia estable implica no contar con ese espacio en el mundo

---

<sup>19</sup> Miguel Cecilio, *Relevamiento de irregulares en Montevideo*, Capítulo 13 de «Asentamientos Irregulares», Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 1996.

<sup>20</sup> Miguel Cecilio, *op. cit.*, p. 103.

de la producción que, a lo largo de los siglos, fue una de las fuentes principales de formación de las identidades de los trabajadores.

Debido a que el país no ha exhibido fuertes crecimientos demográficos, ni rápidas y masivas migraciones del campo, ni las agudas diferenciaciones rural-urbanas y las discriminaciones étnicas que caracterizaron a otros países de la región, la integración de la sociedad urbana uruguaya no fue mayormente afectada por las modalidades de incorporación de los migrantes rurales que singularizaron a la vieja marginalidad. Esa situación convierte al país en un ámbito adecuado para observar las nuevas formas de marginalidad, cuyos rasgos no resultan ni superpuestos ni oscurecidos por los efectos de formas de marginalidad con causas y consecuencias distintas.

## *2. Pobreza y pobreza marginal*

La marginalidad es una característica de posiciones sociales que resulta del efecto combinado de tres elementos: metas culturales, acceso a medios para alcanzar esas metas y capacidades de los individuos que ocupan esas posiciones<sup>21</sup>.

Las metas que legitiman la cultura definen los estilos de vida a los que aspira la mayoría de la población. En sociedades con fronteras rígidas entre las clases, al igual que en comunidades locales fuertemente estructuradas y relativamente aisladas, es posible la formación de subculturas cuyas metas se apartan de las que predominan en la sociedad. Este no es el caso de Uruguay. Por un lado, la ideología igualitaria, la homogeneidad étnica de la población y la ausencia de componentes «feudales» en su historia impidieron la creación de barreras rígidas de clase. Por otro, la rápida expansión reciente de los medios de comunicación ha terminado de disolver

---

<sup>21</sup> Sin duda, esta conceptualización simplifica groseramente la riqueza de significados de la noción de marginalidad. A fines de la década de 1960, se produjo una extensa discusión del tema desde distintos enfoques —incluyendo la crítica al capitalismo desde una perspectiva marxista—, en la que participaron Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, Gino Germani, etc. Para un buen resumen de dicha polémica, ver la *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, Nº 2, 1969, totalmente dedicada al tema de la marginalidad.

las ya débiles fronteras de las comunidades locales. Por lo tanto, se puede afirmar que no existen barreras culturales que puedan justificar el aislamiento de segmentos de población con respecto a los estilos de vida predominantes.

La disponibilidad de medios para alcanzar las metas culturales depende fundamentalmente de la capacidad de absorción de empleos productivos de la economía, lo que en última instancia responde a una combinación de estilo de desarrollo y ritmo de crecimiento. Dentro de ese marco general, sin embargo, para cada etapa del ciclo de vida de las personas, la estructura de oportunidades se va definiendo por el acceso a instituciones que en su conjunto posibilitan una formación acorde a los requerimientos del mercado de trabajo, y donde el sistema educativo actúa como el canal principal de movilidad social.

Los pobres marginales se distinguen del resto de los pobres por su menor capacidad para hacer uso de la estructura de oportunidades existente, ya sea organizándose para satisfacer demandas de bienes y servicios de la población, utilizando las vías de acceso a los servicios públicos y al crédito, o maximizando el aprovechamiento de las ofertas del sistema educativo y las oportunidades del mercado laboral<sup>22</sup>. Su estilo de vida revela la ausencia de un proyecto de incorporación a la sociedad global. Sus actitudes y comportamientos reflejan una baja autoestima y la falta de expectativas con respecto a la posibilidad de modificar de manera significativa el bajo nivel de bienestar que experimentan, a través del propio esfuerzo<sup>23</sup>.

Las capacidades de cada individuo resultan de una combinación de sus activos biológicos (discapacidades, estado de salud), de

<sup>22</sup> En una perspectiva parecida, I. Irrarázabal coordinó en Chile un estudio que distinga entre pobres habilitados y no habilitados. Para diferenciarlos se consideraron indicadores de éxito socioeconómico relativo entre familias que compartían similares restricciones económicas. Las familias pobres habilitadas eran aquellas que respondían positivamente a una serie de indicadores de esfuerzos por surgir. I. Irrarázabal, «Habilitación, pobreza y política social», *Estudios Públicos*, N° 59, invierno de 1995, Santiago de Chile.

<sup>23</sup> La autoestima individual suele ser una consecuencia del signo (positivo o negativo) y el nivel de estructuración, de los mensajes que en respuesta a sus acciones va recibiendo el individuo a lo largo de su vida por parte de las personas significativas de su entorno.

conocimiento (nivel y calidad de la educación recibida, experiencia profesional), sociales (contactos y posibilidades de movilizar voluntades ajenas en beneficio propio), materiales (capital fijo y móvil), culturales (creencias, ética de trabajo, etc.) y motivacionales (motivación de logro, autoestima). Cada uno de estos activos se forma y madura a edades específicas y, por ende, tienen distinta relevancia en diferentes momentos del ciclo de vida individual. Así, el principal activo de niños y adolescentes son sus familias, puesto que es a través de ellas que van nutriendo y consolidando sus otros activos.

## MARGINALIDAD Y FAMILIA

### 1. Familia y formación de capacidades en los niños

Las formas de constitución y composición de las familias son predictores importantes de cómo les va a los niños en las escuelas, donde los que viven con uno solo de sus padres o con los padres en unión consensual muestran tasas de rezago escolar significativamente superiores al resto<sup>24</sup>. Una serie de estudios realizados en Uruguay revelan los efectos de la familia sobre otros aspectos de la niñez y la adolescencia. Por ejemplo, los niños concebidos fuera del matrimonio (ilegitimidad de nacimiento) muestran una tasa de mortalidad

<sup>24</sup> Esta afirmación es corroborada por resultados de múltiples estudios. Para Uruguay, ver, entre otros, C. Filgueira, Oficina de Montevideo, «Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay»; Oficina de Montevideo, «La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo»; CEPAL Oficina de Montevideo, «Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay». En Estados Unidos, la Secretaría de Salud y Servicios Humanos realizó una amplísima investigación del tema en más de 60.000 niños. J. Wilson resume sus conclusiones con las siguientes palabras: «En todos los niveles de ingreso, salvo el muy alto (más de \$50.000 dólares al año), en el caso de los dos sexos y para los blancos, negros e hispanos por igual, los niños que vivían con una madre divorciada o que nunca se habían casado, estaban claramente peor que los pertenecientes a familias que vivían con los dos progenitores. En comparación con los niños que vivían con sus dos padres biológicos, los niños de familia con un solo progenitor eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de la conducta y a tener dificultades con sus compañeros. También eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial» (James Wilson, «Los valores familiares y el papel de la mujer», *Facetas*, N° I, 1994).

infantil mucho mayor al resto y los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz<sup>25, 26</sup>.

La constitución y composición del hogar también ha probado ser un buen predictor de comportamientos delictivos. Por ejemplo, se ha encontrado que «más del 70 por ciento de todos los jóvenes en centros de detención juvenil en Estados Unidos provienen de hogares con padre ausente»<sup>27</sup>.

## 2. La familia de los menores internados en el Iname

A los efectos de examinar esa relación, en el Uruguay se examinaron datos provenientes del archivo del Sistema de Información de la Infancia del Iname, archivo que constituye una fuente de enorme riqueza para investigar en su génesis los determinantes más inmediatos de las conductas antisociales. Los datos correspondían a 2.133 niños y adolescentes de uno y otro sexo, cuyo causal de ingreso fue inconducta social e infracciones y que en su mayoría (81,5%) se encontraban internados en el Iname o en hogares sustitutos<sup>28</sup>. El análisis abarca el período 1990-1995 y se refiere solo a los menores cuyas causales de ingreso (inconducta social e infracciones) se podían interpretar como comportamientos alejados de los patrones aceptados y que evidenciaban un daño serio en los vínculos de los menores con la sociedad.

<sup>25</sup> Cepal Oficina Montevideo, *Equidad y pobreza en la sociedad uruguaya*, Cía. Latinoamericana de Impresiones y Publicaciones, Montevideo, abril de 1991.

<sup>26</sup> Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales, Departamento de Psicología Médica, Facultad de Medicina de la Universidad de la República, «Cuidando el Potencial del Futuro: el desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay», Montevideo, 1996.

<sup>27</sup> Bárbara Dafoe Whitehead, «Dan Quayle was right», *The Atlantic Monthly*, April 1993, p. 77.

<sup>28</sup> Los ingresos por inconducta social se desagregan en los causales siguientes: mendicidad, abandono del hogar, consumo de drogas, prostitución y vandalismo; el 84% de los casos se concentra en vagancia y abandono del hogar. Los ingresos por infracciones comprenden: hurto, rapiña, lesiones, homicidios, tráfico de drogas, violación y tentativa de hurto; alrededor del 70% de los casos corresponden a hurtos y rapiñas.

En el examen de la información del cuadro 6 se destaca el hecho de que el 45% de los menores había nacido en condiciones de ilegitimidad. Si consideramos que su promedio de edad en el período 1990-1995 era de aproximadamente 15 años, es dable comparar esa tasa de ilegitimidad con la de los nacimientos ocurridos en el período 1975-1980. La constatación de que estas eran cercanas al 24%, permite concluir que los muchachos concebidos fuera de un matrimonio estaban sobrerrepresentados entre los menores del Iname.

En una perspectiva congruente con estos resultados, Charles Murray sugiere considerar la ilegitimidad como uno de los signos más importantes de marginalidad y desintegración social<sup>29</sup>. Los niños que nacen en situación de ilegitimidad corren un riesgo muy alto de no convivir con su padre biológico.

En rigor, si la marginalidad, como la hemos definido, es principalmente un problema de capacidades para hacer uso de la estructura de oportunidades existentes en una sociedad, y si los activos que forman esas capacidades en niños y adolescentes son provistos fundamentalmente por las familias, es razonable pensar que aquellas donde el padre está ausente no puedan cumplir cabalmente esa función, máxime en sectores de escasos recursos<sup>30</sup>.

Por sus consecuencias sobre la infancia, se suelen destacar dos aspectos de la condición de ilegitimidad: la situación legal del niño y la convivencia o no con su padre biológico. Una buena aproximación a la identificación de la situación legal del menor ilegítimo con respecto a su padre se obtiene a través del examen del estado

<sup>29</sup> Charles Murray, «Política Social y Marginalidad: algunas lecciones de la experiencia norteamericana», *Estudios Públicos*, N° 52, primavera de 1993, Santiago de Chile.

<sup>30</sup> Los padres son figuras claves para proveer y/o reforzar ciertos activos de los nidos: i) como forjadores de identidades, especialmente para los varones; ii) como agentes de contención, de creación de hábitos de disciplina y transmisores de experiencias de vida; iii) como soportes materiales. La falta del aporte del padre implica una reducción sustantiva de los ingresos del hogar, lo que se agrava por el hecho de que las mujeres perciben ingresos entre un 20% y un 50% inferiores a los de los hombres; iv) como capital social. La ausencia del padre debilita los contactos con las redes masculinas en el mundo del trabajo y de la política. Pero, además, al cortarse el nexo con las redes de parientes que podría aportar el padre, se produce una reducción significativa de los contactos familiares potenciales.

conyugal de la madre. Como se registra en el cuadro 7, el 73% de las madres no estaban casadas en el momento de la internación del menor y más de la mitad permanecían solteras. Con respecto a su padre biológico, solo el 22,5% de los internados nacidos en condición de ilegitimidad convivía con ambos padres biológicos, cerca de un 25% adicional lo hacía con un padrastro y el resto de los menores residía sin su padre o un hombre que oficiara como tal, en el momento de su internación (quinta columna, cuadro 6). En cuanto al 55% de los menores nacidos de una pareja casada, solo algo más de un tercio de ellos (38,4%) convivía con ambos padres biológicos en el momento de su internación (cuarta columna, cuadro 6).

Si se considera ahora el total de internados con independencia de su condición de nacimiento (última columna, cuadro 6), se encuentra que casi el 70% no convivía con ambos padres biológicos (resultado similar al encontrado en Estados Unidos): el 44% del total lo hacía solo con la madre, alrededor del 21% residía en un hogar reconstituido, esto es, con una madrastra o con un padrastro, y el 4% restante con otros parientes o no parientes. Cuando se controlan el estado civil de la madre y la conformación del grupo de convivencia del menor, se encuentra que solo alrededor de un 20% se encontraban en el momento de su internación en una situación acorde con las normas generales de la sociedad con respecto a la familia, esto es, concebidos en matrimonio y conviviendo con ambos padres biológicos<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Aunque es plausible interpretar los resultados en el sentido de que los menores que no conviven con ambos padres biológicos tienen una mayor probabilidad de cometer infracciones o inconductas sociales, la evidencia no es suficiente como para afirmar una relación causal entre ambas variables. Ambas podrían estar determinadas por una tercera, por ejemplo, la pobreza. La información de los registros del Iname no permite ir más allá en la investigación de las causas. No se dispone de datos sobre características del hogar de los internados que habiliten la comparación con las de hogares pobres. Pese a ello, tanto la información disponible como el juicio de personas con un amplio conocimiento del funcionamiento de la institución apuntan a un perfil de hogares en situación de pobreza marginal, esto es, con características específicas que los diferencian del resto de los pobres, donde la disrupción familiar surge como uno de los rasgos singulares más importantes en dicha diferenciación.



La desventaja de no contar con el apoyo de una familia intacta adquiere su real significación cuando se la evalúa en el marco de las actuales demandas de formación, dado que la rápida elevación de las calificaciones exigidas a los jóvenes para incorporarlos al sector moderno de la economía no hace más que acentuar el efecto marginalizador de las familias incompletas e inestables. En efecto, extender la formación implica prolongar las actividades de apoyo material, emocional, intelectual y de formación de hábitos y disciplinas de trabajo para las cuales las familias son insustituibles. Los niños y jóvenes de las familias, que por su inestabilidad o por su incompletitud no disponen de esos activos, estarán en peor condición que otros para hacer uso de las oportunidades existentes.

CUADRO 6. MENORES DEL INAME INFRACTORES O CON INCONDUCTA SOCIAL SEGÚN GRUPO DE CONVIVENCIA Y CONDICIÓN DE NACIMIENTO (EN PORCENTAJES, URUGUAY, 1990-95)

Presencia de los padres en el grupo de convivencia	Legítimo	Ilegítimo	Total	Legítimo	Ilegítimo	Total
Sólo madre	20.9	23.0	43.9	38.1	51.0	43.9
Madre y padre	21.2	10.0	31.2	38.4	22.5	31.2
Padrastro o madrastra	10.0	11.2	21.2	18.3	24.8	21.2
Otros	2.9	0.8	3.7	5.2	1.7	3.7
Total	55.0	45.0	100.0 (2.133)	100.0 (1.172)	100.0 (961)	100.0 (2.133)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base del archivo SIPI del Iname.

CUADRO 7. MENORES DEL INAME INFRACTORES O CON INCONDUCTA SOCIAL SEGÚN ESTADO CONYUGAL DE LA MADRE (EN PORCENTAJES, URUGUAY, 1990-95)

Estado conyugal de la madre en el momento del ingreso al INAME	Condición de nacimiento		
	Legítimo	Ilegítimo	Total
Casada	64.4	27.0	47.5
Unión Libre	2.0	5.7	3.7
Viuda/separada/divorciada	30.2	16.0	23.8
Soltera	3.3	51.3	25.0
Total	100.0 (1.172)	100.0 (961)	100.0 (2.133)

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base del archivo SIPI del Iname.

### 3. Familias con padre ausente

Las características de los hogares de los menores del Iname brindan pistas muy importantes sobre algunos rasgos de la nueva marginalidad y dirigen la atención hacia los cambios en las familias. Si efectivamente hay una tendencia en la sociedad uruguaya a una mayor inestabilidad y disrupción de las parejas, a un aumento de la ilegitimidad de nacimiento y de niños que no conviven con ambos padres biológicos, y de no mediar, sustanciales mejoras en la situación socioeconómica general de los estratos bajos urbanos, es dable anticipar una incidencia creciente de comportamientos marginales.

El cuadro 8 resume las tendencias recientes de la ilegitimidad de nacimiento. Mientras que en 1975, uno de cada cinco niños nacía fuera del matrimonio, en 1993 esa proporción era de uno cada tres. Este crecimiento se aceleró en la última década, puesto que en el período 1975-1984 la ilegitimidad creció un 14% y entre 1984 y 1993 lo hizo en alrededor de un 50%. Como se observa en la parte b del mismo cuadro, el aumento de las tasas se verifica en todos los grupos de edad.

Si, como parecen sugerir los antecedentes de los menores internados en el Iname, la ilegitimidad de nacimiento aumenta significativamente la probabilidad de que surjan problemas de conducta e infracciones a la ley, el importante crecimiento de hijos ilegítimos registrado en la última década resultará en una mayor frecuencia de marginalidad juvenil en un futuro próximo.

Pareciera evidente entonces que para monitorear la evolución de los problemas vinculados a la marginalidad, se deben seguir muy de cerca las estadísticas sobre cambios en la composición y constitución de las familias. Un problema para ello es que de las fuentes estadísticas oficiales solo emerge la punta del *iceberg* de los cambios más importantes que experimentan las familias, mientras que el resto —especialmente los núcleos familiares dentro de los hogares y las familias reconstituidas o reensambladas— queda oculto al análisis. Aun así, esa punta visible es suficiente como para señalar que la ilegitimidad está creciendo y que la proporción de uniones consensuales o concubinatos dentro del total de hogares, particularmente entre los hogares jóvenes también está creciendo (ver cuadro 9). Con respecto a la jefatura femenina de núcleos familiares, su detección se dificulta por la tendencia de muchas madres en esa condición a buscar refugio en su hogar de origen.

Ante el panorama que se desprende de las tendencias recién mencionadas, los responsables de la política social uruguaya deberían encontrar respuesta urgente al siguiente interrogante: ¿cuáles son las condiciones que favorecen el aumento de la tasa de ilegitimidad, de las uniones consensuales y de los núcleos familiares con padres ausentes? Ciertamente, no es fácil ponderar el peso relativo de cada una de las muchas condiciones que contribuyen al crecimiento de estos fenómenos. Pero hay al menos un par de factores cuya consideración no puede obviarse en cualquier explicación de las transformaciones en los modos de constitución de familias. Ellos son, los cambios culturales con respecto a la sexualidad y la renuencia de los varones jóvenes a asumir responsabilidades de largo plazo en el mantenimiento de una familia.

CUADRO 8. ILEGITIMIDAD DE NACIMIENTO

a) **Montevideo**  
Años 1975, 1984 y 1993

	Tasas de ilegitimidad	
	1975	1984
	20.9%	23.8%
	1984	34.5%
	1993	

b) **Nacional**  
Años 1961 y 1988

Edad Madres	Tasas de ilegitimidad	
	1961	1988
15-19	25.7%	47.9%
20-24	15.5%	30.5%
25-29	11.5%	20.9%
30-34	11.7%	21.2%

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de Boletín de Estadísticas Vitales del INE y División de Estadística del Ministerio de Salud Pública.

CUADRO 9. PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS EN UNIONES CONSENSUALES SOBRE EL TOTAL DE JÓVENES DE ESE GRUPO DE EDAD QUE CONVIVEN CON SU PAREJA, SEGÚN AÑOS DE EDUCACIÓN. MONTEVIDEO E INTERIOR URBANO. 1984, 1989 Y 1994.

Años de educación	Montevideo	Int. urbano	Total urbano	
1984	9 y menos	17.9	16.1	17.0
	10 y más	4.8	4.5	4.6
	Total	12.6	12.7	12.7
1989	9 y menos	22.6	23.5	23.0
	10 y más	6.1	7.2	6.5
	Total	14.6	18.5	16.7
1994	9 y menos	30.8	30.0	30.4
	10 y más	14.8	13.2	14.2
	Total	22.7	24.3	23.6

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares.

*a. Cambios en la sexualidad*

Se asiste a una rápida flexibilización de los patrones normativos que regulan el comportamiento sexual. Entre las causas del fenómeno se cuentan la amplia difusión de técnicas de control de natalidad y el consecuente aumento de la posibilidad de disociar la reproducción de la sexualidad; la expansión de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y su consecuente mayor independencia económica, y, por último, un deterioro de las instituciones primarias como la familia y la comunidad local, y el subsiguiente debilitamiento de la capacidad que poseen las mismas para controlar y sancionar comportamientos.

Esta combinación de factores contribuyó sin duda al marcado descenso que se observa en las edades de iniciación sexual y al aumento de embarazos adolescentes, incremento que resulta particularmente significativo cuando se toma en cuenta que la continua elevación de los logros educativos de la mujer y la mayor disponibilidad de información sobre control de la natalidad generaban expectativas de signo opuesto.

Una buena parte de los embarazos precoces, considerando como tales a los que se producen antes de los 20 años, se convierten en eslabones importantes en la cadena de procesos que conducen a la marginalidad. Las tasas de ilegitimidad de estas madres son mayores que las de los restantes grupos de edad y exhiben un ascenso continuo y acelerado en los últimos treinta años en el país (ver cuadro 10). De la lectura de la última línea del mismo cuadro se puede concluir que el aumento de la tasa general de ilegitimidad se explica parcialmente por un aumento paralelo de la proporción de nacimientos de madres adolescentes sobre el total de nacimientos.

## 2.1. MARGINALIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN URUGUAY

CUADRO 10. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ILEGITIMIDAD DE NACIMIENTO POR EDAD DE LA MADRE. MENORES DE 20 AÑOS Y TOTAL DE MADRES. URUGUAY, AÑOS SELECCIONADOS

	1961	1966	1971	1976	1981	1985	1993
(1) Hasta 19 años	26.5	23.4	30.3	31.1	41.7	45.4	63.2*
(2) Total	18.1	19.1	21.7	22.6	25.3	26.5	34.5*
Relación (1)/(2)	1.44	1.23	1.40	1.38	1.65	1.71	1.83

Fuentes: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de Estadísticas vitales del INE; para 1993, datos de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

\*Datos de Montevideo. Estos suelen ser un 10% inferior a las tasas nacionales.

La asociación de la maternidad adolescente y la marginalidad no se agota en la ilegitimidad de los nacimientos. Un estudio reciente del Instituto Nacional de la Mujer y la Familia arroja los siguientes resultados:

- i. Las parejas de las madres precoces son más inestables que las de las madres no precoces, lo que se refleja en un mayor porcentaje de uniones consensuales y de divorciadas y separadas. Estos resultados corroboran los hallazgos de otros estudios realizados en el país y citados por la autora<sup>32</sup>.
- ii. La mayoría de las madres precoces desertan del sistema educativo. Con ello, no solo debilitan sus posibilidades de realización personal al disminuir sus oportunidades de empleo y aislarse de los importantes ámbitos de socialización que constituyen los centros de enseñanza, sino que cohiben el desarrollo de uno de los activos más importantes que pueden transferir a sus hijos.

<sup>32</sup> Instituto Nacional de la Mujer y la Familia, Ministerio de Educación y Cultura, «Uruguay adolescente: maternidad adolescente y reproducción intergeneracional de la pobreza», Montevideo, 1995. Esta investigación fue dirigida por María Elena Lournaga. Los estudios citados y que corroboran los hallazgos son INDA, «Nutrición y embarazo en el Uruguay», Montevideo, 1989, y Guemberena, Lilian y otros, *La gestación en la adolescencia. Hipótesis y conclusiones preliminares* CLAP/OPS/MSP, Montevideo, 1989.

- iii. Las razones de este comportamiento que surge de los estudios sobre madres adolescentes son variadas. En general, prima la imagen de que las adolescentes pobres encuentran una respuesta positiva en su entorno social ante la maternidad. Pareciera que, a diferencia de los varones, fuera de la maternidad estas mujeres encuentran un vacío en cuanto a alternativas de roles que impliquen un grado mínimo de reconocimiento social. En ese marco de desesperanza con respecto a oportunidades de realización personal, el romanticismo y la avidez de afectos pueden interpretarse como formas de enriquecer la significación de sus vidas.

*b) Algunos determinantes de la renuencia de varones jóvenes a constituir nuevos hogares*

El segundo factor importante vinculado al crecimiento de la ilegitimidad y de los concubinatos entre los jóvenes de estratos pobres es la renuencia de los varones a asumir la responsabilidad principal por el mantenimiento económico de una familia<sup>33</sup>. Tal renuencia es congruente tanto con la asociación positiva entre las tendencias de la nupcialidad y la del salario real como con los hallazgos de estudios que muestran una mayor propensión de los varones a contraer matrimonio cuanto mayor es el ingreso<sup>34</sup>. Desde el punto de vista de las posibilidades de realización individual, el debilitamiento de la propensión a contraer matrimonio de parte de los varones puede tener entonces una base de racionalidad económica que es conveniente considerar.

<sup>33</sup> Tal responsabilidad es particularmente importante para los jóvenes pobres, que en los estudios de opinión pública se muestran mucho más de acuerdo que otros jóvenes con la imagen tradicional de la división del trabajo por sexo, según la cual los hombres participan en el mercado de trabajo y las mujeres se hacen cargo de las tareas domésticas.

<sup>34</sup> Filgueira, Carlos, «Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay», CEPAL, Oficina de Montevideo. Proyecto UR U, 196/760, «Informe Nacional de Desarrollo Humano», ejecutado por el Programa FAS (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Agosto de 1996.

En efecto, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo para el año 1994, alrededor de uno de cada tres (34,5%) jóvenes varones de 20 a 30 años que trabajaban más de veinte horas por semana estaba en condiciones de mantener una familia mínima —constituida por esposa e hijo pequeño— fuera de la pobreza (ver cuadro 11). Ello quiere decir que, a través de su trabajo, generaba ingresos equivalentes a dos veces y media la línea de pobreza de ese año.

CUADRO 11. PORCENTAJE DE OCUPADOS CON INGRESOS IGUALES O MAYORES A 2,5 LÍNEAS DE POBREZA, QUE TIENEN ENTRE 20 Y 29 AÑOS DE EDAD Y TRABAJAN MÁS DE 20 HORAS SEMANALES. MONTEVIDEO, 1994

Años de educación aprobados	Capacidad de sostener a la familia		Total
	No tiene	Tiene	
Hasta 5 años	77.4	22.6	100 ( 53)
6 años	78.7	21.3	100 (300)
7 años	78.3	21.7	100 (115)
8 años	77.0	23.0	100 (243)
9 años	69.8	30.2	100 (334)
10 años	64.6	35.4	100 (582)
11 años	62.1	37.9	100 (322)
12 años	64.6	35.4	100 ( 82)
13 años	62.7	37.3	100 (102)
14 años	58.1	41.9	100 (148)
15 años	53.9	46.1	100 (154)
16 años	55.1	44.9	100 (127)
17 años	31.4	68.6	100 ( 70)
18 años	24.1	75.9	100 ( 29)
19 años	35.7	64.3	100 ( 14)
20 años	33.3	66.7	100 ( 3)
Total	65.5	34.5	100 (2.678)

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Cuando se desagregan esos datos por nivel de instrucción, se observa lo siguiente. Entre aquellos que habían completado el ciclo básico (9 años de educación formal), menos de uno de cada tres alcanzaba los ingresos mencionados. La situación no variaba demasiado con el bachillerato completo (35,2%). Recién en el 5% de los jóvenes que alcanzan 17 años de educación formal se puede encontrar una mayoría que genera ingresos equivalentes a dos veces y media la



línea de pobreza. O sea, que para la mayoría de los jóvenes ocupados con menos de 17 años de estudio, establecer una familia implicaría, a menos de disponer de un ingreso adicional, caer en la pobreza<sup>35</sup>.

Este diagnóstico recibe una corroboración adicional como resultado del examen de la relación entre etapas del ciclo de vida familiar y la probabilidad de caer en la pobreza.

En la primera línea del cuadro 12 se registran los hogares con jefe menor de 30 años, en los que convive solo la pareja y que representan únicamente el 1,6% de los hogares de Montevideo. Una primera observación es el escaso peso de las parejas jóvenes sin hijos en el total de hogares, lo que indica que el inicio de la convivencia está fuertemente asociado con el nacimiento del primer hijo. La segunda observación es que prácticamente no hay pobres entre ellos.

La categoría siguiente, en cambio, incorpora casi un 11% de hogares formados por la pareja y al menos un hijo entre 0 y 4 años. Se puede apreciar que aproximadamente treinta de cada cien de estos hogares caen en la pobreza, lo que más que duplica el índice de pobreza de Montevideo en ese año. A medida que se pasa a las etapas siguientes del ciclo de vida de las familias, aumenta la probabilidad de que los hijos aporten al ingreso del hogar y que otras instituciones compartan con los padres su cuidado y socialización. Con más tiempo libre, también aumenta la probabilidad de que los cónyuges complementen los ingresos del jefe. Como resultado de ello, se reduce sustancialmente la incidencia de la pobreza. Los datos del cuadro muestran que los cambios en la situación económica del hogar a través de los ciclos de vida familiar también se confirman en los hogares no nucleares (extendidos y compuestos).

---

<sup>35</sup> La interpretación de la renuencia de los varones jóvenes con bajos niveles educativos a constituir familia bajo las actuales condiciones del mercado de trabajo debe hacerse en el marco de la importancia que se asigna en los estratos bajos a la división tradicional del trabajo por sexo, según la cual el varón sería el único proveedor al mantenimiento económico del hogar. En efecto, preguntados por su aceptación o rechazo a la siguiente frase: «La mujer tiene la responsabilidad de ocuparse de los hijos y el hombre de llevar dinero al hogar», el porcentaje de acuerdos se distribuyó de la siguiente manera según el nivel de educación de los respondientes: primaria incompleta, 63%; hasta 3er. año de secundaria, 61%; hasta 6° año de secundaria, 22%; universitaria, 9%. Ver Encuesta de Equipos Consultores de febrero de 1995, publicada en el diario *El Observador* del 28 de marzo de 1995.

CUADRO 12. SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR (MONTEVIDEO, 1994)

Etapa ciclo vida familiar	% de pobres	Total
Nucleares s/hijos, jefes 15-29 años	0.7%	1.6%
Nucleares c/hijos de 0-4 años	30.6%	10.7%
Nucleares c/hijos de 5-14 años	20.8%	15.7%
Nucleares c/hijos de 15-24 años	6.1%	12.-%
Nucleares otros	4.1%	13.8%
Nucleares c/jefe de 65 años y más	4.3%	8.9%
No nucleares s/hijos c/menores	38.3%	1.-%
No nucleares s/hijos s/menores	4.9%	7.2%
No nucleares c/hijos 0-4 años	35.7%	1.6%
No nucleares c/hijos 5-14 años	28.0%	3.3%
No nucleares c/hijos > 15 c/menores 0-4 años	31.0%	2.3%
No nucleares c/hijos > 15 c/menores 5-14 años	22.6%	1.9%
No nucleares c/hijos > 15 s/menores	7.7%	4.1%
Otros no nucleares (unipersonales)	2.5%	15.7%
<b>Total</b>	<b>12.4%</b>	<b>100.0%</b> <b>(9.447)</b>

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de datos de la Encuesta de Hogares de Montevideo del INE.

Para examinar la incidencia de la pobreza según el nivel de educación de los jefes, en el cuadro 13 se consideraron solo las etapas del ciclo de vida familiar de los hogares nucleares. A tal efecto se distinguieron dos grupos: los jefes que como máximo alcanzaron a completar el ciclo básico y aquellos cuyos logros educativos superan el ciclo básico.

La incertidumbre con respecto a la capacidad para generar ingresos bloquea la formación de proyectos de familia, y la ausencia de tales proyectos desalienta los compromisos a largo plazo. Los varones jóvenes, especialmente aquellos que apenas alcanzaron a completar el ciclo básico, solo necesitan mirar a su alrededor para darse cuenta de que, al decidir liderar un nuevo hogar, enfrentan un alto riesgo de permanecer o caer en la pobreza. Alimentada por la experiencia de su entorno inmediato, esa expectativa abona, a su vez, la renuencia a asumir compromisos de constitución de familia. De ese modo, la debilidad estructuralmente condicionada del origen

de las familias de estratos bajos afecta las probabilidades de que las nuevas generaciones cuenten con el apoyo material, emocional y normativo que pueden brindar las familias intactas.

CUADRO 13. INCIDENCIA DE LA POBREZA POR ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, SEGÚN LOGRO EDUCATIVO DEL JEFE. HOGARES NUCLEARES. MONTEVIDEO, 1994

Etapa del ciclo de vida familiar	Nivel educativo del jefe		Total
	Hasta 9 años	10 años y más	
Hijos de 0 a 4 años	51.4	8.9	30.6
Hijos de 5 a 14 años	31.4	5.5	20.8
Hijos de 15 a 24 años	9.7	1.0	6.1
Sin hijos menores de 25 y jefe menor de 65 años	6.1	0.6	4.3
Sin hijos menores de 25 y jefe mayor de 65 años	5.1	0.0	4.1
Total de hogares	17.2	3.1	12.4

Fuente: CEPAL Oficina de Montevideo, sobre la base de los datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo del INE.

Ciertamente, la racionalidad económica no es el único determinante de la renuencia de los varones jóvenes de estratos bajos urbanos a asumir responsabilidades familiares. Otro de los factores que condicionan tal renuencia es el vaciamiento de contenido del rol de jefe de hogar vinculado al debilitamiento del poder dentro del hogar, de las funciones de representación en la esfera pública, de la capacidad de transmitir habilidades útiles para el desempeño de los hijos en el mercado de trabajo y, fundamentalmente, de proveedor principal o único del sustento del hogar<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> En otro documento se ha intentado describir el vaciamiento de contenido del rol del jefe de hogar para los jóvenes varones de estratos bajos urbanos. R. Kaztman, «¿Por qué los hombres son tan irresponsables?», *Revista de la CEPAL*, N° 46, Santiago de Chile, abril de 1992.

De la lectura de los cuadros 12 y 13 se puede extraer una conclusión adicional de suma importancia para caracterizar la pobreza en Montevideo —y orientar las políticas para su erradicación—: la pobreza se asocia fundamentalmente con la etapa del ciclo de vida de las familias. Al respecto, se debe tener en cuenta que los bajos ingresos relativos de los hogares en las primeras etapas del ciclo de vida familiar se vinculan a la falta de antigüedad en el trabajo de los jóvenes, sus relativamente altas tasas de desempleo y las dificultades que enfrentan las mujeres, particularmente en los hogares de menos recursos, para compatibilizar el trabajo con el cuidado de los niños pequeños; pero la mayoría de los hogares no parece tener dificultades en salir de la pobreza a medida que los niños pasan a jóvenes. De hecho, en los hogares con hijos mayores de 15 años, la incidencia de pobreza es baja —uno de cada diez hogares—, aun entre aquellos cuyos jefes alcanzaron logros educativos iguales o inferiores al ciclo básico completo.

## PROCESOS DE SEGMENTACIÓN SOCIAL

Para terminar, se destacan algunos procesos de segmentación que contribuyen al aumento de la marginalidad en la sociedad uruguaya. La fuente principal de marginalidad es la escasez de oportunidades de empleos productivos, relativamente estables, que incorporen conocimiento científico y técnico, que cubran distintas prestaciones de la seguridad laboral y que generen ingresos como para mantener una familia de tamaño medio dentro de estándares de dignidad socialmente aceptados. Este tema ha sido extensamente tratado en la literatura latinoamericana bajo términos como «heterogeneidad estructural» o «marginalidad» y, más recientemente, «exclusión» y constituye el telón de fondo de la discusión que sigue<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ver la extensa discusión del tema en la *Revista Latinoamericana de Sociología* anteriormente citada. El tema de la exclusión social ha sido utilizado en distintas publicaciones de la OIT como instrumento conceptual para analizar los problemas del empleo en los países industrializados. Solo recientemente se ha abordado el problema de sus ventajas relativas para la comprensión de la realidad actual latinoamericana. Ver Paula Barros, Danae de los Ríos y Florencia

En este acápite se examinará la segmentación como un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa.

### *1. Segregación residencial*

El conjunto de los asentamientos precarios puede ser visto como uno de los polos de un proceso de segregación residencial. El cuadro 14 presenta una estimación de cómo evolucionaron los asentamientos precarios en Montevideo. La principal conclusión es que la cantidad de viviendas en esas áreas se triplicó en diez años y que el ritmo de crecimiento se aceleró a partir de 1990. Adicionalmente, se puede apreciar que entre 1984 y 1994 no se registraron variaciones significativas en la estructura de edad de las poblaciones afectadas. La presencia de niños es muy fuerte; su peso relativo en la población de los asentamientos contrasta claramente con el peso de sus pares a nivel de Uruguay. En efecto, según el censo de 1985, los menores de 10 años representaban el 17,1% de la población de Montevideo, mientras que, un año antes, el peso de los niños de esa edad en los asentamientos precarios prácticamente duplicaba esa cifra (33,5%).

---

Torche, «Lecturas sobre la exclusión social», Documento N° 31, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, Santiago de Chile, 1996.

CUADRO 14. EVOLUCIÓN DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN MONTEVIDEO (1984-1994)

## a) Crecimiento del total de viviendas

Año	Viviendas
1984	2.541
1990	4.835
1994	7.013

## b) Estructura de la población según sexo y tramos de edad

	Hombres		Mujeres		Total	
	1984	1994	1984	1994	1984	1994
Hasta 10 años	32	33,1	36	34,0	35	33,5
11 a 18 años	18	19,7	15	20,9	16	20,3
19 a 40 años	30	31,0	33	33,3	31	32,2
41 a 65 años	17	14,1	13	10,5	15	12,3
66 años y más	3	2,1	3	1,3	3	1,7
Total	100	100,0	100	100,0	100	100,0

Fuente: Relevamiento de Asentamientos Irregulares en Montevideo. Miguel Cecilio, Montevideo, 1995.

Tal como ha sido denunciado en los últimos meses en diarios y revistas, algunos asentamientos precarios en Montevideo se están convirtiendo en guetos<sup>38</sup>. Como dice el sociólogo Castagnola en un artículo reciente publicado en la revista *TRES*, «los guetos montevideanos son barrios de formación muy reciente, en los que abundan las carencias, y la pobreza convive con la delincuencia»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> La investigación sobre «Los asentamientos irregulares en Montevideo», realizada por la Consultora Datos para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, intenta una clasificación de los asentamientos en términos de su nivel de integración con la sociedad global, utilizando como criterio la asistencia de los niños a la enseñanza primaria. El criterio parece adecuado, dado que en Uruguay, la no asistencia de un niño a la escuela indica una clara ruptura con los patrones de comportamiento socialmente aceptados. Utilizando ese criterio, la investigación encuentra que en el 35% de los asentamientos, todos los niños asisten regularmente a la escuela, en el 58% lo hace la mayoría, pero no todos, y el 7% restante se divide entre los que solo asiste una minoría y los que no asisten.

<sup>39</sup> Castagnola, José Luis, «Los guetos y las probabilidades», *Revista Tres*, 11 de mayo de 1996, p. 68.

En los guetos se dan condiciones favorables para un progresivo deterioro del capital social de los pobres. El capital social se refiere a las normas de convivencia, a la confianza mutua y a las redes de reciprocidad que facilitan que cada familia pueda responder con la ayuda de otros a las situaciones de crisis. Pero en los guetos la situación no parece permitirlo. En primer lugar, los asentamientos precarios están crecientemente aislados del mundo exterior. La prensa informa de casos en los cuales ni la policía ni las ambulancias se atreven a entrar en ellos. Segundo, la prensa presenta también declaraciones de personas que no pueden salir de sus casas, que temen dejar solos a sus hijos, reflejando una ruptura de las normas básicas de convivencia dentro del gueto<sup>40</sup>. Tercero, los que pueden migrar a otros barrios, que usualmente son los que tienen mayor capacidad de influir en las decisiones de las autoridades públicas, lo hacen, empobreciendo aún más los recursos de la comunidad. El deterioro del capital social en los guetos urbanos se refleja entonces en al menos tres dimensiones: el creciente aislamiento con respecto a la sociedad global, el desgaste de la reserva de confianza entre los mismos vecinos y el continuo drenaje de los que «tienen voz».

La creciente homogeneización de las condiciones de precariedad entre los hogares que conviven en un mismo asentamiento, el débil y muchas veces conflictivo contacto con personas de distinta condición; la ausencia en el entorno inmediato de autoridades morales que puedan sancionar las conductas que se desvían de lo que prescriben los valores más generales de la sociedad y la percepción de inaccesibilidad de las vías legítimas que permitan alcanzar las metas que la sociedad propone a través de diversos medios, son todos factores que contribuyen a un vaciamiento progresivo del contenido de normas y valores. Ese vacío normativo puede favorecer la emergencia de liderazgos que proponen un orden social enmarcado en una subcultura de la marginalidad y que legítima patrones de conducta distintos, y muchas veces opuesto, al de la sociedad global. Tales liderazgos plantean costos y beneficios a la

<sup>40</sup> Para algunos ejemplos de estas experiencias, ver «Vivir en la orilla», *El Observador*, 4 de mayo de 1996, y los reportajes a dos jóvenes habitantes del barrio Borro en el semanario *Búsqueda*, del 2 y 17 de julio de 1996.

comunidad del gueto. El costo mayor es que el funcionamiento de la comunidad debe amoldarse a los requerimientos de esos proyectos delictivos: distribución y comercialización de la droga (como en las favelas de Río de Janeiro), pero también como «aguantadero» de delincuentes, «desguazadero» de automóviles, etc. Los beneficios son la convivencia más ordenada, la protección y la posibilidad de obtener, a través de la participación en esos negocios, ingresos que de otro modo serían de muy difícil acceso, especialmente para los jóvenes. Las lealtades así generadas aseguran la complicidad con las actividades ilegítimas que emprende el nuevo liderazgo.

Pero, como se mencionó anteriormente, la guetización es solo un ejemplo extremo de un proceso general de segregación residencial que ocurre en todas las ciudades y que responde a la expansión de la lógica del mercado, uno de cuyos efectos es la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica. El aislamiento se hace mayor cuando paralelamente a la segregación residencial se produce una segregación en los servicios de esparcimiento, de salud y de educación.

## *2. Segmentación en educación*

Los pronunciamientos de las cumbres presidenciales de los últimos años dejan la impresión de que los máximos responsables de políticas públicas están reconociendo que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valorativo de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social. Paradójicamente, al mismo tiempo que se enuncian estos principios, muchas sociedades de la región están asistiendo a un proceso inédito de estratificación de los circuitos educativos<sup>41</sup>. Parece evidente que el sistema educativo mal puede

---

<sup>41</sup> Tanto es así, que en algunos países de la región, la conciencia de la existencia de tales circuitos hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad tratando que niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín de



estar habilitado para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada. Ciertamente, este es uno de los nudos principales del problema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que fuera de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas —para los países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal—, existen pocas instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brinden a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal —y muchas veces el único— ámbito institucional que puede actuar como un *melting pot*, creando contextos en los que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana y desarrollar códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad, con sus pares de otros estratos. En este sentido, la contribución de la experiencia estudiantil al enriquecimiento del capital social será mayor cuanto mayor sea la semejanza entre la comunidad escolar de cada establecimiento y la comunidad nacional. En cambio, a medida que aumenta la segmentación entre establecimientos educativos, aumenta la probabilidad de que los miembros de un estrato social solo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde tales relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos de la organización del mundo laboral<sup>42</sup>.

De no ser así, esto es, si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres,

---

infantes (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilita posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamientos pedagógicos de alta calidad, que a su vez les abrirán las puertas de las mejores universidades.

<sup>42</sup> Esta no parece haber sido la experiencia en el Uruguay, donde a través de la universalización de la escuela pública generalizada, el sistema educativo ha jugado un rol muy importante en el logro de un nivel de integración social que hoy día sigue siendo una característica distintiva del país en el marco regional.

el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos<sup>43</sup>. Por ello, es importante destacar no solo la contribución a la equidad que hace el sistema educativo a través de una mayor igualdad de oportunidades, sino también su contribución a la integración de la sociedad, promoviendo la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Al facilitar dicha interacción, la educación puede promover una distribución más equitativa del capital social. El capital social de un estudiante son sus expectativas legítimas de que otros lo ayudarán en el futuro. El valor de ese capital depende del número de personas dispuestas a proveer tal ayuda, de los recursos que puedan movilizar esas personas y del grado de obligación que sientan hacia él<sup>44</sup>. La interacción cotidiana en un mismo establecimiento educativo puede producir tales efectos porque:

- i. Genera sentimientos de formar parte de una misma comunidad, con identidades compartidas y metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como persona de derechos, así como sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. Desde el punto de vista de la formación de la ciudadanía, la importancia de esta experiencia es mayor cuanto más representativa es la comunidad estudiantil de cada establecimiento con respecto a la comunidad nacional.
- ii. Permite a estudiantes de determinado origen ampliar y profundizar su conocimiento del mundo, enriqueciéndolo con las experiencias de vida, códigos culturales, hábitos y costumbres de estudiantes de origen distinto.
- iii. Abre posibilidades de competir sobre la base de méritos en un contexto donde supuestamente no operan influencias derivadas de la diferente situación socioeconómica de los estudiantes. Por ende, es un contexto favorable a la formación de la autoestima.

<sup>43</sup> Esta afirmación es particularmente válida para sociedades donde los valores dominantes rechazan de manera explícita las barreras de clase.

<sup>44</sup> H.D. Flap y N.D. Graaf, «Social capital and attained occupational status», *The Netherland Journal of Sociology*, N° 22, pp. 145-161, 1986.

- iv. Pero, fundamentalmente, permite a los estudiantes de escasos recursos establecer redes de reciprocidad y obligaciones, relaciones de confianza y lealtades, con otros de hogares más acomodados. Estos contactos pueden ser de suma utilidad para una buena incorporación al mercado de trabajo, puesto que los más influyentes —aquellos con más fácil acceso a las ocupaciones atractivas— tienen un conocimiento directo de los méritos de los menos influyentes y obligaciones derivadas de una historia común. Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que solo se cumple en situaciones extraordinarias. Los contactos sociales, con todo lo que ello implica, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano. Adicionalmente, en la medida que los contactos generan un razonable optimismo con respecto a conseguir empleos adecuados al nivel educativo que se alcance, las personas estarán más motivadas a invertir en el desarrollo de su capital humano.
- v. Esta situación también afecta a los padres de los estudiantes que, independientemente de su situación económica, tienen la oportunidad de interactuar con otros padres para resolver problemas de interés común. En este sentido, la migración de los más acomodados hacia la enseñanza privada implica la pérdida de un apoyo sustancial para elevar el nivel de los colegios públicos.

Dada la desigual capacidad que tienen padres de diferentes estratos socioeconómicos de costear los estudios de sus hijos, una señal de la segmentación educativa es la diferenciación entre enseñanza pública gratuita y privada pagada<sup>45</sup>. En Uruguay, la relevancia de esta diferenciación es reciente. La gran mayoría de los actuales padres uruguayos de clase media provienen de la escuela pública y una porción de ellos envía sus hijos a la escuela privada. Como

---

<sup>45</sup> No se consideraron las escuelas privadas gratuitas debido a que, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares, su peso no alcanza al 3% del total del alumnado urbano.

tales, es probable que hayan tenido una experiencia directa con las bondades de esa función integradora, que se hayan esforzado por mantener un nivel aceptable de calidad de estos servicios, y que solo hayan tomado la decisión de enviar a sus hijos a la escuela privada y pagada ante el deterioro evidente de la misma.

Elaborados a partir de la información de la Encuesta Continua de Hogares, los datos del cuadro 15 permiten seguir la evolución del peso relativo de la educación primaria y secundaria de carácter privado y pagado en el Uruguay urbano, así como las implicaciones de esa evolución en términos de las probabilidades de interacción cara a cara en los establecimientos educativos, entre estudiantes de origen socioeconómico distinto<sup>46</sup>.

- i. A nivel de las áreas urbanas de todo el país, la educación paga tiene una incidencia baja, cubriendo a menos de uno cada cinco estudiantes en 1994.
- ii. Se registran, sin embargo, sustanciales diferencias entre Montevideo y el interior urbano. Mientras en la capital la relación es ligeramente mayor a uno cada tres estudiantes, en el interior es de aproximadamente uno cada dieciséis estudiantes.
- iii. En Montevideo, la proporción de estudiantes que pagan por sus estudios experimentó, entre 1984 y 1994, pequeños pero sistemáticos incrementos en todos los niveles de enseñanza. En el interior urbano, en cambio, la muy incipiente privatización de la enseñanza no tiene una tendencia definida: se elevó en 1989 para descender en 1994.

Cuando se analizan los datos tomando en cuenta el ingreso de los hogares de los estudiantes, se observa lo siguiente:

---

<sup>46</sup> La diferenciación entre enseñanza gratuita y paga debilita la función integradora si implica un clivaje en términos de los ingresos de los hogares. Para poner a prueba la significación de ese clivaje, se clasificó gruesamente a los estudiantes en tres grupos de acuerdo al ingreso per cápita de sus hogares: se denominó estrato bajo al 30 por ciento de menores ingresos; al 40 por ciento siguiente, estratos medios, y al 30 por ciento de mayores ingresos, estrato alto. El ejercicio se propuso obtener una primera aproximación a los cambios a través del tiempo en la probabilidad de interacción cara a cara entre estudiantes de distinto origen socioeconómico.

- e. En Montevideo, solo uno de cada cuatro estudiantes del estrato alto asistía en 1994 a la enseñanza primaria o de ciclo básico que se brindaba en establecimientos públicos. Una proporción mayor lo hacía en el bachillerato público. El crecimiento de la privatización de la enseñanza en estos estratos se aceleró en el período 1989-1994. Aun cuando todavía incipiente, existe en Montevideo una clara tendencia hacia la segmentación del sistema educativo. En el interior urbano, en cambio, y pese al crecimiento de la privatización, hasta 1994 la gran mayoría de los estudiantes en mejor posición económica seguía concurriendo a establecimientos públicos.
- f. En el cuadro 15 se puede apreciar una transferencia de estudiantes del ciclo básico privado al bachillerato público. ¿Implica ello que aumentan en el bachillerato las posibilidades de interacción entre adolescentes de distinto origen socioeconómico? No parece ser así. El desgranamiento escolar es mayor en los estratos más bajos y, por ende, las oportunidades mayores de interacción entre estudiantes de estratos socioeconómicos distintos se dan en primaria y ciclo básico de secundaria. En rigor, y como se puede apreciar en el cuadro 16, menos de la mitad de los jóvenes de menores recursos que tienen entre 16 y 18 años —edad en la que se concentran los estudiantes del segundo ciclo de secundaria— asisten a establecimientos de enseñanza<sup>47</sup>.

La tendencia a la privatización de la enseñanza es un fenómeno que afecta a la gran mayoría de los países de la región. Cuando más acentuada la segmentación por clases, más difícil es revertirla. En el caso de Uruguay, sin embargo, el peso ideológico relativamente alto que parece tener la educación pública en la generación que hoy día envía sus hijos a escuelas y colegios, permite alentar la esperanza de que el eventual éxito de las reformas educativas que se plantean en la actualidad puedan frenar y/o cambiar el signo de este proceso.

<sup>47</sup> El cuadro también permite apreciar que, mientras la participación en el segundo ciclo de enseñanza media de los jóvenes de menores recursos disminuye ligeramente en el período considerado, lo contrario sucede con los jóvenes de los estratos de ingreso más alto.

Es conveniente subrayar, por un lado, que la privatización de la enseñanza es solo un «proxy» de la segmentación social y de la heterogeneidad en la calidad de las oportunidades educativas y, por otro, que todo intento de acercarse a la magnitud exacta del problema deberá analizar otras formas de diferenciación, tanto entre establecimientos privados, como entre establecimientos públicos y gratuitos. Ya la tendencia a la segregación residencial en Montevideo permite presumir que el sector público puede estar reproduciendo esa segmentación. Sin duda también allí funcionan mecanismos que concentran los profesores más experimentados, la infraestructura más completa y la mejor dotación pedagógica en los establecimientos a los que concurren los estudiantes de estratos más altos y, viceversa, el personal con menor experiencia, las instalaciones más inadecuadas y el equipamiento pedagógico más rudimentario en las zonas rurales o en los barrios marginales de las ciudades<sup>48</sup>.

CUADRO 15. ESTUDIANTES QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS PRIVADOS DE ENSEÑANZA, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y ESTRATO DE INGRESO, MONTEVIDEO E INTERIOR URBANO. AÑOS 1984, 1989 Y 1994 (EN PORCENTAJES)

Estratos de ingreso	Primaria			Ciclo Básico			Bachillerato		
	1984	1989	1994	1984	1989	1994	1984	1989	1994
<b>Montevideo</b>									
Bajo	6.7	8.7	11.1	8.7	8.4	11.0	2.3	11.0	6.4
Medio	22.0	32.8	44.9	23.0	26.8	32.1	16.2	18.9	25.4
Alto	56.5	62.7	73.6	51.9	58.1	78.3	40.2	40.0	58.4
<b>Total</b>	<b>20.2</b>	<b>22.6</b>	<b>29.0</b>	<b>24.8</b>	<b>26.2</b>	<b>29.3</b>	<b>22.3</b>	<b>24.3</b>	<b>29.7</b>
<b>Interior urbano</b>									
Bajo	2.1	3.2	2.6	1.5	1.9	1.9	0	1.6	0
Medio	7.3	12.2	11.1	5.1	7.7	7.4	2.0	4.2	2.5
Alto	18.3	24.6	26.6	13.0	18.8	18.1	1.1	5.9	8.6
<b>Total</b>	<b>6.7</b>	<b>8.2</b>	<b>7.7</b>	<b>5.8</b>	<b>7.7</b>	<b>6.5</b>	<b>1.2</b>	<b>4.0</b>	<b>3.2</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base de las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

<sup>48</sup> Ver CEPAL Oficina de Montevideo: «Qué aprenden y quiénes aprenden en escuelas de Uruguay»; «¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media» y «Bachilleres uruguayos. Quiénes son, qué aprendieron y qué opinan».

CUADRO 16. POBLACIÓN DE 16 A 18 AÑOS QUE NO ASISTE A ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA, 1984, 1989, 1994

Años	Montevideo			Interior		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1984	51.1	26.6	15.4	60.4	39.1	30.1
1989	51.6	28.3	14.4	56.8	44.0	27.6
1994	53.1	26.9	11.3	58.0	43.1	27.1

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, sobre la base de las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

Dado que los padres muestran una tendencia natural a enviar a sus hijos a los mejores colegios, tanto en lo que hace a la calidad de la enseñanza como en cuanto a su acuerdo con la filosofía que la orienta, todo intento de mezclar niños y adolescentes provenientes de distintos estratos sociales se convierte en un área dura de política. Bajo estas circunstancias, las acciones educativas que promuevan la cohesión social deberán atender al delicado equilibrio que supone, por un lado, asumir la responsabilidad del Estado de reforzar los mecanismos de integración social y, por otro, respetar el derecho de los padres a enviar a sus hijos a los establecimientos que les garanticen la mejor educación posible. Restablecer el prestigio de la escuela pública, haciendo más atractiva su oferta, es una de las salidas, aunque ciertamente no la única. Cualquiera sea la solución, ello seguramente implicará inversiones adicionales en la educación pública y decisiones de redistribución sectorial del gasto. Si se tiene en cuenta que a medida que se acelere la incorporación de cambios tecnológicos, el eje de la integración social pasará más y más por el sistema educativo, los costos que se asuman para reforzar esa función integradora deberán balancearse con los sustanciales costos que deberá afrontar la sociedad como consecuencia de la creciente estratificación de los circuitos educativos.

## CONCLUSIONES

### *1. Síntesis del marco conceptual y metodológico*

- i. Las dimensiones de la marginalidad son muchas y sobre la base del conocimiento disponible no sería sensato proponer una respuesta global al problema. El propósito de este capítulo es sugerir orientaciones que permitan bloquear algunas rutas importantes a la marginalidad del futuro. Para ello se ha limitado a explorar las causas inmediatas de la marginalidad en la pobreza urbana, esto es, las condiciones bajo las cuales el comportamiento de un segmento de los pobres comienza a apartarse de los patrones socialmente aceptables. Una señal extrema de esta ruptura son los comportamientos delictivos.
- ii. Como la mayoría de los fenómenos sociales, la marginalidad responde a múltiples factores, cuyos efectos se refuerzan unos a otros de manera cíclica. El esquema utilizado para explicar la marginalidad se centra en el desajuste entre metas legítimas, estructuras de oportunidades y capacidades diferenciales para hacer uso de medios legítimos. Se pone el acento en los procesos que están afectando la formación de esas capacidades en los estratos bajos urbanos.
- iii. En la secuencia de hechos que conducen a la marginalidad se ha prestado particular atención a las consecuencias de una tensión entre la estructura de oportunidades y la formación de capacidades, que impacta especialmente a adolescentes y jóvenes pobres. Por un lado, se observa un incremento acelerado en los niveles de calificación que se requieren en los jóvenes para que puedan aspirar a un empleo productivo, lo que por lo general exige que estos posterguen su entrada al mercado de trabajo y permanezcan por más tiempo en las instituciones de enseñanza. Por otro lado, se registra un debilitamiento progresivo de las familias, que reduce de manera significativa su aptitud para proveer por un tiempo prolongado los activos materiales, emocionales, de conocimiento, culturales, en hábitos de disciplina, simbólicos



y sociales, que capacitarían a los menores para extender y profundizar su formación utilizando los canales existentes. Esta falta de correspondencia entre la estructura productiva y las estructuras familiares es una fuente importante de marginalidad. A su vez, algunos cambios en la estructura social, en particular las tendencias al aislamiento social de los pobres, vinculada a la segregación residencial y la segmentación de los servicios (en particular, la educativa), contribuyen a consolidar patrones subculturales de marginalidad.

## 2. *Síntesis de los hallazgos*

- i. Las encuestas de opinión revelan que los uruguayos perciben un aumento de la delincuencia. En una proporción significativa de casos, esa percepción se relaciona con haber sido víctima de un delito, o con la experiencia de victimización de familiares o amigos. Es también significativo el porcentaje de personas que declara poca o ninguna confianza en la policía y el poder judicial. No es de extrañar que en ese contexto, muchos uruguayos manifiesten sentimientos de inseguridad, así como comportamientos inducidos por el temor ante el crimen y la violencia. Si bien es probable que la resonancia en la opinión pública de los medios de comunicación pueda estar magnificando indebidamente las dimensiones de los crímenes, la evidencia que arrojan los registros estadísticos de criminalidad, las experiencias de victimización que recogen las encuestas de opinión, así como la confianza relativamente baja en los organismos de control de la delincuencia, justifican el crecimiento del sentimiento de inseguridad.
- ii. La evolución de los delitos no está asociada, al menos en el período considerado, a las variaciones en los índices de pobreza. Esto es, los robos y las rapiñas aumentaron pese al descenso observado en la proporción de hogares cuyos ingresos nos les permiten cubrir el costo de una canasta básica de consumo.

- iii. El descenso de la pobreza puede ir acompañado de una elevación de las aspiraciones, ya sea porque aumentan los estándares generales de consumo de la sociedad, o porque aumenta la exposición de los pobres a dichos estándares. Posiblemente ambas cosas estén sucediendo en el Uruguay, pues en esa dirección operan los efectos de la creciente globalización y penetración de los medios de comunicación masivos en los hogares<sup>49</sup>. Para muchos jóvenes de los estratos bajos urbanos, la exposición al mundo rutilante que publicitan los medios significa una ampliación de los espacios de frustración, y la delincuencia, la única vía de sortearlos.
- iv. Otra alternativa apunta a que los cambios en los requerimientos de acceso a los canales legítimos de movilidad social no hayan sido acompañados de formación de capacidades para hacer uso de dichos canales. Las evidencias presentadas en el documento llevan a sospechar que esta última alternativa es la que tiene mayor peso en la explicación de los comportamientos marginales entre los pobres urbanos.
- v. Una de las evidencias presentadas se refiere a las características de los hogares de los menores internados en el Iname por infracción o conducta social. La mitad de ellos nacieron fuera del matrimonio, y solamente en un cuarto de los grupos de convivencia se registran ambos padres biológicos. El aumento sustancial de las tasas de ilegitimidad y de las uniones consensuales entre los jóvenes (particularmente entre los de baja educación) que se ha producido en los últimos quince años, permite presumir que los cambios en

---

<sup>49</sup> No hay información disponible sobre el aumento de la exposición de los pobres a las propuestas de consumo de la sociedad global. Un indicador aproximado a dicha exposición sería el porcentaje de hogares pobres que tienen equipos de televisión. Pero la recolección de esa información en las encuestas de hogares es demasiado reciente (1991) como para permitir comparaciones significativas. Por otra parte, una señal gruesa de los cambios en los patrones generales de consumo está dada por una combinación del aumento del consumo global y de las variaciones en el peso de los gastos de alimentos en dicho consumo global. El incremento del consumo entre 1982 y 1994 fue de 18% y el peso de los alimentos en dicho consumo bajó del 31% al 28%.

las formas de constitución y en la estabilidad de las familias pobres constituirán una de las fuentes más importantes de la marginalidad futura.

- vi. La creciente tendencia a la constitución de hogares incompletos y de parejas inestables en los estratos bajos urbanos implica un progresivo debilitamiento de la familia y, por ende, de su aptitud para proveer los activos con que los niños y adolescentes pobres van capacitándose para hacer uso de la estructura de oportunidades existente en la sociedad. En la génesis de las dificultades para constituir familias estables se observa una combinación de cambios culturales en el significado de la sexualidad y de renuencia de los varones en asumir los compromisos que implica la formación y el mantenimiento de un hogar. En efecto, los datos revelan, por un lado, un descenso en las edades de iniciación sexual y un aumento del peso de las madres adolescentes en el total de nacimientos. Por otro, son muy altos los niveles de logros educativos a partir de los cuales es posible obtener los ingresos necesarios para que un joven pueda mantener una familia mínima.
- vii. Finalmente, se presentó evidencia sobre el aumento de la segregación residencial y de la segmentación educacional que muestra un progresivo aislamiento social de los pobres. La carencia de modelos apropiados, sumado al alejamiento de los ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzos y logros, generan un contexto favorable para el desarrollo de una subcultura de la marginalidad.

### 3. *Orientaciones para acción*

- i. Los mecanismos que conducen a que las personas se aparten de los patrones de conducta socialmente aceptados comienzan a funcionar en la temprana infancia y se van consolidando a través de las etapas de ciclo de vida. En este sentido, se puede hablar de rutas a la marginalidad. Toda política de integración social se propone bloquear esas rutas y crear

condiciones que favorezcan el restablecimiento de vínculos de las personas con la sociedad. Para ello, las acciones deben apoyarse en un diagnóstico que permita identificar los mecanismos que operan en distintos momentos de la vida de las personas, evaluar el impacto relativo de cada uno de ellos en la propensión a conductas marginales y seleccionar entonces puntos cruciales de intervención sobre la base del costo-beneficio de cada acción. Solo una visión del conjunto de los mecanismos actuantes permitirá escoger racionalmente las alternativas más eficaces y eficientes<sup>50</sup>.

- ii. Pese a que el debilitamiento de las instituciones primordiales (familia y comunidad) parece estar en el origen de las señales de deterioro que aparecen en el tejido de la sociedad uruguaya, los problemas vinculados con la constitución y la estabilidad de las familias no están en el centro de atención de las políticas sociales. A los efectos de aumentar la eficacia y la eficiencia de la política social, ese desajuste debe corregirse.
- iii. Un primer paso ineludible es atacar el problema de la invisibilidad estadística del tema. Los datos publicados sobre ilegitimidad de nacimiento en el Uruguay llegan a 1989. Además, no se sabe nada sobre la proporción de niños que no viven con ambos padres biológicos, pese a la evidencia acumulada en países desarrollados sobre los importantes efectos de las familias reconstituidas sobre los niños. Tampoco es

---

<sup>50</sup> Los determinantes de la marginalidad que se analizaron en el documento parecen actuar con relativa independencia de condicionamientos políticos y económicos. El hecho de que no se examinaran dichos condicionamientos no significa ignorar su peso en la generación de marginalidad. Por ejemplo, no se puede desconocer que el restablecimiento de la democracia en el Uruguay y la consecuente reimplantación de los derechos ciudadanos han creado un escenario favorable para la acción de los mecanismos de integración social. Tampoco se puede desconocer la importancia que tienen los recursos que genera el crecimiento económico sostenido en la lucha contra la pobreza y la marginalidad y en la capacidad de la sociedad para crear espacios que faciliten la acción de las fuerzas integradoras. Pero es igualmente evidente que los problemas de marginalidad e integración social se están volviendo a plantear aun en países de vieja y exitosa industrialización y con democracias antiguas y estables, lo que sugiere la acción de causas más complejas que el ritmo de crecimiento económico o la consolidación de las democracias y relativamente independientes de estas variables.

- posible ponderar el peso de los núcleos familiares que por distintas razones no han logrado formar hogares autónomos. La solución a estos problemas requiere el reforzamiento de las estadísticas vitales y pequeñas modificaciones en los cuestionarios de las encuestas de hogares y de los censos.
- iv. Un segundo campo de acción importante se liga a la sensibilización de la conciencia pública sobre el hecho de que cualquier alternativa institucional específicamente diseñada para compensar las falencias familiares será más difícil, más costosa y de menor eficiencia relativa que los esfuerzos por apuntalar las familias. Es igualmente importante tomar conciencia de que los costos de tales alternativas serán mayores a medida que se prolongue el período de formación necesario para que los jóvenes puedan satisfacer los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, dada la aparente característica de insustituible de la familia para proporcionar el apoyo material, psicológico, emocional, de hábitos de disciplina, etc., demandado por los nuevos patrones de integración social.
  - v. Una tercera área de acción es la de prevención de embarazos adolescentes. La evidencia presentada en este documento sugiere que es muy difícil evitar la acumulación de desventajas a lo largo de la vida cuando el punto de partida es débil y que, por ende, el momento de constitución de las familias es una de esas instancias cruciales de intervención. Dado el creciente peso de los embarazos adolescentes y de su correspondiente participación en el aumento de las tasas de ilegitimidad, parece imprescindible crear condiciones favorables a la postergación de la edad de los embarazos. Ello implica, entre otras cosas, urgentes acciones en el campo de la educación sexual impartiendo conocimientos que permitan controlar la reproducción y garantizar que se tendrán los niños cuando se deseen, así como una comprensión más amplia y profunda de las responsabilidades de la maternidad y la paternidad.

- vi. Otra prioridad es reducir la alta asociación que hoy existe entre constitución de familia y pobreza, particularmente entre los jóvenes de escasos logros educativos. La familia fuera de la pobreza debe ser una meta accesible para los jóvenes. Ello tiene que ver con la creación de oportunidades de empleo productivo, con la flexibilización de los requerimientos para el acceso a dichos empleos, con el tipo y nivel de cobertura de los beneficios asociados a la paternidad (asignaciones familiares, licencias maternales y paternales, etc.), y con la posibilidad de acceso a servicios que permitan compatibilizar el trabajo con la crianza de hijos. Además, tiene que ver especialmente con las políticas habitacionales, porque la esperanza de acceder a una vivienda suele articular y dar sentido a los esfuerzos de la pareja, que sabe que su posesión actúa como un colchón protector frente a contingencias económicas difíciles, reduciendo de ese modo la vulnerabilidad de la familia.
- vii. Pero además de accesible, la familia debe ser una meta deseable. Para ello, en primer lugar, se debe promover un reconocimiento social de su importancia. Las sociedades tradicionales ritualizaban el acto del matrimonio en celebraciones que abarcaban a las comunidades locales, demostrando la importancia que asignaban al evento. Estos ritos se han debilitado y en algunos casos han perdido toda significación. Los organismos responsables pueden generar condiciones para dignificar las ceremonias en el Registro Civil.
- viii. La otra institución primordial que alimenta el capital social de las personas y sus familias es la comunidad local. El fortalecimiento de los lazos comunales debe ser un matiz siempre presente en el diseño de las políticas sociales sectoriales. Planteada más de una alternativa de ejecución de dichas políticas, se debe elegir aquella que promueva el diálogo, la dependencia mutua, el reforzamiento de los vínculos de solidaridad, la realización de emprendimientos conjuntos. Todo ello enriquece las redes de reciprocidad y de confianza.

Cuanto más denso el tejido social comunal, mayor su capacidad para hacer cumplir estándares de comportamiento de manera más efectiva y eficiente que las burocracias estatales y los organismos especializados de control. Las políticas de descentralización contribuyen al fortalecimiento de las comunidades locales, por cuanto amplían las oportunidades de participación en la definición e implementación de los programas que afectan directamente las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios y, de ese modo, incrementan la capacidad de personas y grupos de identificarse con metas colectivas y de mejorar su situación de bienestar a través del esfuerzo conjunto.

- ix. Los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios conducen a un progresivo aislamiento de los pobres y, con ello, aumentan las probabilidades de comportamientos marginales y de cristalización de dichos comportamientos en subculturas. Una vez que se instalan estas subculturas, se van perdiendo los códigos de comunicación compartidos con la sociedad «integrada»; en ambos segmentos sociales se van consolidando prejuicios y estereotipos que acentúan las distancias y reducen gradualmente las oportunidades de interacción fuera del mercado de trabajo o de la compra y venta de bienes y servicios. En cambio, la interacción regular en condiciones de igualdad recrea y fortalece los códigos compartidos de comunicación. Las políticas de integración deben dar prioridad a la generación de tales espacios de interacción.
- x. Estas orientaciones deberían ser tenidas en cuenta en el diseño urbano, en las políticas de radicación de viviendas, así como en la concepción de los servicios públicos, en particular, de la educación. La tendencia actual es hacia una creciente segregación residencial y segmentación en los servicios. Cuanto más avanzada, mayor será el costo social de contrarrestar sus efectos.

## 2.2. LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA. EL CASO DE MONTEVIDEO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Habitualmente, la pobreza se define como la situación más o menos permanente de los hogares, cuya insuficiencia de ingresos redundaría en carencias críticas en la satisfacción de las necesidades básicas. Gran parte de las limitaciones de que adolecen tanto los estudios sobre el tema como el diseño de políticas basadas en sus resultados deriva de la variedad de interpretaciones de las que son objeto algunos elementos de la definición. De ahí que el término «pobreza» denote fenómenos de significado distinto.

Uno de tales elementos, cuyo análisis resulta fundamental para precisar el significado de la pobreza, es la duración de la situación de carencias críticas provocada por la insuficiencia de ingresos. Mientras no se defina esta variable, la pobreza abarcará situaciones muy disímiles. Comprenderá, por ejemplo, las resultantes del impacto de las recesiones o crisis económicas en el mercado de trabajo, con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida de los hogares y la no satisfacción de algunas necesidades básicas de sus miembros. Y abarcará, también, aquellas otras situaciones de pobreza crónica, a cuyo mantenimiento y reproducción contribuyen factores endógenos y exógenos al segmento de población afectado. En estos últimos casos, que son los que usualmente revisten mayor gravedad, el carácter permanente de la situación de pobreza puede ser fruto de la forma de organización del sistema productivo, de discriminaciones étnicas

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada en la *Revista de la Cepal*, N° 37, abril de 1989.



o culturales y de la internalización, en distintas esferas de la vida, de valores y actitudes que van reforzando lo que se ha dado en llamar el «círculo vicioso de la pobreza». La existencia de estos mecanismos plantea uno de los desafíos más serios y complejos desde el punto de vista del diseño de políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza.

También la discusión del tema de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades básicas es fundamental para clarificar el significado del término «pobreza». Indudablemente, en la investigación cuantitativa de la pobreza el mayor esfuerzo se ha concentrado en la determinación de la línea de pobreza, esto es, el ingreso mínimo requerido para que los hogares logren asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social de sus miembros. La rápida difusión de esta medida obedece a que el andamiaje conceptual que le sirve de sustento tiene una articulación lógica relativamente sólida; y por otro lado, a que la información básica para la estimación de la línea de pobreza está disponible en un número cada vez mayor de países, que han adoptado las encuestas permanentes de hogares como instrumentos para la recolección sistemática de datos sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, por razones que discutiremos más adelante, las mediciones obtenidas con este método no permiten distinguir la pobreza coyuntural de aquella otra que deriva de las estructuras económica, o sociocultural, o de una combinación de ambas. El conjunto de hogares que se sitúa por debajo de la línea de pobreza incluye, entonces, tanto pobres crónicos como pobres recientes.

Estas notas pretenden explorar una nueva forma de aproximarse al volumen y naturaleza de los hogares afectados, que permitiría precisar el significado del concepto de pobreza, mediante la diferenciación de las manifestaciones más o menos permanentes de la misma. En ella se combina la información sobre ingresos que recogen habitualmente las encuestas de hogares con indicadores de insatisfacción de necesidades básicas construidos a base de datos que investigan los mismos instrumentos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La descripción detallada de los procesos de selección de los indicadores se presenta en sendos documentos elaborados por la Oficina de la CEPAL en Montevideo, uno de ellos en colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay. (Véanse CEPAL y CEPAL-DG-EC).

Nuestra propuesta envuelve, entonces, al menos dos atractivos. Por un lado, permite diferenciar las categorías de hogares en situación deficitaria —aquellos que presentan carencias en la satisfacción de las necesidades básicas o insuficiencia de ingresos o ambas situaciones—, un subconjunto de los cuales son los hogares pobres; señala de ese modo grupos objetivos, en favor de los cuales deben formularse políticas específicas que les ayuden a solucionar sus problemas. Por otro, permite seguir la evolución de tales categorías mediante el examen de la información contenida en las encuestas permanentes de hogares.

Entre las consecuencias más significativas de las últimas crisis económicas en los países latinoamericanos, y en particular en el Uruguay, se cuentan los procesos de movilidad descendente. Por eso se analizan inicialmente con especial atención las situaciones generadoras de pobreza a partir de la caída del ingreso de los hogares. Sin perjuicio de lo anterior, se examinan también las características del trienio 1984-1986, en que dichos ingresos mejoraron.

El supuesto básico de este ejercicio, cuya discusión ocupa el próximo capítulo, es que el índice de necesidades básicas insatisfechas solo reacciona ante deterioros muy severos del ingreso de los hogares, y con un rezago considerable. De este modo, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, un gran porcentaje de ellos registrará ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin mostrar carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice. Este supuesto acerca del desajuste temporal del impacto de las vicisitudes económicas en distintas características de los hogares, nos permite considerar algunas de ellas como huellas del pasado y, por lo tanto, formular hipótesis sobre la dirección de la movilidad social experimentada por el hogar.

## EL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

En el diagrama anexo figuran los indicadores seleccionados para la construcción del índice. Estos aparecen fuertemente sesgados hacia carencias en la vivienda y en la infraestructura de apoyo a su funcionamiento. El sesgo no fue premeditado sin fruto del tipo de antecedentes que proporcionan los instrumentos convencionales de recolección masiva y sistemática de datos (censos y encuestas de hogares) en el Uruguay, que no tienen como propósito permanente investigar la satisfacción de necesidades tan fundamentales como la nutrición y la salud. El índice incorpora en la categoría «necesidades básicas insatisfechas» a los hogares que no logran atender el total de las necesidades consideradas. La baja exigencia de este criterio se compensó con procedimientos de selección de indicadores que garantizaran el carácter crítico de cada una de tales carencias.

Una de las consecuencias del mencionado sesgo es que el índice tiende a reflejar aspectos de las condiciones de vida del hogar que son más permanentes que los que refleja el ingreso en las encuestas de hogares.

La línea de pobreza se calcula sobre la base de los ingresos necesarios para cubrir el costo de una canasta básica de consumo. Se deduce, entonces, que cuando los ingresos del hogar descienden por debajo de esa línea, todos o algunos de sus miembros se verán necesariamente afectados por una o más carencias críticas. Ante esta situación, el hogar debe definir prioridades, ordenando satisfactores y necesidades de acuerdo con la percepción que quienes adoptan las decisiones tienen acerca de los costos relativos de los cambios en cada uno de esos satisfactores, lo que en última instancia refleja la importancia relativa que les asigna el hogar.

El índice de necesidades básicas insatisfechas contempla una franja muy limitada del espectro de necesidades que son atendidas por el contenido de una canasta básica de consumo; por consiguiente, el pasaje a uno y otro lado de la línea de pobreza no tiene por qué traducirse en cambios en los satisfactores cubiertos por el índice. La elasticidad-ingreso de los satisfactores seleccionados frente a la de los restantes satisfactores de necesidades básicas será mayor o menor

según la prioridad que se les dé en cuanto factor de ajuste a la nueva situación y, por otro lado, la mayor o menor inmediatez de los cambios en cada satisfactor, una vez tomada la decisión de modificarlos.

DIAGRAMA 1. NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES PARA SU MEDICIÓN E INDICADORES DE PRIVACIÓN CRÍTICA

Necesidad básica	Dimensiones	Indicadores de privación crítica
1. Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo adecuado para el hogar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares que residen en inquilinatos, ranchos, casas construidas con materiales de desechos y tipo de viviendas cuyas paredes no son de mampostería.</li> </ul>
2. Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacinamiento.</li> <li>• Disponibilidad de agua potable.</li> <li>• Tipo de sistema de eliminación de excretas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más de dos personas por habitación.</li> <li>• Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbas, arroyos, acequias.</li> <li>• Hogares sin baños o con sistemas de evacuación de excretas clasificados en la categoría «otros» en esta variable. Compartido con 3 o más personas en el hogar.</li> </ul>
3. Acceso a servicio de educación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia a la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con presencia de niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela habiendo asistido antes, o que nunca asistieron.</li> </ul>
4. Capacidad de subsistencia del hogar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefes de hogar con cargas familiares, con niveles educacionales insuficientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefes de 44 años y menos con primaria incompleta y de 45 años o más con 0 a 2 años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por perceptor.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En la consideración de la elasticidad-ingreso de los indicadores relacionados con la vivienda, cabe insistir en el papel central que esta y su ubicación territorial desempeñan como símbolos de pertenencia a un determinado estrato social. También debe tenerse en cuenta que la antigüedad en el lugar de residencia está asociada al grado de integración con la comunidad local, a la existencia de vínculos personales con los vecinos, al conocimiento de las formas de acceso a distintos tipos de servicios y a la intensidad de los sentimientos de identidad y pertenencia. Ello explica la resistencia que habitualmente provocan los cambios de domicilio, especialmente cuando estos representan un descenso en la escala de prestigio local.

Ahora bien, una de las posibles respuestas al deterioro de los ingresos es el cambio a una vivienda de nivel inferior en cuanto a ubicación, calidad de los materiales de construcción, hacinamiento, potabilidad del agua y formas de acceso y adecuación de los servicios sanitarios. Sin embargo, a la luz de lo recién señalado, puede conjeturarse que se requiere un descenso muy agudo de los ingresos del hogar y una situación muy prolongada de carencias económicas para vencer la inercia social que produce el arraigo a una vivienda de un nivel determinado.

Entre las respuestas alternativas que pueden afectar las dimensiones de satisfacción recién mencionadas figura el congelamiento de toda inversión para el mantenimiento de la vivienda, lo que probablemente ocasione un deterioro significativo de su calidad, aunque ello se tornará perceptible solo en el largo plazo. Puede, asimismo, decidirse que no se efectuarán inversiones para adecuar la vivienda a los cambios en el tamaño del hogar que corresponden a distintos ciclos de la vida de la familia, lo que podría eventualmente resultar en hacinamiento. Pero, como el aumento del tamaño del hogar no tiene por qué coincidir con el período de deterioro de los ingresos —el que tenderá más bien a inhibir la natalidad—, la asociación entre ambas variables solo será visible en el mediano o largo plazo. Está, por último, la alternativa de subarrendar parte de la vivienda, con pérdida de privacidad y comodidad, mayor densidad de ocupación, etc.; esta es la única respuesta que puede traducirse en un deterioro en corto plazo en las dimensiones de satisfacción consideradas en el índice.

En resumen, es probable que en el corto plazo los indicadores de necesidades básicas insatisfechas relacionados con la vivienda muestren una trayectoria en apariencias independiente de las variaciones en el ingreso por habitante, cuando el hogar cae por debajo de la línea de pobreza. Ello implica que los efectos de la nueva situación económica se manifiestan con algún desfase sobre las condiciones habitacionales, las cuales responden a la influencia combinada de factores sociales y culturales.

También los otros dos indicadores que componen el índice —asistencia a la escuela y capacidad de subsistencia— muestran una relativa independencia ante un deterioro en la situación económica

que arrastre al hogar por debajo de la frontera de pobreza. En el primer caso, los padres que han adquirido hábitos de enviar a sus hijos a la escuela y que se han formado expectativas acerca del futuro de estos basadas en la educación, solo los retirarán ante circunstancias económicas límites. Ello es particularmente válido en un país como el Uruguay, donde la educación es un valor prioritario dentro del patrón cultural predominante y existe un sistema de escuela pública gratuita de vasto alcance.

En cuanto a la capacidad de subsistencia, recordemos que el indicador define como carencia crítica los casos de los hogares con jefes menores de 45 años que no completaron la enseñanza primaria y con jefes de 45 años y más que tienen menos de dos años de educación primaria y en los que es inferior a 1/3 la relación perceptores trabajadores familiares no remunerados sobre el total de miembros del hogar. Como el status educacional del jefe no se ve afectado por un descenso de los ingresos del hogar, este indicador es hasta cierto punto independiente del paso de los hogares no pobres a la situación de pobreza.

Cabe afirmar, pues, que las carencias críticas incorporadas en el índice de necesidades básicas insatisfechas no operan, al menos en el corto plazo, como variable de ajuste ante la reducción forzosa de gastos que deben sufrir los hogares que atraviesan hacia abajo la línea de pobreza. Sin duda, estos van a tener que soportar déficit en la cobertura de algunas necesidades básicas de los miembros del hogar. Pero van a ser otras necesidades, y no las que satisfacen los indicadores seleccionados, las primeras afectadas en el ineludible proceso de reducción de gastos.

## ESTIMACIÓN DEL VOLUMEN DE HOGARES POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA

### *1. Metodología de la construcción de la línea de la pobreza*

Las líneas de pobreza utilizadas aquí surgen de la aplicación del método basado en la alimentación. Este consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubra «adecuadamente» las necesidades nutricionales mínimas de la población, y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el

gasto en alimentos en el gasto total, calculado a base de los hogares cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las mencionadas necesidades nutricionales.

La canasta de alimentos corresponde, con un pequeño ajuste, a la definida por Altimir (1979), que al decir de su autor se estimó «sobre bases predominantemente normativas, aun cuando se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país».

Sobre la base de esta canasta, expresada en gramos diarios por persona de cada alimento, se calcularon las necesidades individuales al mes, evaluándolas luego a precios medios de mercado de cada mes. Estos últimos son representativos de los transados en Montevideo en el mercado de consumo final (precios al consumidor) y en su gran mayoría corresponden a los precios medios utilizados por la Dirección General de Estadística y Censos para el cálculo del índice de los Precios del Consumo y publicados conjuntamente con este.

Respecto de la significación del gasto en alimentos dentro del gasto total —que incluye vivienda y todos los gastos de consumo— se consideró la utilizada por Altimir (50%). En consecuencia, el gasto en alimentos se multiplicó por dos para obtener su equivalente del gasto total. Con el método expuesto se estimaron los valores per cápita de la línea de pobreza para octubre tanto de 1984 como de 1986, los cuales ascendieron a N\$ 2.754 y N\$ 9.607, respectivamente.

## *2. La estabilidad del ingreso de los hogares*

Para determinar si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza, se compara el ingreso mensual por integrante del hogar con el valor, a precios de mercado, de las necesidades mensuales por persona, tal como lo establece la línea de pobreza.

Los ingresos considerados para definir la ubicación del hogar frente a la línea de pobreza corresponden al mes anterior al momento de la entrevista. Por lo tanto, la condición de pobreza o no pobreza del hogar de que se trate se define solo con respecto a ese lapso. Todo intento de investigar situaciones económicas más permanentes de

los hogares tropieza con las limitaciones de la información recogida por la encuesta continua, que no se diseñó para cubrir períodos de referencia largos. Un mes es el período para el cual se investiga la mayoría de las fuentes de ingreso consideradas en la encuesta (remuneraciones en dinero y en especie de obreros y empleados, de miembros de cooperativas de producción, de trabajadores por cuenta propia, de patronos, de jubilados y pensionados, además de subsidios, becas, alquileres y arrendamientos). La excepción la constituyen las gratificaciones especiales, los premios y la participación en utilidades, las que se declaran en forma trimestral, y los intereses, dividendos en efectivo, uso de patentes y derechos de autor, para los cuales se investigan los ingresos del año anterior a la entrevista. Estas últimas fuentes, no obstante, tienen escasa significación para los hogares que bordean la línea de pobreza.

En resumen, los ingresos de los hogares utilizados aquí son sensibles a las variaciones coyunturales de la economía y del mercado laboral, por lo que no permiten discernir si la insuficiencia de recursos que experimentan los hogares es de carácter permanente o transitorio.

### CLASIFICACIÓN TENTATIVA DE LOS HOGARES SEGÚN SUS INGRESOS Y CARENCIAS CRÍTICAS

Analizaremos en este capítulo las categorías que resultan del cruce entre ingresos y presencia de carencias críticas, así como los resultados de su aplicación a los datos de la encuesta permanente de hogares para Montevideo, en el segundo semestre de 1984 y 1986.

El siguiente diagrama de doble entrada define los tipos de hogares.

DIAGRAMA 2. TIPOLOGÍA DE HOGARES SEGÚN EL NIVEL DE INGRESOS Y PRESENCIA DE CARENCIA CRÍTICAS

	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Hogares en situación de pobreza crónica	Hogares con carencias inerciales
Ausencia de carencias críticas	Hogares en situación de pobreza reciente	Hogares en condiciones de integración social

Fuente: Elaboración propia.



El peso relativo de cada uno de estos tipos en el total de hogares aparece en el cuadro 1.

CUADRO 1. MONTEVIDEO: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN LA TIPOLOGÍA PRESENTADA, SEGUNDO SEMESTRE 1984 Y 1986  
(PORCENTAJES DEL TOTAL DE HOGARES)

	1984	1986
a) Hogares en condiciones de integración social	76.0	80.2
b) Hogares en situación de pobreza crónica	7.5	6.7
c) Hogares en situación de pobreza reciente	13.0	9.7
d) Hogares con carencias inerciales	3.6	3.5
	100	100
Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza	20.5	16.4
Porcentaje de hogares con al menos una carencia crítica	11.1	10.2

Fuente: Cepal, elaborado sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares. Dirección General de Estadísticas y Censos.

### 1. Hogares en condiciones de integración social

Hemos incluido en esta categoría a los hogares cuyos ingresos per cápita superan lo requerido para cubrir los costos de una canasta básica de consumo, y que no presentan carencias críticas en las dimensiones de necesidades consideradas. Obviamente, esta situación define condiciones necesarias, aunque no suficientes para una efectiva integración del hogar y de sus miembros en la sociedad. Por el peso numérico relativo y la influencia de este grupo en el funcionamiento de la sociedad, sus condiciones de vida definen el estándar de lo que se entiende como un nivel digno para toda la población.

Entre 1984 y 1986 la gravitación de la categoría aumentó 4,2% (cuadro 1), seguramente como consecuencia de la recuperación económica y el mejoramiento del salario real experimentados por Uruguay en ese trienio. A tal incremento contribuyeron todas las categorías restantes, pero particularmente la de hogares en situación de pobreza reciente. La importancia relativa de esta descendió 3,3%, dejando solo un 0,9% como aporte de las otras dos categorías. Ello resulta congruente con el hecho de que mientras el porcentaje de hogares

## 2.2. LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA. EL CASO DE MONTEVIDEO

por debajo de la línea de pobreza cayó 4,1 % (lo que representa un quinto del valor original), la significación de los hogares con carencias críticas disminuyó solo 0,9% (8,1% del valor observado en 1984).

El cuadro 2 presenta los perfiles agregados de cada tipo de hogar para una serie de indicadores vinculados a características demográficas, laborales y de marginalidad social de los jefes de hogar. Los hogares en condiciones de integración social se distinguen claramente del resto por la mayor edad de sus jefes y —posiblemente debido a ello— el mayor peso de la jefatura femenina. Presentan, además, una proporción mayor de patronos, empresarios y asimismo menores formas marginales de inserción en el mercado de trabajo, como suele ser la de los trabajadores por cuenta propia que no tienen local. Pero es en el ámbito específicamente social donde las divergencias son más marcadas. El porcentaje de formas marginales de unión y de ocupación de las viviendas es mucho menor que en las categorías restantes y hay también una clara diferencia en la proporción de jefes con educación primaria incompleta.

CUADRO 2. MONTEVIDEO: PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LOS HOGARES SEGÚN CATEGORÍAS 1984 Y 1986 (PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE CADA CATEGORÍA)

Características de los jefes de hogar	Pobres crónicos		Pobres recientes		Carentes inerciales		Integrados		Total	
	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986
<b>Demografías</b>										
- edad media (años)	43.0	43.8	49.6	49.3	48.4	48.7	54.7	53.9	52.9	52.6
- 60 años y más	12.1	14.3	80.8	30.2	28.4	25.2	40.5	38.5	36.7	35.6
- jubilados y pensionados en población de 60 años y más	95.9	69.6	83.8	80.1	56.2	71.8	76.5	76.9	78.7	77.0
- mujeres	17.5	16.7	21.2	21.0	13.0	21.5	24.9	24.3	23.4	23.3
<b>Empleo</b>										
- cesantes	6.8	6.3	7.2	5.1	1.8	1.9	3.0	1.6	3.8	2.3
- patronos	0.7	1.7	0.7	2.3	2.3	8.5	8.9	9.9	6.8	10.8
- cuenta propia sin local	13.8	16.7	13.8	20.0	7.0	5.9	6.5	5.6	7.5	7.9
<b>Marginación social</b>										
- primaria incompleta	43.5	43.7	30.5	27.9	39.1	39.4	21.4	17.7	24.9	21.2
- unión libre/parejas	25.4	23.7	9.9	11.2	10.1	21.0	3.5	4.2	6.5	6.9
- usufructuarios y ocupantes de hecho	35.3	31.2	10.	12.5	19.6	15.4	6.1	8.8	10.7	10.7
- propietarios	19.2	27.2	33.8	31.1	40.2	46.3	67.3	65.4	58.4	58.7
- ingreso por persona	1.626	5.804	2.051	7.333	4.787	17.022	7.621	26.368	6.348	22.828

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos.

## 2. Hogares con carencias inerciales

Esta categoría comprende los hogares que muestran una o más carencias críticas en las dimensiones consideradas, pese a declarar un ingreso por integrante que los ubica por encima de la línea de pobreza. Su gravitación en el total de hogares es pequeña (alrededor del 3,5%) y no experimenta mayores variaciones entre 1984 y 1986 (cuadro 1).

Ya se ha señalado que el ingreso por integrante de los hogares ofrece una fotografía de la situación en el momento en que se registra el dato, mientras que el índice de necesidades básicas insatisfechas, dada la inercia propia de los factores culturales asociados a cada uno de los indicadores que lo componen, recoge algunas claves importantes de la historia social de los hogares, de sus éxitos y fracasos en los esfuerzos previos por acumular un patrimonio material o en recursos humanos. Cabe agregar que la presencia de carencias críticas en estos hogares es un rezago de una situación de pobreza anterior, la cual se prolongó por tiempo suficiente como para asentar un estilo de vida marcado por tales déficits.

La escasa significación relativa de este grupo de hogares es congruente con el carácter básico de las necesidades seleccionadas, cuya fuente de legitimidad son los estándares sociales predominantes en la sociedad uruguaya. Las carencias que sufre este grupo podrían ser interpretadas, entonces, en términos del tiempo requerido para ajustar la asignación de los mayores recursos del hogar a los patrones generales de consumo. En abono de esta hipótesis, cabe argumentar que el cambio en algunas de las carencias críticas supone por lo común algún grado de seguridad en cuanto a que el hogar va a seguir generando ingresos por encima de los necesarios para cubrir una canasta básica de consumo por un período lo suficientemente largo como para comprometerse en gastos dirigidos a mejorar, por ejemplo, las condiciones de habitabilidad y la infraestructura de la vivienda. Sin embargo, también es válido asumir una visión más pesimista de las posibilidades de un eventual ajuste entre ingresos y carencias, partiendo del supuesto de la persistencia de ciertos residuos de una «cultura de la pobreza» que no adopta las prioridades del patrón dominante y, por ende, no asigna carácter crítico a las necesidades incorporadas en el índice.

## 2.2. LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA. EL CASO DE MONTEVIDEO

Los ingresos medios por integrante de los hogares de esta categoría casi triplican los de los «pobres crónicos» y más que duplican los de los «pobres recientes», tanto en 1984 como en 1986 (cuadro 2). Ello descarta la existencia de un problema de medición de los ingresos, por cuanto si este grupo estuviera levemente por encima de la línea de pobreza, cabría sospechar de sesgos que lo ubicaran como pobre por efecto de errores no muestrales.

Una interesante pista para la mejor comprensión de las peculiaridades de estos hogares surge del cotejo con los perfiles de las carencias críticas del otro grupo —los pobres crónicos— que exhibe necesidades básicas insatisfechas. La diferencia entre ambos en lo tocante al nivel de insatisfacción de las necesidades básicas es muy marcada (cuadro 3). La mayoría de los hogares con carencias inerciales presentan déficit en solo una de las dimensiones consideradas, lo que contrasta claramente con la situación de los «pobres crónicos», en donde la insatisfacción de necesidades básicas forma parte de un síndrome que abarca simultáneamente varias dimensiones de las condiciones de vida. Los hogares que padecen de carencias inerciales podrían sin duda beneficiarse con la puesta en vigencia de políticas puntuales sobre aspectos específicos de su situación; pero, obviamente, ese no es el caso de los «pobres crónicos».

CUADRO 3. MONTEVIDEO: HOGARES QUE PRESENTAN UNA SOLA CARENCIA, 1984 Y 1986\* (PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE CADA CATEGORÍA QUE SUFRE CARENCIA)

Tipo de carencia	Pobres crónicos		Carentes inerciales	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	41.0	38.8	76.4	74.1
Agua	32.6	35.6	74.4	69.2
Vivienda	42.2	32.1	77.5	79.7
Servicios sanitarios	16.2	23.7	75.5	61.2
Capacidad de subsistencia	23.5	27.3	91.7	80.0
Asistencia escolar	33.3	35.7	90.0	72.7

Fuente: Cepal. Elaborado en base a datos de la Encuesta continua de hogares, Dirección General de Estadísticas y Censos.

\* Para el total de hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con otras, se calcula el porcentaje de estos según cada uno de los dos tipos de hogares con carencias críticas.

El análisis de los antecedentes contenidos en el cuadro 4 permite inferir cuáles son las carencias en las que cada uno de estos dos tipos de hogares presenta sobrerrepresentación en el universo de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Aquellos que adolecen de carencias inerciales están claramente subrepresentados en los indicadores que se refieren al tamaño del hogar (hacinamiento) y a la presencia de niños (asistencia escolar y capacidad de subsistencia), mientras que se encuentran cercanos a su representación en aquellos indicadores vinculados en forma directa a la calidad de la infraestructura de la vivienda. Es útil completar estos datos con los que surgen de la comparación de los perfiles que se presentan en el cuadro 2. Estos indican que los jefes de hogares con carencias inerciales son en promedio más viejos y tienen una mejor integración al mercado de trabajo. En efecto, entre ellos son mucho menores la tasa de desempleo y la frecuencia de formas de inserción marginal al mercado laboral (trabajadores por cuenta propia sin local) y significativamente mayor el porcentaje de patrones. Sin embargo, este es el tipo de hogar que más se acerca al de los pobres crónicos en los indicadores vinculados a la marginalidad social (porcentaje de jefes con primaria incompleta; peso de las uniones libres y de los usufructuarios y ocupantes de hecho en el total de hogares).

## 2.2. LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA. EL CASO DE MONTEVIDEO

CUADRO 4. MONTEVIDEO: HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, SEGÚN INDICADORES DE CARENCIAS CRÍTICAS 1984 Y 1986<sup>a</sup> (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES CON NBI<sup>b</sup>)

Tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI)	Carentes inerciales		Pobres crónicos	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	18.9	24.1	81.1	75.9
Agua	37.1	33.0	62.9	67.0
Vivienda	38.5	48.5	61.5	51.5
Capacidad de subsistencia	19.0	18.5	81.0	81.5
Asistencia escolar	21.7	20.8	78.3	79.2
Servicios sanitarios	33.1	33.6	66.9	66.4
Total hogares con NBI	37.7	40.4	62.3	59.6

Fuente: Cepal, elaborado sobre la base de datos de la Encuesta continua de Hogares, Dirección General de Estadísticas y Censos.

a. Segundo semestre de cada año.

b. Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con las demás, se calcula el porcentaje de estos según cada una de las dos categorías que sufren las privaciones críticas consideradas.

A la luz de todos estos antecedentes, se concluye que uno de los rasgos típicos de los hogares con carencias inerciales sería una historia de pobreza, durante la cual se han formado valores y hábitos que organizan la asignación de los recursos del hogar en una forma que se aparta de los patrones de consumo predominantes en la sociedad montevideana. Parte de esa historia ha sido consecuencia del costo de la reproducción social. En la etapa del ciclo de vida que comentamos, los hijos ya se habrían incorporado a la vida activa o habrían formado hogares independientes, lo que explica la subrepresentación de este grupo en los indicadores de hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar. Finalmente, por razones que los datos disponibles no permiten identificar, el perfil de la inserción de los jefes de estos hogares en el mercado del trabajo se acerca más al de los hogares en condiciones de integración social que al de aquellos que están sumidos en situación de pobreza.

### 3. Hogares en situación de pobreza crónica

Esta categoría comprende los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza y que presentan una o más carencias críticas. En 1984 constituían el 75% del total de los hogares de Montevideo, significación que tres años después disminuye a 6,7% (cuadro 1), gracias al repunte que experimenta la economía uruguaya a mediados de la década.

En la literatura especializada se ha insistido en que estos hogares constituyen el núcleo de la pobreza. Desde el punto de vista de la tipología propuesta, una característica básica de esta categoría es la presencia de condiciones propicias para la activación de mecanismos que perpetúan la pobreza. Sin duda, en ese proceso intervienen elementos subjetivos. Se trata de contenidos mentales de los miembros del hogar que tienen que ver con valores, expectativas y actividades asociados al fatalismo, el desaliento, la apatía y la falta de confianza en que los esfuerzos serán recompensados con logros significativos. Estos elementos son transmitidos de generación en generación a través de las prácticas socializadoras de las familias (y en algunos casos del contexto vecinal) y son continuamente reforzados por la experiencia a lo largo del ciclo vital de los miembros del hogar, en un proceso perverso que debilita progresivamente las posibilidades de zafarse de la pobreza.

Los elementos de información con que contamos para apoyar la presunta existencia de condiciones favorables para la activación de mecanismos reproductores de la pobreza provienen, en primer lugar, de la propia definición de este grupo, la cual consulta insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas y, simultáneamente, carencias críticas en las dimensiones consideradas. Por otra parte, el hecho de que únicamente una minoría de estos hogares presente una sola carencia revela la existencia de un síndrome situacional de privaciones complementarias. Ahora bien, cuando los hogares con necesidades básicas insatisfechas se clasifican según tipo de carencias, los pobres crónicos aparecen sobrerrepresentados en carencias —hacinamiento, inasistencia escolar y capacidad de subsistencia— que se presentan en aquellas etapas del ciclo vital de las familias que deberían, al menos

desde el punto de vista normativo, estar dominadas por la función de reproducción social (cuadro 4). Las mencionadas carencias ponen justamente de relieve la incapacidad socializadora de estos hogares, lo que se traduce en una inadecuada preparación de las nuevas generaciones para una participación efectiva y una positiva integración en la sociedad.

El examen comparado de los perfiles de las cuatro categorías confirma que los hogares sumidos en situación de pobreza crónica destacan por sus indicadores de precariedad laboral y particularmente de marginalidad social (alta proporción de jefes que no completaron primaria, uniones no legalizadas y tenencia precaria de la vivienda).

#### *4. Hogares en situación de pobreza reciente*

Esta categoría comprende los hogares con ingreso por persona por debajo de la línea de pobreza, pero que no revelan carencias en las dimensiones de necesidades básicas consideradas. Su significación en Montevideo disminuye de 13% en 1984 a 9,7% en 1986 (cuadro 1).

El supuesto básico en el diseño de la tipología es que los indicadores de satisfacción de necesidades básicas incorporados al índice muestran cierta inflexibilidad ante los cambios en la situación económica de los hogares, y en tal sentido proporcionan una información importante acerca de las condiciones previas de vida de estos. El desajuste entre ingresos insuficientes y ausencia de carencias críticas (las que mide el índice), que es característico de esta categoría, revelaría un proceso de movilidad descendente.

Cuando está cercana en el tiempo, la caída del ingreso no llegaría a traducirse en un deterioro visible de las dimensiones de las condiciones de vida del hogar consideradas en el índice, las que tendrían una relativa baja prioridad y/o mayor mediatez en los procesos de reestructuración de los patrones de consumo forzados por las nuevas privaciones económicas.

El examen comparado del perfil de este grupo con el de las restantes categorías que registran privaciones («pobres crónicos» y «carentes inerciales») brinda algún apoyo al supuesto de movilidad descendente. En efecto, si bien este grupo comparte con los «crónicos» indicadores



que revelan una inserción precaria en el mercado de trabajo, exhibe claramente un perfil propio en los indicadores de marginalidad social. Así, en lo tocante a la educación del jefe de hogar se ubica más próximo al promedio nacional que las otras dos categorías. En cuanto a la legitimidad de la unión conyugal, variable que suele asociarse a la inestabilidad de la pareja y por ende a la situación de los hijos, los datos de 1984 muestran que los «pobres recientes» se diferencian claramente de los «crónicos», no así de los «carentes inerciales», de los cuales se distinguen con nitidez solo en 1986. Por otro lado, dentro de esta categoría el porcentaje de hogares con formas inestables de tenencia de la vivienda es en los dos años claramente inferior al imperante en los otros dos grupos que padecen privaciones (cuadro 2).

En resumen, el análisis del perfil de los «pobres recientes» es congruente con la hipótesis de movilidad descendente. A diferencia de los «pobres crónicos», estos hogares parecen alejados de los engranajes de perpetuación de la pobreza y, por ende, se hallan mejor preparados para mejorar su situación ante el advenimiento de condiciones económicas generales más favorables.

## CONCLUSIONES

Ante todo, cabe tener en cuenta que los resultados de este ejercicio solo intentan apuntalar la formulación de una hipótesis respecto tanto de la naturaleza específica de los hogares comprendidos en cada categoría, como de la validez y utilidad analítica y práctica de la tipología elaborada. Todo intento de someter a prueba las afirmaciones acerca de cada uno de los tipos deberá basarse en la evidencia provista por instrumentos deliberadamente concebidos con ese propósito, que permitan investigar a fondo los hogares que quedan definidos por el cruce entre pobreza y carencias específicas. Esta advertencia inicial pretende poner en guardia al lector en cuanto al carácter tentativo de las siguientes conclusiones sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo y la utilidad de la tipología propuesta.

Entre el segundo semestre de 1984 y el mismo período de 1986, la significación relativa de los hogares montevidianos por debajo de la

línea de pobreza se redujo 20%. Esta evidente mejoría de las condiciones socioeconómicas de la población es congruente con los datos sobre la evolución general de la economía, en particular sobre el aumento del salario real y la caída de la tasa de desempleo en ese período.

Los pobres en 1984 eran en su mayoría «recientes». Un elevado porcentaje de esos hogares había experimentado una severa reducción de sus ingresos durante la crisis, la cual, aunque inserta en un proceso de estancamiento de largo plazo, se agudizó gravemente a partir de mediados de 1982. El subsecuente proceso de movilidad descendente amplió el volumen de la pobreza, pero también modificó sus perfiles. Así, el 10% de pobres que detecta Altimir (1979) en Montevideo, con datos de alrededor de 1970, seguramente incluía hogares en condiciones socioculturales diferentes de las que exhiben aquellos, que, en mayor volumen, componen la misma categoría catorce años más tarde<sup>3</sup>. Por su parte, en 1984 los hogares en situación de pobreza crónica representaban poco más de un tercio del total de hogares pobres.

Los perfiles claramente diferenciados de ambas categorías anticipaban que la reactivación socioeconómica tendría mayor impacto sobre la situación de los «pobres recientes» que sobre los «crónicos». Como se observa en el cuadro 1, eso fue lo que pasó. De este modo, aproximadamente el 80% de la reducción de la pobreza en el período obedeció a la transferencia de la categoría «hogares en situación de pobreza reciente» a la de «hogares en condiciones de integración social». En contraste, los cambios macroeconómicos no modificaron en forma significativa la pobreza crónica, la cual se redujo de 7,5 a 6,7%.

---

<sup>3</sup> Las estimaciones del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alrededor del año 1970 y en 1984 no son estrictamente comparables, debido a que en el primer caso el ingreso de los hogares fue objeto de correcciones por concepto de subdeclaración. Los resultados observados a partir de diversas hipótesis de corrección de ingresos para 1984, no presentados aquí, indican igualmente en todos los casos aumento del volumen de hogares pobres, aunque no de la magnitud aquí expuesta. De todos modos, no hay razones para pensar que el nivel de subestimación en 1984 haya sido distinto al de 1986, así que permanece en pie la afirmación en el sentido de que en ese período la pobreza disminuyó 20%. Recordemos, por último, que el punto principal de este ejercicio es la utilidad que brinda la clasificación en hogares pobres y no pobres al combinarse con la correspondiente a carencias críticas.

Queda así de manifiesto el impacto diferente de los distintos tipos de políticas públicas sobre la pobreza. Por un lado, cierta categoría de hogares —predominantemente entre los pobres de Montevideo— parece responder en la forma esperada ante una política general de reactivación con aumento del salario real y generación de empleo. No ocurre lo mismo con aquellos hogares cuya situación está determinada por condiciones materiales y no materiales que alimentan continuamente los mecanismos de perpetuación de la pobreza. Es necesario, entonces, diseñar y aplicar un conjunto de políticas que partan del entendido de que la pobreza crónica responde a un síndrome situacional y no a una mera insuficiencia circunstancial de recursos monetarios, debiendo, por ende, ser atacada con un enfoque global y no específico. Tales políticas han de estar dirigidas muy en particular a impedir que el destino de los niños y de los jóvenes quede atrapado en los anillos de reproducción generacional de la pobreza.

Por último, los «hogares con carencias inerciales», que presentan privaciones mucho más específicas que las de los «pobres crónicos», vinculadas en particular con la vivienda, se beneficiarán en mucho mayor grado que los otros grupos de las políticas puntuales que brinden apoyo (de tipo crediticio, por ejemplo) para adecuar las condiciones de vida a la situación de ingresos del hogar, los que, siendo superiores a la línea de pobreza, posiblemente resultan a menudo insuficientes para generar capacidad de ahorro. En este mismo sentido operarían las políticas tendientes a asegurar la estabilidad de la nueva situación de ingresos del hogar.

En síntesis, la tipología intenta revelar la heterogeneidad de la pobreza, distinguiendo categorías de hogares que demandan diferentes diseños de políticas para solucionar las privaciones que las afectan. Paralelamente, al ser construida a base de la información que recoge en forma periódica la encuesta permanente de hogares, la tipología constituye un instrumento de fácil acceso para seguir la evolución de los hogares con privaciones, evaluar la gravedad de las carencias de estos y elaborar diagnósticos más precisos sobre la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27, Santiago de Chile. CEPAL: Indicadores censales de satisfacción de necesidades básicas. LC/MVD/R.9 (Sem.44/2), Montevideo.
- CEPAL-DCEC. Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay, LC/MVD/R.6/ Rev. 1 (Sem. 44/1).



CAPÍTULO 3.  
MECANISMOS QUE INTERVIENEN EN LAS  
SEGMENTACIONES DE ESTRUCTURAS DE  
OPORTUNIDADES URBANAS



### 3.1. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS: EXPLORACIÓN SOBRE LOS EFECTOS DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE CRECIMIENTO SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL DE CUATRO CIUDADES CAPITALES<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

##### 1. *Un paradigma en construcción*

Los trabajos incluidos en este libro presentan los resultados de un proyecto de investigación sobre «Activos, estructuras de oportunidades y vulnerabilidad social» en cuatro ciudades capitales de la región<sup>3</sup>. Los estudios exploran el impacto de las modalidades de crecimiento ligadas a la apertura y la globalización —así como de los cambios en el Estado y en la sociedad que acompañan las consecuentes transformaciones en la economía— sobre la estructura social de esas ciudades y, en particular, sobre la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social de su población. Las indagaciones, que fueron realizadas en Buenos Aires, México D. F., Montevideo y Santiago de Chile, describen la naturaleza de esa vulnerabilidad y exploran algunas de sus causas principales. Más allá de los aportes a la discusión académica sobre estos temas, los resultados de los

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada en Serie de Documentos de Trabajo IPES. Colección de Estudios Comparados N°3, año 2005.

<sup>2</sup> Por sus excelentes comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este capítulo, deseo expresar un especial agradecimiento al sociólogo Fernando Filgueira, quien por supuesto queda eximido de toda responsabilidad por el uso que el autor ha hecho de ellos.

<sup>3</sup> Proyecto coordinado por los investigadores responsables R. Kaztman (UCUDAL, Montevideo), D. Wormald (Universidad Católica de Chile) y colaborador asociado, B. Roberts (University of Texas at Austin), con el apoyo de la Fundación Ford.



trabajos buscan contribuir a la elaboración de una agenda social que, asumiendo como prioridad la integración de las sociedades sobre bases de equidad, pueda dar respuesta a los desafíos que plantean al logro de esa meta las estructuras de riesgo que surgen con la globalización.

Este conjunto de investigaciones continúa una línea de trabajo dirigida a mejorar nuestra comprensión de la naturaleza y de los determinantes de la vulnerabilidad de distintas categorías sociales al deterioro de sus condiciones de vida. La decantación de los resultados de estudios realizados en esa línea de trabajo ha ido conformando una suerte de embrión de marco conceptual. En este, la noción de vulnerabilidad se concibe como una insuficiencia del portafolio de activos de los individuos y/o de los hogares para ajustarse a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar.

El enfoque es tributario de desarrollos conceptuales previos. Entre ellos se destacan el *asset-vulnerability-approach* de Caroline Moser, que operó como marco de varias investigaciones realizadas desde el Banco Mundial, un artículo seminal que elaboró Carlos Filgueira en 1995 y una serie de trabajos que discuten y avanzan en la solución de problemas inmanentes a la construcción teórica del enfoque y que proponen vías para enfrentar las complejas cuestiones metodológicas que este plantea<sup>4</sup>.

Ciertamente, los trabajos de Caroline Moser han hecho contribuciones muy valiosas a la comprensión de la vulnerabilidad social. Al abrir la caja negra de los hogares pobres y considerar a estos como agentes activos en la superación de su situación, esos estudios estimularon el examen de la lógica de la producción de sus recursos, de su movilización y de su agotamiento. La novedad que suma el enfoque que orienta la investigación que aquí se presenta radica en colocar un mayor énfasis en el examen de las raíces estructurales de las situaciones de vulnerabilidad. Estas son concebidas, ya no solo —o principalmente— en términos de las debilidades de los recursos

---

<sup>4</sup> Mosser (1998), Filgueira, C. H. (1998), Kaztman (1999 y 2001), Kaztman y Filgueira (1999).

que manejan los hogares, sino como resultado de la relación dinámica que se establece entre esos recursos y los cambiantes requerimientos de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar. De este modo, la vulnerabilidad a la exclusión social o a la pobreza pasa a ser considerada como un producto tanto de la composición del portafolio de activos de los hogares —que incluye la posesión y la capacidad de control o movilización de recursos materiales o simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad— como de las cambiantes características de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar asociadas al funcionamiento del Estado, del mercado y de la comunidad.

Así entendida, la noción de vulnerabilidad se instala en el cruce de dos niveles de análisis: el microsocioal de individuos y hogares, y el macrosocioal de los órdenes institucionales mencionados. Esta doble raigambre proporciona al estudio de las situaciones de vulnerabilidad un sólido enlace con los cambios en la estructura social.

Las nociones de capital financiero, humano, físico y social ilustran algunos de los principales componentes de los portafolios de activos<sup>5</sup>. En cuanto a la estructura de oportunidades, son muchas las intervenciones sobre el mercado laboral, la economía y sobre las condiciones de vida de categorías sociales específicas que reflejan la importancia del Estado como fuente de oportunidades de acceso al bienestar. A su vez, las transformaciones en las configuraciones productivas nacionales y los cambios en el tiraje de la chimenea económica son factores que modifican el funcionamiento del mercado e inciden en las probabilidades de individuos y hogares de mejorar sus condiciones de vida. Por último, las transformaciones en la comunidad, en sus instituciones y en la conformación de su tejido social señalan otra importante fuente de cambios en las estructuras de oportunidades. La segmentación de ámbitos de sociabilidad y de participación implica un aislamiento creciente entre redes de relaciones, cada una de las cuales funciona como depósito de un capital social particular. Este fenómeno alude no solo a la polarización en

---

<sup>5</sup> Para una definición de los distintos tipos de activos ver Kaztman (1999) y Kaztman, Filgueira et al. (1999).

la distribución de las clases en el espacio urbano o a los procesos de homogenización en la composición social de las poblaciones que acceden a distintos tipos de servicios, sino también a todas las esferas que pueden operar como fuentes de capital social individual o colectivo, como sindicatos, gremios empresariales, partidos políticos, clubes, asociaciones con distintos propósitos, etc.

Hasta el momento, los avances realizados en el desarrollo de este enfoque han estado predominantemente dirigidos a clarificar y articular sus herramientas conceptuales básicas. En cambio, han sido escasos los estudios empíricos para poner a prueba algunas de sus ideas centrales de manera sistemática<sup>6</sup>. Dos trabajos que sí abordan en forma empírica la conceptualización de activos son el de Kaztman (1999) y Kaztman y Filgueira (2001). En el primero se examinan problemas de integración social en Uruguay y sus diferentes expresiones en materia de capital social, y segmentación laboral y residencial. En el segundo se desarrolla un abordaje detallado de la distribución etaria de la vulnerabilidad e integración social a través del análisis de categorías específicas de la población infantil y adolescente. Ambos trabajos enfatizan el lado micro del abordaje —los activos de las familias e individuos— antes que el abordaje macro —los cambios en la estructura de oportunidades del Estado, el mercado y la comunidad.

Las actividades del proyecto que dieron lugar a esta publicación procuraron contribuir a cerrar la brecha. Para ello se realizaron indagaciones que, utilizando información disponible en los microdatos de las encuestas de hogares de las cuatro ciudades consideradas, así como entrevistas en profundidad en categorías sociales específicas, exploran la relación entre las transformaciones en la estructura de oportunidades del mercado y del Estado, y su impacto sobre el acceso al empleo y a la protección social. La dinámica del mercado de empleo constituye una clave de articulación en el enfoque de activos. Por un lado, en él se reflejan en forma clara las transformaciones más importantes de la estructura productiva. Por otro lado, su análisis

---

<sup>6</sup> Los resultados de un primer intento comparativo se pueden examinar en Kaztman, Filgueira et al. (1999). Para una extensa discusión de los problemas de construcción de indicadores de tipos de activos, ver Filgueira, C.H. (1999).

permite hacer el seguimiento del grado en el cual los recursos de capital humano se traducen en diferencias de acceso a las fuentes de empleo y, por ende, de capital físico. Por último, la estabilidad del empleo y la calidad de las condiciones laborales determinan el grado en que el mundo del trabajo puede operar como fuente de capital social.

Las preguntas más generales que orientan este trabajo surgen del debate actual acerca de las convergencias y divergencias en las nuevas modalidades de desarrollo. Esa discusión introduce un conjunto de asuntos adicionales, por ejemplo, el que se refiere a las rutas seguidas por cada unidad nacional en su tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación económica y de arreglos entre los principales actores sociales. En el punto siguiente haré una breve referencia a puntos centrales en ese debate y a la contribución que puede hacer el enfoque recién presentado a su clarificación.

## *2. Convergencias y divergencias en las nuevas estructuras sociales*

En 1990 John Williamson acuñó la expresión «Consenso de Washington»<sup>7</sup>. El autor se refería a un conjunto de reformas económicas que constituían el menú de opciones para América Latina recomendado por las agencias multilaterales y el propio Departamento de Estado y Tesoro de los Estados Unidos. Bajo esta perspectiva, la liberalización del comercio exterior y de los mercados financieros, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados laborales, la austeridad fiscal y la reforma impositiva se concebían como condiciones necesarias para que las naciones latinoamericanas pudieran navegar sin tropiezos en el nuevo mundo globalizado. Si bien han captado importantes y numerosas adhesiones en las últimas dos décadas, ciertamente estas ideas y expresiones —la de «consenso» de Williamson, el famoso «there is no alternative» thatcheriano, o la de «convergencia» entre las naciones, de origen académico— no son nuevas. Desde el marxismo, desde la lógica del industrialismo, desde la perspectiva

---

<sup>7</sup> Williamson (1990).

neoclásica y desde muchas otras doctrinas y teorías, la tendencia de las naciones a la convergencia ha sido vista como inevitable, tanto en lo que hace a sus estrategias y modelos de desarrollo, como a sus resultados socioeconómicos concretos.

El ya clásico trabajo de Goldthorpe (1984) respecto a las naciones avanzadas ha sido considerado como la obra clave que cuestiona la imagen de convergencia hacia fines de la edad de oro del capitalismo. Para Goldthorpe, el capitalismo moderno es heterogéneo. Esta idea se apoya en la diversidad de iniciativas con que países que operaban bajo modelos socialdemócratas o liberales reaccionaron a la crisis de los años setenta. Quince años después, y a la luz de los evidentes procesos de convergencia que en materia de regímenes de bienestar, instrumentos de política económica y regímenes productivos pueden constatarse en los países de la OCDE, Kitschelt, Lange, Marks y Stephens (1999) editan un libro que procura colocar nuevamente la cuestión de la convergencia o divergencia en los modelos del capitalismo moderno en el centro del debate académico. Los autores de algunas de las contribuciones a ese libro afirman que, si bien es innegable que desde los años ochenta, y en particular a partir de mediados de los noventa, se ha producido entre los países de la OCDE un proceso de convergencia, este es parcial, y se encuentra mediado tanto por la estructura productiva y de *welfare* preexistentes en esos países como por la forma de articulación entre ciudadanía, partidos, grupos de interés y Estado. En este sentido, contraponen un modelo simple de tipo económico y de orientación neoliberal que postula una convergencia total, a otro que, a falta de mejor expresión, puede definirse como neoinstitucional y respetuoso de una lógica de tipo «*path dependent*». Algo similar, aunque específicamente orientado al análisis de los regímenes de bienestar en los países de la OCDE, puede verse en el reciente texto de Huber y Stephens (2001). Para estos autores, el incremento del desempleo es la clave detrás de los procesos de convergencia de los regímenes de bienestar. Pero también señalan que los países que en el pasado adhirieron a regímenes de tipo socialdemócrata muestran una mayor capacidad para mantener Estados generosos; que los regímenes de

pasado liberal retornan o profundizan modelos residuales; y que los que Esping Andersen<sup>8</sup> denominara corporativos, y que Huber y Stephens definen, con algunas variaciones, como demócrata-cristianos, enfrentan serias dificultades para mantener sus modelos de *welfare* y tienden a converger hacia modelos más liberales.

Carecemos en América Latina de un análisis de la profundidad de estos textos en lo que refiere a los modelos de desarrollo del capitalismo y las variantes nacionales de los mismos. Predomina un tipo de análisis que se detiene en la medidas concretas adoptadas por los Estados y, en menor medida, en los resultados en materia de pobreza y desigualdad. Con contadas excepciones, el primer tipo de estudios ha adherido a la idea de convergencia total de los países. Lo han hecho no solo desde un punto de vista empírico sino también muchas veces normativo, donde los casos desviados se conciben como «desastres por suceder» y no como variantes legítimas del capitalismo periférico en el mundo global (Williamson, 1990; BID, 1997). Los estudios centrados en materia de pobreza y desigualdad también han enfatizado procesos de convergencia, si bien aquí existen evidencias divergentes innegables, así como un tratamiento más respetuoso de las mismas.

Al ahondar en la evolución concreta del empleo y la protección social, así como en la forma en que esa evolución se plasma en el conjunto de la estructura social, este libro procura ubicarse en un espacio intermedio entre las decisiones en materia desarrollista y los resultados en materia de pobreza o desigualdad. Desde esa posición es posible evitar los sesgos que pueden afectar una mirada solo anclada en las transformaciones formales del modelo de desarrollo. Dos países pueden exhibir una similar reducción de aranceles, pero el impacto sobre las correspondientes estructuras sociales será diferente según el tipo de inserción internacional y la estructura de importaciones y exportaciones en cada caso. Observar las transformaciones en el empleo y en la protección social permite en cambio avanzar sobre las cuestiones de convergencia o divergencia en los modelos de desarrollo desde sus resultados concretos en la estructura social, y no desde los resultados esperados por la teoría.

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen (1999).

Asimismo, la cuestión de la convergencia o divergencia en los modelos de desarrollo tampoco puede verse meramente desde los resultados en materia de pobreza o desigualdad. En diferentes coyunturas del ciclo económico, modelos desarrollistas similares pueden generar magnitudes y tendencias de pobreza diferentes. Asimismo, incrementos asimilables en índices de desigualdad pueden responder en un país a diferenciales de ingreso en la manufactura, y en otro, en los servicios. A la destrucción de puestos de trabajo no calificado en un país o al incremento de la brecha de ingresos por calificación en otro. Al revelar algunos de los mecanismos que articulan la relación entre modelos de desarrollo y pobreza o desigualdad, el examen de los cambios en el empleo y en la protección amplía las alternativas de interpretación de escenarios sociales aparentemente similares.

Con este instrumental, y sobre la base de los análisis realizados en los capítulos que investigan los casos nacionales, podemos adelantar una conclusión que será ampliada en las consideraciones finales de estas notas. La misma sostiene que si bien son innegables los procesos de convergencia nacionales, ello no inhibe variantes de importancia que en los casos considerados parecen delimitar al menos tres rutas desarrollistas diversas: liberal en el caso de Chile, ajuste corporativo de tipo europeo continental en el caso de Uruguay y crecimiento de estilo tigres asiáticos en el caso de México. El caso de la Argentina resulta de más difícil clasificación, aunque parece responder a un modelo corporativo privatizado bajo la égida liberal, pero devenido depredador bajo la lógica corporativa. Retomaremos esta clasificación más adelante.

Pero antes de pasar a la exploración comparativa, es conveniente elaborar un poco más algunas de las ideas centrales que orientarán el tratamiento de lo que resta de este capítulo.

### 3. ¿Hacia el endurecimiento de la estructura social?

Numerosos estudios ponen de relieve el incumplimiento de la promesa de un mayor bienestar general incorporada al discurso con que se presentan las nuevas modalidades de desarrollo. Esos estudios constatan la persistencia en la región de altos niveles de pobreza y, muy en particular, el mantenimiento en algunos casos, y crecimiento en otros, de las fuertes disparidades de ingreso y de riquezas que han destacado y siguen destacando a América Latina en el escenario mundial<sup>9</sup>. La regularidad con que se registran este tipo de hallazgos ha dado fundamento a la sospecha que podrían ser inherentes, al menos en el corto y mediano plazo, a la lógica del funcionamiento de mercados crecientemente internacionalizados<sup>10</sup>. A través de esa lógica se procura un aumento de la eficiencia y la eficacia económica ampliando las fronteras de competitividad, incorporando tecnología que favorece especialmente la productividad de los más calificados y reformando los Estados de modo de reducir su tamaño y abaratar sus costos. La contrapartida de estos procesos parece haber sido un aumento de la incertidumbre y de la segmentación laboral, problemas que han ido ganando prioridad en la agenda social de países desarrollados y en desarrollo.

La consideración de las relaciones entre modelos de desarrollo y consecuencias sociales presenta al menos dos desafíos analíticos. Por un lado, la atribución de causalidad relativa a rupturas y continuidades en el patrón de desarrollo. Por otro, la atribución de causalidad respecto a los órdenes institucionales (Estado, mercado o comunidad) como responsables del incremento y/o cambio en las estructuras de vulnerabilidad social.

En efecto, una vez que se admite que los altos grados de desigualdad, de pobreza y la extensión de los mercados laborales informales y desprotegidos no son una novedad en los países de la región (más bien se pueden considerar rasgos distintivos de la mayoría de estas

<sup>9</sup> Para un análisis reciente de la literatura sobre los efectos del crecimiento sobre la desigualdad, ver Aghion, Caroli, et al. (1999).

<sup>10</sup> Para evidencia al respecto, ver últimas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, CEPAL.



sociedades), se hace necesario avanzar en la identificación y comprensión de las rupturas y continuidades en el patrón de desarrollo regional y sus efectos sobre la vulnerabilidad y las transformaciones en la estructura social. Asimismo, es dable reconocer que la evidencia disponible no alcanza para discernir el peso relativo de distintos órdenes institucionales como causa de la persistencia y surgimiento de problemas sociales. En particular, no sabemos cuánto de las vulnerabilidades emergentes se debe a las nuevas modalidades de crecimiento y cuánto a la incapacidad de los Estados, o de otras instituciones medulares de la comunidad, para facilitar los cambios y brindar los apoyos que requiere un desarrollo humano sustentable en un mundo globalizado.

Un buen caso para ilustrar esa complejidad es el de Chile. Al haber incorporado plenamente las orientaciones de la nueva modalidad de crecimiento, ordenado su economía, apostado fuertemente a la apertura externa y consolidado su institucionalidad y la tradicional eficiencia administrativa de su Estado —al menos en términos relativos a la región—, Chile logró alcanzar, junto a las mayores tasas de crecimiento de América Latina, los mayores avances en la reducción de la pobreza. Pese a ello, incrementó los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos ubicándolos entre los más altos de la región y, por ende, del mundo. El caso argentino ilustra otros aspectos de esa complejidad. Sería ingenuo sostener una relación lineal entre el escenario inédito de inequidad, pobreza y descomposición social que exhibe actualmente esa sociedad y el funcionamiento de las nuevas modalidades de crecimiento. Parece más sensato argüir que el despliegue de dichas modalidades ha potenciado los efectos perversos sobre la estructura social de un sistema institucional y un sistema político tradicionalmente débil. Y que esa debilidad anuló su capacidad para enfrentar —con alguna posibilidad de éxito— el desafío de un desarrollo con equidad en economías abiertas.

En este capítulo intentaremos explorar esa complejidad a partir del examen de datos comparativos sobre aspectos que hacen a los niveles de modernización de las sociedades, las características tradicionales de sus estructuras sociales, sus configuraciones de recursos

y sus formas de inserción en el mercado internacional, y el carácter de sus regímenes de bienestar y de sus matrices sociopolíticas y culturales. Posteriormente se analizarán las tendencias del empleo y de la protección social.

Como parte de esta exploración se discutirán dos argumentos. El primero afirma que los procesos que se desencadenan con la apertura comercial y con el creciente papel que juega el conocimiento como eje motor de las transformaciones productivas tienen efectos convergentes sobre las estructuras sociales que son relativamente independientes de las formas de inserción en los mercados internacionales, y que se manifiestan en un aumento de las disparidades de ingreso y de condiciones de trabajo entre personas de alta y baja calificación. El segundo sostiene que las diferencias que se observan entre los países de la región tanto en la magnitud que pueden alcanzar esas disparidades en el mundo laboral, como en la intensidad con que las mismas se trasladan al conjunto de la estructura social, afectando esferas sociales como la educación, la salud, la seguridad social, los lugares de residencia, etc., guardan una estrecha relación con características básicas de las matrices sociopolíticas y culturales de los países.

Colocar el acento final de este ejercicio en las transformaciones de las estructuras sociales responde a la intuición que, más que un problema de persistencia de pobreza y desigualdades, los países de la región están experimentando un endurecimiento de sus estructuras sociales. O, puesto en otros términos, lo que se observa es un debilitamiento de la salud de los mecanismos que, en algunos países más que en otros, habían logrado alimentar la esperanza de que los pobres no iban a ser siempre pobres y que el progreso económico, a través de la consolidación de los regímenes de bienestar y la consecuente extensión de los derechos ciudadanos, iría reduciendo las brechas de ingreso y riquezas.

Congruente con esa visión de la evolución de las estructuras sociales, una última idea que recorre este capítulo y los siguientes se refiere a las características particulares que asume la vulnerabilidad de los segmentos urbanos de menores recursos. Las dos

dimensiones más importantes para definir esa vulnerabilidad son la creciente debilidad de sus vínculos con el mercado de trabajo y su aislamiento progresivo con respecto al resto de la población urbana<sup>11</sup>. Los siguientes capítulos hacen una descripción muy detallada de las transformaciones en los modos de inserción en el mercado de trabajadores con distintos niveles de calificación, en las diferentes ciudades analizadas. El examen de la evolución diferencial de las tasas de desempleo, de la cobertura de prestaciones sociales y de los diferenciales de ingreso entre trabajadores calificados y no calificados, permite dar cuenta de las tendencias en cuanto a las relaciones con el mercado laboral. A su vez, algunos datos sobre procesos de segregación residencial y segmentación educativa arrojan ciertas pistas sobre los mecanismos que refuerzan el aislamiento de los trabajadores no calificados y sus familias con respecto al resto de la sociedad urbana.

#### *4. Algunas particularidades de las ciudades bajo observación*

Antes de caracterizar la situación de las cuatro ciudades en el marco recién reseñado, dos notas con respecto a la información utilizada. En primer lugar, los trabajos que aquí se presentan tienen en común el uso de microdatos de las encuestas que se realizan en cada país desde instituciones de gobierno. En tres de los cuatro estudios, la información de estas fuentes se complementa con la que proveen entrevistas en profundidad realizadas como parte de estudios de casos en poblaciones de riesgo. Todos estos datos se refieren a las ciudades bajo estudio, aunque algunos de los que se utilizan para caracterizar las grandes transformaciones económicas se relacionan con el país. En segundo lugar, la información apunta a la población de ciudades capitales, cada una de las cuales representa la mayor aglomeración urbana en su país, son sedes de las instituciones de gobierno, de los organismos políticos de representación, de las principales entidades financieras, de los contactos con el mundo político internacional y

---

<sup>11</sup> Estas son las dimensiones que utiliza Wilson para definir lo que llama «*underclass*» en Estados Unidos.

con el mercado mundial de bienes y servicios, además de concentrar la población con mayores recursos (el PBI per cápita de estas ciudades es significativamente superior a los correspondientes promedios nacionales). Por ende, las características de sus estructuras sociales, las peculiaridades de sus funcionamientos y, en particular, los tipos de problemáticas sociales que se generan en ellas, pueden diferir en forma significativa de otras áreas urbanas en el mismo país.

#### BREVE CARACTERIZACIÓN DE LOS CONTEXTOS NACIONALES

En este acápite bosquejaremos un perfil de aquellas características nacionales que, a nuestro juicio, y desde una perspectiva comparada, ayudan a una mejor comprensión de las estrategias de adaptación alternativas que despliegan los países ante los desafíos de la globalización y que inciden en el funcionamiento de sus mercados de trabajo.

Los espacios que disponen los países para implementar modalidades alternativas de crecimiento tienen márgenes bien definidos, cuya mayor o menor amplitud responde al juego de múltiples factores. Los más importantes son: primero, las ventajas competitivas que surgen de la particular configuración del perfil de los recursos nacionales; segundo, los requerimientos que va fijando el mercado internacional para el aprovechamiento de las oportunidades de intercambio de bienes y servicios que se abren en el mundo globalizado; y tercero, los límites a las condiciones de movilización de los recursos nacionales que surgen de derechos, protecciones y seguridades, que forman parte de las matrices socioculturales nacionales y que potencian o atenúan el aprovechamiento de aquellas oportunidades.

Dado que el interés central de los estudios llevados a cabo en este proyecto es la exploración de los cambios en las condiciones de vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social de hogares urbanos, nos interesa examinar particularmente la forma en que el contenido de los regímenes de bienestar nacionales y contenido de las matrices socioculturales que los subyacen interactúan con las modalidades de crecimiento en sus efectos sobre el mercado de trabajo.

## *1. Relación entre mercados de trabajo, ritmo y modalidades de crecimiento*

La evolución que muestra la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola incorporada a empleos en el sector público o en la industria manufacturera es un buen indicador del tipo de transformaciones en la estructura productiva que tienen fuerte impacto en el bienestar de los hogares. En efecto, los empleos en estos sectores han constituido tradicionalmente nichos de ocupaciones más protegidas que en el resto de la estructura productiva, por lo que la declinación de su capacidad de absorción de empleo repercute significativamente en la capacidad de los hogares para mantener o mejorar sus condiciones de vida.

Debido a que en la categoría de industria se incorporan las empresas de agua y energía que experimentaron fuertes procesos de privatización en algunos de los países considerados, en la lectura del cuadro 1 se debe tener en cuenta que estas cifras no son independientes unas de otras. De todos modos, en el cuadro se puede observar que tres de los cuatro países que tenían aproximadamente un quinto de su fuerza de trabajo no agrícola en el sector público a principios de la década de los noventa experimentaron una fuerte reducción de empleo en ese sector. La excepción fue Chile que, habiendo sido pionero en la región en cuanto a las medidas de austeridad fiscal como en la privatización de empresas públicas, siguió manteniendo el porcentaje más bajo de empleo en el sector público. En cuando a la industria, con la excepción de México, se produjo también una reducción significativa de su peso relativo en el total de la población ocupada.

### 3.1. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS...

CUADRO 1. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA NO AGRÍCOLA EN EL SECTOR PÚBLICO E INDUSTRIAS MANUFACTURERAS. 1990-1999

	Argentina*		Chile		México		Uruguay	
	1991	1998	1990	1998	1990	1999	1990	1999
Sector público	19,3	12,7	7,0	7,2	19,4	14,5	20,1	17,1
Industria manufacturera	18,2	14,7	30,5	18,6	25,0	28,8	23,1	16,0

\*Gran Buenos Aires.

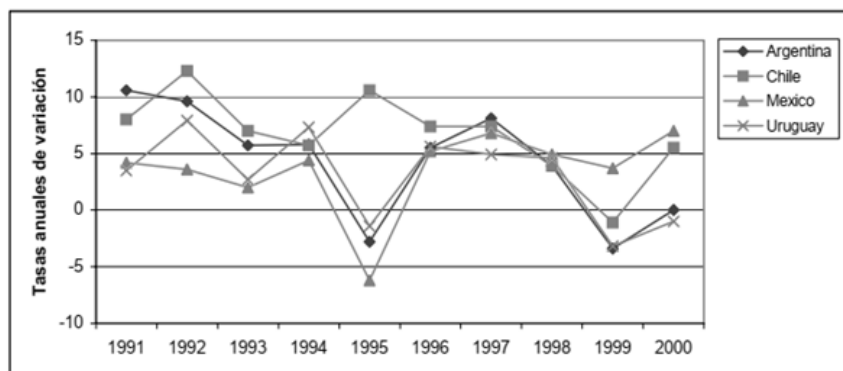
Fuente: Sobre la base del cuadro III.2 de CEPAL (1998) y cuadros 6-A y 7-A de OIT (2000).

Las transformaciones en la estructura del empleo están estrechamente relacionadas con la forma de inserción en el sistema internacional. La consideración del peso de la manufactura industrial en los diez productos más importantes en el total de exportaciones permite distinguir claramente la situación de México de las de los otros tres países. La inserción de México en el mercado internacional a través de la exportación de productos industriales está basada principalmente en el funcionamiento de la maquila, sistema que se caracteriza por salarios relativamente bajos en términos internacionales y una cobertura reducida de prestaciones sociales. El comercio internacional tanto de Argentina, de Chile como de Uruguay, en cambio, sigue apoyándose principalmente en el procesamiento poco elaborado de producción agropecuaria y minera.

En cuanto al ritmo de crecimiento del período comprendido entre el inicio y el final de la última década del siglo XX, el gráfico 1 presenta la evolución de las tasas anuales de variación del producto bruto interno por habitante en los cuatro países. El «efecto tequila» se manifiesta con claridad en el comportamiento no solo de México, sino de Argentina y Uruguay; no así en el caso de Chile, que en cambio parece haber sido más afectado por la crisis del Sudeste Asiático y la posterior devaluación brasilera. La alianza comercial México-Estados Unidos a través del NAFTA comienza también a manifestar sus efectos en la segunda mitad de la última década. En suma, aunque los cuatro países mejoraron visiblemente su desempeño

económico con respecto a la llamada «década perdida», su comportamiento también ha reflejado tanto sus particulares estrategias de inserción internacional como las vicisitudes de economías cuya creciente globalización las hace más vulnerables a crisis externas.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Sobre la base del cuadro A-1 de CEPAL (2000a), p. 85 (cifras del 2000 son preliminares).

Las fluctuaciones del producto inciden sobre las posibilidades de mejoramiento del bienestar de los hogares básicamente a través de la ampliación de las oportunidades de empleo. Nuevamente, el comportamiento de México se distingue con nitidez de los otros países. En el gráfico 2 se puede observar que, en 1995, después de la crisis que acompañó la devaluación de su moneda y que se tradujo en una tasa de crecimiento negativa cercana al 8%, México alcanzó sus niveles más altos de desempleo —alrededor del 6%—, pero en el resto de ese quinquenio recuperó rápidamente las bajas tasas de desocupación que han caracterizado su mercado. De hecho, fuera de la crisis del año 1995 y de sus reverberaciones en el '96, el país ha mostrado durante toda la década las tasas de desempleo más bajas de toda la región.

Argentina y Uruguay muestran perfiles opuestos al de México. Aun cuando desde 1991 hasta 1997 reflejan tasas de crecimiento superiores o iguales a aquel país, sus tasas de desempleo fueron

### 3.1. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS...

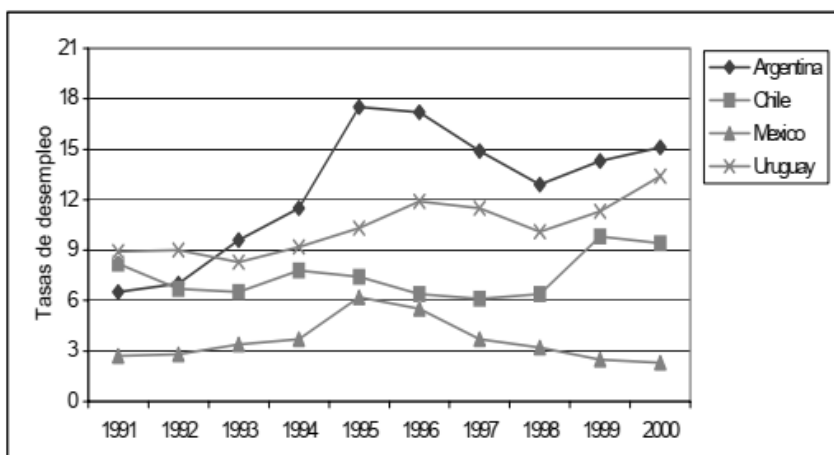
sistemáticamente mayores. El caso de Argentina es llamativo, porque con un crecimiento superior al 5% anual entre 1991 y 1994, sus tasas de desempleo pasan en ese período del 6,5% al 11,5%. El cuadro 2 resume las relaciones entre el crecimiento del producto y el desempleo en la década pasada y muestra con claridad los casos en los que el crecimiento del producto no se reflejó en reducción de la desocupación y, como se desprende de la lectura de los gráficos 3, 4, 5 y 6, tampoco en generación de empleo.

CUADRO 2. CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LAS TASAS DE DESEMPLEO URBANO EN EL PERÍODO 1991-2000

	Tasa promedio anual del crecimiento del producto interno bruto	Incremento de las tasas de desempleo urbano: 1991=100
Argentina	4,2	232,2%
Chile	6,6	114,6%
México	3,5	85,2%
Uruguay	3,0	150,6%

Fuente: Sobre la base de CEPAL (2000a).

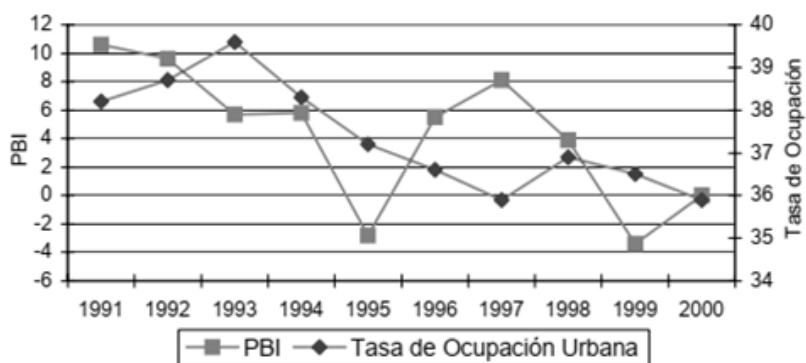
GRÁFICO 2. TASAS ANUALES MEDIAS DE DESEMPLEO URBANO



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

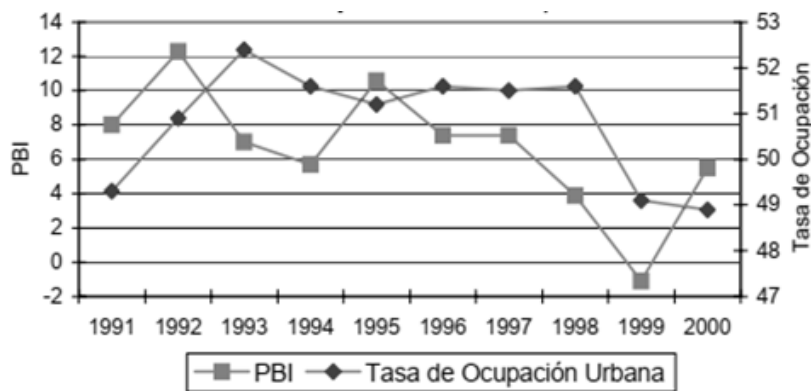


GRÁFICO 3. ARGENTINA. EVOLUCIÓN DEL PBI Y LA TASA DE OCUPACIÓN URBANA



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

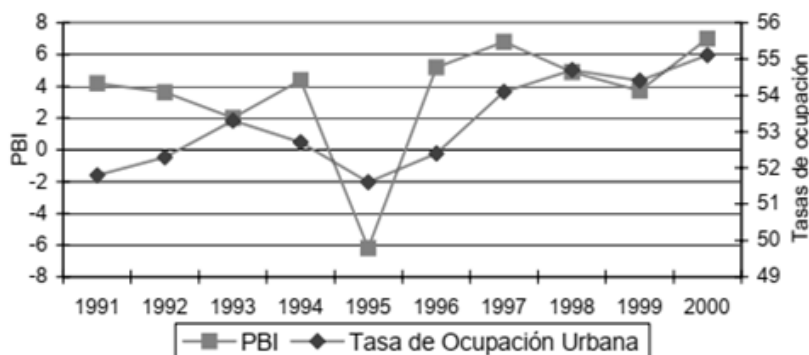
GRÁFICO 4. CHILE. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS ANUALES DE VARIACIÓN DEL PBI Y LA TASA DE OCUPACIÓN URBANA



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

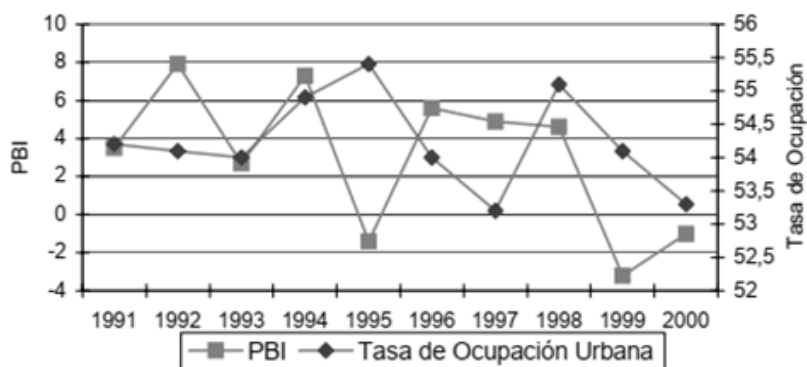
### 3.1. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS...

GRÁFICO 5. MÉXICO. EVOLUCIÓN DEL PBI Y LA TASA DE OCUPACIÓN URBANA



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

GRÁFICO 6. URUGUAY. EVOLUCIÓN DEL PBI Y LA TASA DE OCUPACIÓN URBANA



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

Todo parece indicar que, fuera del caso mexicano, el nivel de crecimiento necesario para producir un descenso en la tasa de desempleo es relativamente elevado. Según el Balance Preliminar de las Economías de la región que hace CEPAL en el 2000, a principios del actual milenio ese nivel de crecimiento se ubicaba, como promedio para América Latina, en una cifra cercana al 4% anual. Por debajo de esa tasa, el efecto de la mayor actividad económica solo parece

frenar el aumento del desempleo sin llegar a reducirlo<sup>12</sup>. Pero como se refleja con claridad en los datos del cuadro 2 —especialmente en la comparación entre México y Uruguay con tasas de crecimiento parecidas en la década pasada—, la tasa a la que el aumento de la actividad económica se traduce en número y calidad de empleos depende de la modalidad que asuma el crecimiento en cada país.

Esta gruesa caracterización de los contextos nacionales en términos de su estructura productiva, de la forma de inserción en el sistema internacional, de las tasas de crecimiento del producto y de la evolución de las tasas de empleo y desempleo, es suficiente para señalar algunas grandes diferencias contextuales que pueden orientar la lectura comparada de los resultados de los estudios de las cuatro ciudades. Una de las ideas medulares que orienta este capítulo es que las características de esas matrices culturales y regímenes de bienestar nacionales determinan los márgenes de maniobra y las estrategias de adaptación que pueden adoptar los países para enfrentar el desafío de la globalización<sup>13</sup>. De modo que para una mejor comprensión de estos fenómenos, es conveniente agregar a esta descripción algunos elementos que corresponden a la naturaleza, tanto de las matrices socioculturales nacionales como de los regímenes de bienestar cuya emergencia favorecen.

## 2. *Matrices socioculturales nacionales*<sup>14</sup>

En lo que sigue se presentan algunos indicadores de aspectos sociodemográficos de los cuatro países considerados. También se muestran algunas medidas de los progresos que estos realizaron

<sup>12</sup> CEPAL (2000a).

<sup>13</sup> Esta idea está tomada de Gosta Esping Andersen (1999). La noción de «régimen de bienestar» refiere a la interacción entre los mercados de trabajo, la familia y el Estado de bienestar (Esping Andersen, 1999, p. 4).

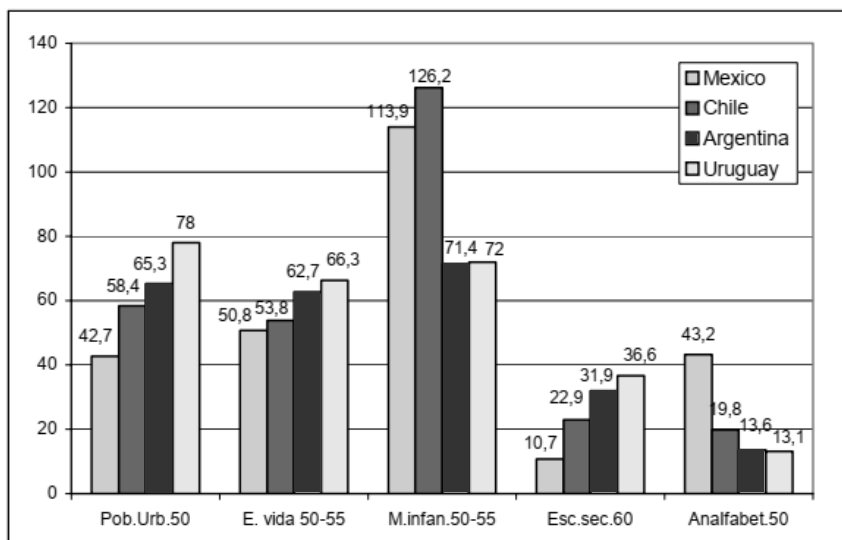
<sup>14</sup> Por matrices socioculturales nacionales entendemos la constelación de valores que orientan y penetran la estructura de las instituciones que en toda sociedad resultan claves para el bienestar de la población. Entre esos valores se destacan el que asigna prioridad al ideal de igualdad de oportunidades para todos, los que promueven sentimientos de obligación moral y actitudes de solidaridad hacia los más deprivados, y los que rechazan toda pretensión de superioridad basada en el origen social.

en cuanto a derechos sociales y derechos asociados al trabajo, donde se plasman los contenidos de sus matrices socioculturales.

### a) Situación social y demográfica

En el gráfico 7 se aprecia que ya en los años cincuenta, tanto el nivel de urbanización y como esperanza de vida al nacer ordenaban a estos cuatro países en una jerarquía similar a la que presentaban en indicadores de avances en derechos sociales básicos de salud y educación, como son la mortalidad infantil y las matrículas de educación secundaria.

GRÁFICO 7. INDICADORES SELECCIONADOS DE LA SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA A MEDIADOS DEL SIGLO XX



Fuente: Sobre la base del cuadro A-5 en CEPAL (2000a), p. 89.

En cuanto a su estructura social, también en esos países, y particularmente en el caso de Argentina y Uruguay, fue temprana la formación de amplias capas medias cuyo peso relativo otorgó un tono mesocrático al perfil de sus sociedades. Con respecto a las magnitudes relativas de pobreza, las estimaciones más antiguas que permiten comparar la situación en estos cuatro países surgen

del estudio realizado por Oscar Altimir para 1970<sup>15</sup>. Aunque dicho estudio arroja cifras inferiores a las que caracterizaron a estos países en el resto del siglo XX, el ordenamiento resultante es similar al que surge cuando se considera información más reciente. Así, los datos sobre pobreza urbana y sobre desigualdades en la distribución de ingreso para el inicio y el final de la década de los noventa refuerzan la imagen anterior acerca de las posiciones relativas de estos países en cuanto a sus avances en desarrollo social (ver cuadro 3).

CUADRO 3. POBREZA Y DESIGUALDAD DE INGRESOS EN LOS HOGARES URBANOS, 1990-1999\*

	Hogares pobres		Desigualdad de ingresos	
	1990	1999	1990	1999
Argentina	16,2	13,1	13,5	16,4
Chile	33,3	16,2	18,2	18,7
México	34,2	31,0	17,2	18,4
Uruguay	11,8	5,6	9,4	8,8

\*Los hogares pobres corresponden al porcentaje sobre el total de hogares urbanos. Las cifras referidas a la distribución del ingreso corresponden al cociente entre el ingreso medio per cápita de los hogares del 10% más alto de la distribución y el ingreso medio per cápita en los hogares del 40% más bajo de la distribución de ingresos.

Fuente: Cuadro II.1 en CEPAL (2001).

### *b) Derechos de los trabajadores*

A medida que el avance de la globalización comercial fuerza al descenso y a la unificación de las tarifas arancelarias, va dejando al descubierto la naturaleza de las ventajas comparativas de los países. Esas ventajas son relativas tanto a la configuración de los activos nacionales como a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que se abren en el mercado internacional. Las ventajas pueden localizarse tanto en la abundancia de recursos naturales, en la relación costo/calidad de los recursos humanos, como en la capacidad institucional para articular en forma sistémica los diferentes recursos nacionales y

<sup>15</sup> Altimir (1979).

para adaptarse con rapidez a los cambios en las estructuras de oportunidades de un mundo crecientemente globalizado.

La particular configuración del portafolio de activos de los países contribuye sin duda a acotar la gama de estrategias alternativas con que estos pueden responder a los problemas que va planteando la competencia en el mercado internacional. Un componente central de esa configuración de activos son los recursos humanos. Dado que las normas que regulan el mercado laboral, las negociaciones colectivas y las protecciones de los trabajadores establecen, al menos desde el punto de vista del Derecho, las condiciones mínimas de disponibilidad de la fuerza de trabajo, las maneras en que se puede movilizar ese activo estarán limitadas por las características de los sistemas nacionales de seguridad social. En otras palabras, los avances que realizaron los países en la regulación de los mercados laborales y en la protección de los trabajadores acotan los márgenes de maniobra dentro de los cuales las empresas pueden dar respuesta a los muchos desafíos que les plantea la constante ampliación de las fronteras comerciales y tecnológicas, así como la expansión de las empresas multinacionales.

Los países examinados muestran amplias diferencias tanto en lo que hace a derechos de los trabajadores como en cuanto a la solidez de las instituciones que controlan su cumplimiento. Un indicador aproximado de la extensión de esos derechos es el porcentaje de los asalariados que cotizan en la seguridad social. Dado que en el sector formal de los cuatro países esos porcentajes varían entre el 80% y el 90%<sup>16</sup>, a los efectos de comparar la profundidad de los avances nacionales en este campo es conveniente desplazar la mirada hacia los sectores que usualmente están menos protegidos. Eso es lo que se hace en el cuadro 4, donde se presentan las proporciones de asalariados domésticos y en empresas de hasta cinco trabajadores que cotizan a la seguridad social<sup>17</sup>. Otro indicador que complementa

---

<sup>16</sup> Ver OIT (2000).

<sup>17</sup> OIT (2000). La información sobre la cobertura del sector informal es escasa. Un trabajo pionero al respecto es el que Carmelo Mesa Lago (1990) realizó para PREALC, en que tomó como casos de estudio Jamaica, Costa Rica, México y Perú.

la información sobre el desarrollo de los sistemas nacionales de seguridad social es el porcentaje de población de 65 años y más que recibe ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones. Como los datos están referidos a 1997, la cobertura que revelan corresponde a trabajadores que ya han abandonado el mercado laboral y, por ende, puede no reflejar cambios recientes en la cobertura de las prestaciones previsionales.

CUADRO 4. PORCENTAJE DE ASALARIADOS DOMÉSTICOS Y EN EMPRESAS DE HASTA CINCO TRABAJADORES QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL (1990), Y POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE INGRESOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES (1997). ÁREAS URBANAS

	Asalariados informales cotizantes en la seguridad social*	Asalariados informales sobre el total de asalariados*	Población de 65 y más que recibe ingresos por jubilaciones o pensiones**
México	12,7	26,7	26,0
Argentina	24,9	34,5	77,0
Chile	59,0	23,3	70,0
Uruguay	63,6	26,6	89,0

Fuente: \* Cuadros 6<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> en OIT (2000). \*\* Gráfico IV.2 en CEPAL (2000b).

De los cuatro países, Argentina, Chile y Uruguay han sido pioneros en el desarrollo de los sistemas de seguridad social en América Latina<sup>18</sup>, mientras que México muestra menos avances en estos tipos de protecciones<sup>19</sup>. El caso de Argentina llama la atención, por la aparente discrepancia entre las cifras de jubilados y pensionados y las cotizaciones de los asalariados informales, que representan más de un tercio de los asalariados. Aunque parte de la diferencia puede ser atribuida a un sector de autoempleados —alrededor de un 20% de la PEA ocupada— que, habiendo gozado en el pasado de condiciones favorables de trabajo alcanzaron a realizar los aportes previsionales,

<sup>18</sup> Ver los trabajos de Carmelo Mesa Lago (1985) y Fernando Filgueira (1998).

<sup>19</sup> Las debilidades de los sistemas de jubilaciones y pensiones usualmente se asocian al mantenimiento de fuertes funciones de protección por parte de las familias, presionadas a suplir las carencias de seguridades que se pueden obtener a través del Estado y/o del mercado.

resulta plausible argumentar que esa discrepancia obedece al fuerte repliegue que han experimentado las prestaciones sociales con el avance de las nuevas modalidades de crecimiento en ese país.

Chile y Uruguay se destacan por la extensa cobertura de estas prestaciones. El caso de Uruguay, una sociedad que se caracteriza en la región por el mayor peso relativo de la población de 65 años y más (12,9%), triplicando las cifras de México y casi duplicando las de Chile, y de los cuales prácticamente el 90% goza de una jubilación o de una pensión, es un ejemplo de sistema de bienestar consolidado que brinda una amplia protección a los adultos mayores.

Como han mostrado otros estudios, el ordenamiento que se desprende de las cifras del cuadro 4 no es nuevo<sup>20</sup>. La escasa información disponible a comienzos de los años setenta sobre estos temas permitiría constatar un ordenamiento similar de estos cuatro países en términos de la población cubierta por los sistemas de seguridad social<sup>21</sup>.

Fernando Filgueira ha realizado una síntesis de la economía política del desarrollo de estos países que ayuda a delinear las diferencias en los perfiles nacionales. Dicha síntesis, que ubica el momento de consolidación de esos sistemas en el período en el que predominaba el sistema de sustitución de importaciones, da cuenta de algunas características básicas de sus matrices sociopolíticas y culturales y sus sistemas de protección social. Filgueira afirma:

Los casos de Argentina y Uruguay presentaron un modelo de sustitución de importaciones anclado en exportaciones de bienes primarios con muy baja demanda de mano de obra y con alta rentabilidad internacional. Fuertes procesos migratorios hacia los centros urbanos crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. El poder del Estado sobre los capitales domésticos (la alianza antischumpeteriana de la que habla Evans) sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social, y unilateral en el caso de

---

<sup>20</sup> Marshall (1968).

<sup>21</sup> Filgueira (1996); Mesa Lago y Bertranou (1998).



la educación y para ciertas áreas de la salud. Chile es un caso más complejo, con un importante desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, que se apoyó en la minería y una economía agraria exportadora más diversificada, y de mayor demanda de mano de obra que en los otros dos países. Al igual que éstos, presentó una importante migración rural urbana, aunque el proceso fue más tardío. Los primeros grupos en incorporarse a la protección social fueron, como en Argentina y Uruguay, los profesionales y empleados públicos. Las elites estatales, utilizando los recursos del comercio exterior, desarrollaron los primeros programas de prestación de servicios sociales (educación y, en menor medida, salud) y de seguro social. Por su parte, núcleos fuertemente sindicalizados en la minería y articulados a los partidos políticos en los centros urbanos, fueron capaces de presionar y lograr la incorporación a los sistemas de protección y servicios sociales<sup>22</sup>.

Filgueira clasifica estos tres países dentro de lo que denomina «universalismo estratificado», en alusión al orden de acceso a las protecciones y beneficios de distintos estratos ocupacionales, así como también a la calidad de los mismos. El caso de México, en cambio, es clasificado por el mismo autor en la categoría de «regímenes duales», en los cuales, paralelo a un desarrollo importante de la cobertura de la seguridad social en los trabajadores del mercado formal y del Estado, se observa una virtual desprotección y baja incorporación, ya sea por el mercado o por el Estado, de la mayor parte de la población trabajadora<sup>23</sup>.

La clasificación de Filgueira es útil a nuestros efectos y congruente con los datos antes presentados. Parece conveniente, sin embargo, complementarla con algunas precisiones, cada una de las cuales señala rasgos de la estructura social, del mercado o del sistema político que, además de diferenciar entre sí a los países que el autor incluye en la categoría «universalismo estratificado», inciden en las estrategias alternativas de adaptación frente a la globalización.

La primera precisión refiere a las pautas de estratificación pre-existentes a la consolidación de los sistemas de protección social,

---

<sup>22</sup> Filgueira (1996, p. 10).

<sup>23</sup> Filgueira (1996, p. 11).

que permitirán diferenciar los casos de Argentina y Uruguay respecto del caso de Chile. La existencia en este último país de una economía agraria más diversificada, con mayor demanda de mano de obra y escasez relativa de tierras apropiadas para el cultivo, favoreció la formación de estructuras sociales rurales polarizadas entre dueños de fundos y un campesinado de subsistencia, los miembros de cuyas familias operaban también como peones agrícolas permanentes o zafrales. Bajo tales circunstancias, cuando se producen los grandes desplazamientos de mano de obra del campo a las ciudades, las segmentaciones urbanas previas fueron reforzadas por la proyección sobre ese escenario de los modelos de relaciones y distancias sociales propias de aquel mundo rural<sup>24</sup>. De modo que los avances de la universalización de las prestaciones sociales en Chile, que se dieron fundamentalmente en las ciudades, se fueron asentando sobre matrices socioculturales y patrones de integración que incorporaron más elementos de segmentación que en las otras dos sociedades del Cono Sur, y cuya naturaleza se traducían tanto en los niveles de distancia social y en el carácter asimétrico de las relaciones cotidianas entre los distintos estratos, como en la forma en que estos se distribuían en los espacios urbanos y en la calidad de los servicios básicos a los que accedían los hogares pertenecientes a esos estratos.

La segunda precisión tiene que ver con el dinamismo del mercado y de los procesos de movilidad social y nos permite distinguir el caso de Argentina del resto. Desde fines del siglo XIX, el dinamismo del mercado argentino le permitió operar como un centro importante de absorción de mano de obra internacional, manteniendo durante décadas tasas de desempleo abierto inferiores al cinco por ciento. La combinación de «frontera urbana abierta»<sup>25</sup> o exenta de grandes resistencias, abundancia de puestos de trabajo y un tipo de expansión económica que generaba expectativas ciertas de movilidad social, permitieron que un importante segmento de trabajadores

<sup>24</sup> Las reformas agrarias implementadas entre 1965 y 1973 por los gobiernos de Frei y Allende en Chile fueron claros intentos de atacar las bases económicas de las desigualdades de las estructuras sociales rurales.

<sup>25</sup> La noción de frontera es utilizada aquí como sinónimo de «oportunidad», en analogía a la operación que realiza el —ya clásico— historiador estadounidense Frederick Jackson Turner (1961).

visualizara el autoempleo no como un refugio a la falta de trabajo asalariado sino como una vía para mejorar sus condiciones de vida, meta que motivó a muchos asalariados a ahorrar e invertir pequeños capitales en la instalación de talleres de reparaciones, comercios o microempresas industriales. El crecimiento de la demanda interna de bienes y servicios, que desencadenó los procesos de sustitución de importaciones y de urbanización acelerada, dio fuerte impulso a esos emprendimientos. Bajo estas circunstancias se constituyó un mercado informal *sui generis*, que aun cuando funcionaba débilmente conectado con las regulaciones del mercado laboral —de ahí quizás los relativamente bajos porcentajes de cotizantes en ese sector—, se expandía con el auge económico y se contraía con las recesiones.

La tercera precisión refiere a diferencias en cuanto al rol que jugaron algunas características de los sistemas políticos en las formas de integración de la sociedad. En el caso uruguayo, una parte importante del excedente generado por la alta rentabilidad de la exportación de los productos primarios se distribuyó a través de un sistema político caracterizado por un intenso y extenso clientelismo. En una sociedad pequeña y con altos niveles de urbanización, la fuerte expansión del Estado durante el período de sustitución de importaciones hizo posible que las redes de protección del clientelismo político llegaran, directa o indirectamente, al menos a uno de los miembros de la mayoría de las familias ubicadas en cualquiera de los espacios de la pirámide de estratificación urbana. Esta amplia penetración en la población reforzó, indirectamente, el papel protector de las familias, convertidas por ese proceso en portadoras de un legado de capital social localizado en las redes políticas. La importancia de este hecho no es menor, por cuanto las presiones por controlar los déficits fiscales así como por introducir reformas en el Estado que disminuyan su costo y aumenten su eficiencia, ponen en cuestión la disponibilidad de los recursos que puede movilizar el sistema político para mantener estos mecanismos de integración social.

Agudizado su carácter a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, el sistema político argentino se distingue por lo que Guillermo O'Donnell ha llamado «corporativismo anárquico», y cuyo

comportamiento Tulio Halperin Donghi condensara bajo la fórmula de «denegación recíproca de legitimidad entre actores»<sup>26</sup>. En la mayor parte del siglo XX, ese sistema político demostró una y otra vez su incapacidad para construir los consensos mínimos necesarios para el desarrollo de prácticas eficaces de negociación democrática. Esa ineptitud para resolver dentro del orden institucional las intensas pugnas distributivas y los conflictos de intereses inter e intrapartidarios, junto a la semi-institucionalización del rol político del «factor militar» por más de medio siglo, condujo a que la mayoría de los gobiernos elegidos en las urnas durante el siglo pasado no llegaran a completar su mandato<sup>27</sup>. La historia de las vicisitudes políticas y económicas del país apunta a concluir que cualquier interpretación de la misma debe considerar ese rasgo del sistema político argentino como una dimensión esencial de su matriz sociocultural, aunque, desafortunadamente, también debemos reconocer que la evaluación de su incidencia sobre las transformaciones que está sufriendo la estructura social escapa a los límites de este capítulo.

*c) Matrices socioculturales, regímenes nacionales de bienestar y flexibilización de los mercados de trabajo*

Más allá de lo que establecen las leyes que regulan los mercados de trabajo, en la gran mayoría de los países de la región se han producido avances notorios en la flexibilización de las relaciones laborales. Pareciera que a impulsos de la lógica de funcionamiento de un mercado internacional en transformación incesante y de las presiones que de él se derivan, el punto de equilibrio de la pugna de intereses entre representantes del Estado, empresarios y trabajadores se estuviera deslizando inexorablemente hacia el polo donde se concentran los intereses empresariales. Ciertamente es que, ante la ampliación de las fronteras de competitividad, la capacidad de cambio y la rapidez y profundidad de las reestructuraciones que son necesarias

<sup>26</sup> Ver Tulio Halperin Donghi (1994).

<sup>27</sup> Mientras escribía este capítulo —diciembre del 2001— se desencadenaron los graves conflictos sociales que se tradujeron, entre otras cosas, en violentos estallidos populares y el reemplazo de tres presidentes en una semana, y cuyo final es todavía impredecible.

para las empresas públicas y privadas, exigen una alta flexibilidad. Esa flexibilidad es requerida ya sea para despedir y contratar empleados o para concertar negociaciones colectivas en términos de las características de la empresa más que en términos de la rama de producción. Dicha necesidad se torna aún más apremiante en los sectores de mercado donde se han enquistado bolsones de resistencia corporativa que, pese a la baja calidad y alto costo de los bienes y servicios que producen, logran mantener una alta protección de sus actividades, imponiendo, de ese modo, un pesado lastre a los esfuerzos por mejorar la competitividad sistémica.

Argumentos de este tipo han llevado a plantear la flexibilización de las relaciones laborales como una de las condiciones necesarias para un crecimiento vigoroso que motorice la creación de empleo y mejore las condiciones generales de vida. Sin embargo, la experiencia con los avances de la flexibilidad laboral en los países de la región no ha generado hasta el momento evidencia que brinde aval al cumplimiento de esa promesa. Lo que sí constatan las encuestas de opinión realizadas en varios países, en cambio, es un aumento de la incertidumbre con respecto a la estabilidad del trabajo, asociada a tasas elevadas de desempleo abierto, a la prolongación de los períodos de desempleo y a la ampliación de modalidades de contratación que acotan el tiempo de empleo y que excluyen a personas de afiliaciones institucionales y de beneficios sociales. Dicha incertidumbre está operando, de hecho, como una forma de ajustar hacia abajo las expectativas de salarios de la población activa que queda desempleada o que tiene temores de entrar en esa situación, particularmente entre los trabajadores de menor calificación<sup>28</sup>. Paralelamente, los datos de las encuestas de hogares muestran crecientes desigualdades de ingreso entre los trabajadores de alta y baja calificación.

Las respuestas de los distintos estratos socioeconómicos y de sus organizaciones a estos fenómenos, así como a las transformaciones en la estructura productiva y en los mercados de trabajo, no pueden comprenderse fuera de las características medulares de las matrices socioculturales nacionales. En términos muy simples: las formas en

---

<sup>28</sup> Buchelli y Furtado (2001).

las que las clases sociales reaccionan a niveles similares de incertidumbre laboral, protecciones asociadas al trabajo y a brechas de riqueza o ingresos, varían de país a país según sus legados históricos y sus inercias culturales. En el caso de las sociedades latinoamericanas, ello no implica restar importancia al pasado compartido de la colonización española, ni a las huellas comunes de un plan de conquista territorial planeado y conducido por un mismo imperio. Lo que se enfatiza, sin embargo, es que sobre la plataforma de esos antecedentes comunes, las sociedades fueron construyendo matrices socioculturales con fuertes matices propios. Diferencias en las estructuras de producción, en la composición de los recursos naturales, una mayor o menor homogeneidad étnica de la población, las particulares vicisitudes de los procesos de independencia, las formas diversas en que se fueron poblando sus territorios y la orientación que asumieron las elites políticas, fueron modelando y consolidando esas divergencias. Estas configuraciones iniciales fueron determinantes de la evolución de la cobertura y de la implementación real de derechos civiles y políticos, pero particularmente de los derechos sociales. De hecho, es a través de la extensión de estos derechos que los países latinoamericanos fueron incorporando los ideales de igualdad que se generaban en las usinas ideológicas del Viejo Mundo y de los países de América del Norte. En suma, las matrices socioculturales nacionales fueron cristalizando en regímenes de bienestar con desarrollos y perfiles diferentes.

Una característica central de esos perfiles es el vigor que asume en los distintos países de la región el ideal de igualdad de oportunidades para todos, el énfasis en la equidad que reflejan sus instituciones y los consecuentes umbrales de tolerancia hacia las situaciones de desigualdad social. A este respecto, cabe señalar una tendencia de la cual afloran señales todavía débiles pero consistentes: el impacto de las consecuencias sociales de la apertura y la globalización parece estar inversamente relacionado con los avances que realizaron las sociedades por hacer realidad el ideal de igualdad de oportunidades para todos. En rigor, no resulta extraño que sea en los sectores más presionados por desandar el camino de las conquistas sociales

donde se activen las resistencias más fuertes a la flexibilización y a la desregulación, resistencias que ponen trabas a la puesta en marcha efectiva de las nuevas modalidades de crecimiento. En cambio, en aquellas sociedades latinoamericanas que arrastran fuertes hipotecas de segmentación social, que mantienen parcelados los derechos ciudadanos, y en las cuales no ha habido un cuestionamiento exitoso de las pretensiones de superioridad social de las elites tradicionales, las matrices socioculturales parecen superponerse, sin mayores roces, a aquellas que se proyectan desde las nuevas modalidades de crecimiento. Cuando no han experimentado procesos de integración social a través de la adquisición progresiva de derechos ciudadanos, los hogares de menos recursos parecen más proclives a aceptar la propuesta de integrarse a través del consumo. Cuando no han tenido la experiencia de participación en servicios públicos integrados, parecen más proclives a aceptar la segmentación de los servicios. Paradójicamente, entonces, allí donde los componentes de inequidad de las matrices socioculturales nacionales resultan congruentes con el tipo de estructura social que favorece el mundo postindustrial, las resistencias a las nuevas modalidades de crecimiento parecen ser menores. Y otra paradoja asociada a la anterior: en los países y sectores sociales en que más raíces han echado las estructuras de la sociedad industrial y del Estado de bienestar, mayores y más fuertes son las resistencias hacia la afirmación de una sociedad postindustrial.

#### SEGMENTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES EN EL MERCADO LABORAL Y OTRAS ESFERAS SOCIALES, EN LAS CUATRO CIUDADES CONSIDERADAS

El examen de los efectos sobre la estructura social de las transformaciones económicas que experimentan las grandes ciudades de la región puede hacerse al menos desde dos ópticas. Una de ellas, que desde los inicios de la década de los noventa ha tenido fuerte influencia en las reflexiones de los estudiosos de los procesos urbanos, fue planteada por Saskia Sassen en su libro *La ciudad global*. La misma propone que el cambiante rol que están asumiendo las grandes ciudades (su referencia en ese caso eran Nueva York,

Londres y Tokio) en el funcionamiento de un sistema de ciudades organizado globalmente, actúa como uno de los determinantes más importantes de las formas que asumen las estructuras sociales de esos centros urbanos<sup>29</sup>. Como resultado del análisis de la dinámica de funcionamiento de las cuatro ciudades que aquí se consideran, Bryan Roberts sostiene en un artículo reciente que, sin negar el impacto de las transformaciones estudiadas por Sassen, las consecuencias homogeneizadoras más significativas sobre las estructuras sociales urbanas provienen de los avances tecnológicos, de la ampliación de las fronteras de competitividad, del movimiento libre de los capitales y de la reducción de la intervención estatal en la economía<sup>30</sup>. Una de esas consecuencias es que, a diferencia del período de sustitución de importaciones, donde en la mayoría de los países de la región se produjo una transferencia de mano de obra de actividades menos productivas a otras más productivas y una creciente articulación del sector informal con el formal, los procesos que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento estarían acompañados de destrucción de puestos de trabajo no calificado en los sectores más productivos, un desplazamiento de los trabajadores que ocupaban esos puestos hacia los sectores menos productivos y una menor articulación entre los dos sectores.

Estas transformaciones forman parte de una modalidad de crecimiento que se basa fundamentalmente en el procesamiento del conocimiento y que avanza sobre todos los sectores de la economía. Los trabajadores menos calificados son afectados por una reducción en la cantidad y calidad de los empleos a los que pueden acceder que produce un debilitamiento de sus vínculos con el mercado laboral, tendencias que se manifiestan principalmente en una disminución de los ingresos y aumento de su fluctuación en el año; una baja de la cobertura de la seguridad social y menores prestaciones derivadas del empleo; un mayor número de trabajadores sin contrato o con contratos transitorios; una menor antigüedad promedio en la ocupación o en el área ocupacional; una mayor frecuencia de entradas

---

<sup>29</sup> Sassen (1999).

<sup>30</sup> Roberts (2001).



y salidas al mercado de trabajo, mayores tasas y mayor duración del desempleo; una menor participación en las asociaciones gremiales; y una disminución general del peso relativo del mundo del trabajo en la formación de sus redes sociales.

Hay, por lo menos, cuatro vías a través de las cuales estos procesos afectan los patrones de integración a la sociedad de las personas con menores calificaciones. En primer lugar, el mundo del trabajo pierde la influencia predominante como ámbito de formación de las identidades adultas que tuvo desde el inicio de la Revolución Industrial. En segundo lugar, los ingresos bajos y discontinuos impiden a estos grupos reemplazar parcialmente el mundo del trabajo por el mundo del consumo como eje fundamental en la formación de identidades y en la integración a la sociedad<sup>31</sup>. Tercero, la inestabilidad de los contratos, la precariedad de la cobertura de prestaciones, así como el alejamiento de las grandes empresas, producen un deterioro de las condiciones que favorecen la formación de ciudadanía, condiciones que en Occidente estuvieron estrechamente ligadas a la adquisición de derechos sociales por la vía de la participación laboral. Efectos similares tiene la falta de participación en las organizaciones sindicales y de contacto con trabajadores más calificados, con quienes se deja de compartir problemas, destinos e instituciones (empresa y sindicato). Finalmente, a menos que operen políticas específicamente diseñadas para evitarlo, el aumento o la permanencia de fuertes desigualdades de ingreso entre trabajadores de menor y mayor calificación tenderá a trasladarse a otras esferas sociales, segmentando ámbitos de interacción entre vecindarios, escuelas, servicios de salud, transporte y espacios de esparcimiento, aumentando de ese modo el aislamiento social de los pobres urbanos.

Si bien la puesta a prueba de estas ideas remite a diseños de investigación que escapan a los límites del proyecto que ha orientado los trabajos aquí incluidos, solo a los efectos de una primera evaluación de la plausibilidad de las mismas, en lo que sigue se examinará

---

<sup>31</sup> Aunque se puede argumentar que, aun cuando en períodos de auge la participación en el mundo del consumo pueda cumplir parcialmente esta función, la naturaleza misma del rol de consumidor inhibe su capacidad de estructurar identidades.

la evidencia pertinente que presentan los estudios de caso incluidos en este volumen.

### *1. Disparidades en el mercado de trabajo*

#### *a) Brechas en las oportunidades de empleo*

La tasa de desempleo abierto es un indicador crítico para evaluar el impacto social de las nuevas modalidades de crecimiento. Los cambios en la magnitud del desempleo y en su duración media tienen consecuencias directas sobre el consumo, sobre la formación de identidades, sobre el acceso a prestaciones y derechos que constituyen la base de la ciudadanía social, sobre la posibilidad de acumulación de habilidades y destrezas que hacen a la capacidad de negociación en el mercado y sobre la posibilidad de mantener redes sociales basadas en el trabajo. La significación de estas consecuencias está directamente relacionada con la duración del desempleo, con la existencia, cobertura y montos transferidos a través de seguros de paro, y con la cobertura y efectividad de las instituciones dedicadas a actividades de reciclamiento o mejoramiento de la capacitación profesional. Esto es, un «desempleo friccional», con buenos seguros de paro y amplias oportunidades de capacitación, puede formar parte de la dinámica de funcionamiento de un mercado con escasas consecuencias negativas sobre los vínculos que con él mantienen los desocupados.

El cuadro 5 presenta la evolución del desempleo abierto en las cuatro ciudades, según los años de estudios completados por los trabajadores, entre 1990 y 1998. En el caso de Argentina, las tres categorías de años de estudios consideradas para el año 1998 corresponden a la finalización del ciclo primario, secundario y universitario, por lo que no son exactamente comparables con el resto de la información.

CUADRO 5. TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN. 1990 Y 1998

Años de instrucción	Argentina		Chile		México		Uruguay	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
0-9 años*	6,4	17,7	9,7	12,5	2,8	2,4	7,9	10,6
10-12 años	3,0	12,5	9,2	10,2	3,8	3,7	10,0	11,8
13 y más	1,6	6,8	6,3	7,1	2,4	3,9	5,9	6,8
Total	5,9	13,4	8,7	10,1	3,3	3,2	7,2	8,3

\*Promedio no ponderado de los datos correspondientes a 0-5 años y 6-9 años.

Fuente: Cuadro 13 en CEPAL (2000b), p. 267.

Con la excepción de México, en las ciudades estudiadas se observa un aumento de las tasas de desempleo abierto en el período. En las ciudades donde crece el desempleo total, también crece en cada uno de los estratos educativos, pero con una tendencia al aumento de las disparidades en puntos porcentuales entre los menos y los más educados.

### *b) Brechas en la calidad de las condiciones de trabajo*

En sus estudios sobre la evolución de los regímenes de bienestar en los países desarrollados, Esping Andersen alude a una relación inversa entre la generación de empleo y el mantenimiento o aumento de las regulaciones laborales y afirma que la decisión de mantener las tasas de empleo desregulando el mercado «inevitablemente aparejará más pobreza y más desigualdad»<sup>32</sup>. Utilizando datos de los estudios incluidos en este volumen, Bryan Roberts ha explorado esta relación vinculando el ritmo de crecimiento del desempleo con el ritmo de crecimiento de la precarización laboral. Roberts encuentra que en las dos ciudades con una tradición más fuerte de protección laboral y de mercados formalizados —Buenos Aires y Montevideo—, «la proporción de desempleo abierto aumenta más rápido que la proporción de empleo precario». En cambio, en el caso de México, que en términos relativos a las

<sup>32</sup> Esping Andersen (1999, p. 3).

otras tres ciudades exhibe la tradición más débil en este campo, decae el desempleo, pero «se incrementa sustancialmente la precariedad laboral»<sup>33</sup>.

El carácter «precario» del empleo alude básicamente a la falta de cobertura de prestaciones consideradas como derechos sociales mínimos, como el derecho a una indemnización por despido, a un aguinaldo, a vacaciones pagas, a aportes jubilatorios, cobertura de salud, a cierta protección en la situación de desempleo (seguro de paro), y también a la existencia de un contrato de trabajo —usualmente asociada al acceso a esas prestaciones— de una extensión tal que no genere en los trabajadores incertidumbres recurrentes con respecto a la posibilidad de ganarse la vida. En otros términos, la precariedad en el empleo genera mercantilización de las relaciones laborales e inseguridad, extremos que habían tratado de combatir, y con algún éxito, los regímenes de *Welfare State*.

Antes de entrar a considerar alguna evidencia acerca de las tendencias en la precariedad laboral, es conveniente reiterar al lector que los datos disponibles en las encuestas de hogares de los países en cuestión colocan fuertes limitaciones a cualquier análisis que pretenda comparar la calidad del empleo en las cuatro ciudades. Son muchos los países de la región que mantienen diseños de los cuestionarios de sus encuestas que no alcanzan a reflejar las nuevas realidades del mercado laboral, donde la calidad de los vínculos que las personas establecen con los mismos comienza a ser uno de los aspectos más importantes del empleo. Por ende, los datos que se presentan en el cuadro 6 no son comparables entre sí en cuanto a los niveles de protección de los trabajadores. En cambio, sí lo son las tendencias, en el entendido de que los indicadores seleccionados en cada país revelan una dimensión, más o menos central, de la calidad del empleo.

---

<sup>33</sup> Roberts (2001).

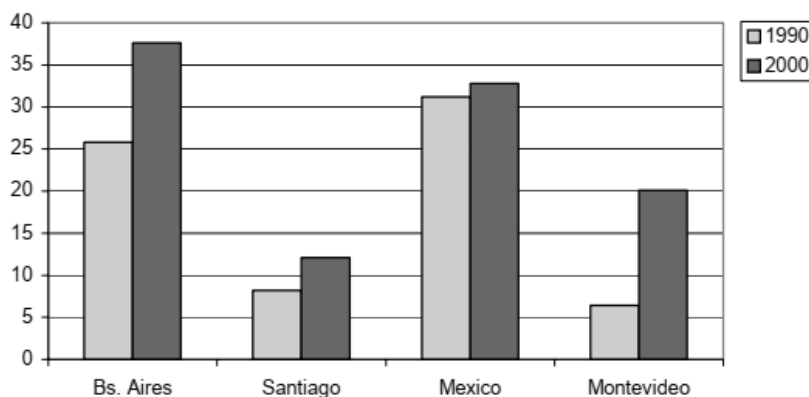
CUADRO 6. PORCENTAJE DE ASALARIADOS SIN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL TOTAL DE ASALARIADOS, POR CIUDAD, SEGÚN AÑOS DE INSTRUCCIÓN. 1990-2000

Años de instrucción*	Buenos Aires <sup>(1)</sup>		Santiago de Chile <sup>(2)</sup>		México <sup>(3)</sup>		Montevideo <sup>(4)</sup>	
	1990	2000	1990	1998	1996	2000	1991	2000
0 a 9 años	33,2	51,0	15,2	22,1	50,6	53,1	31,3	34,1
10 a 12	16,6	28,2	10,7	13,0	33,9	37,3	23,4	20,3
13 y más	07,4	13,4	07,0	10,0	19,4	20,3	34,5	20,9
Total	25,3	35,2	11,8	15,8	34,6	36,8	28,8	25,4

\* Para los datos de Argentina se aplica la misma restricción que en el cuadro anterior. (1) Se refiere a los asalariados sin ninguna protección; (2) se refiere a asalariados sin ningún tipo de contrato; (3) se refiere a asalariados sin afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ni al Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado ni a otros; (4) se refiere a asalariados privados que no participan en un sistema de afiliación colectiva de salud (DISSE y otras).

Fuente: Elaborado sobre la base de las encuestas de hogares de las ciudades respectivas.

GRÁFICO 8. DIFERENCIAS ENTRE LOS PORCENTAJES DE TRABAJADORES DE BAJA Y ALTA CALIFICACIÓN QUE NO TIENEN PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaborado sobre la base de las encuestas de hogares de las ciudades respectivas.

Del cuadro 6 se desprende que, con independencia del indicador utilizado, en el transcurso de los años noventa se produjo un aumento en la proporción de asalariados que no están vinculados a empleos de calidad. A su vez, el gráfico 8 permite observar que entre los asalariados también aumentó la disparidad —en puntos porcentuales— en cuanto a la precariedad de condiciones de trabajo según sus niveles de calificación.

*c) Brechas en los ingresos del trabajo*

Los datos que se presentan a continuación sobre la evolución de los ingresos y de las brechas de ingresos entre trabajadores con distintos niveles de calificación están sujetos a restricciones de comparación similares a las señaladas para los otros indicadores examinados. Pero, al igual que ellos, permiten comparar tendencias en las remuneraciones medias y en las disparidades.

CUADRO 7. INGRESOS MEDIOS DE TRABAJADORES, POR CIUDAD, SEGÚN AÑOS DE INSTRUCCIÓN. 1990, 1996, 2000

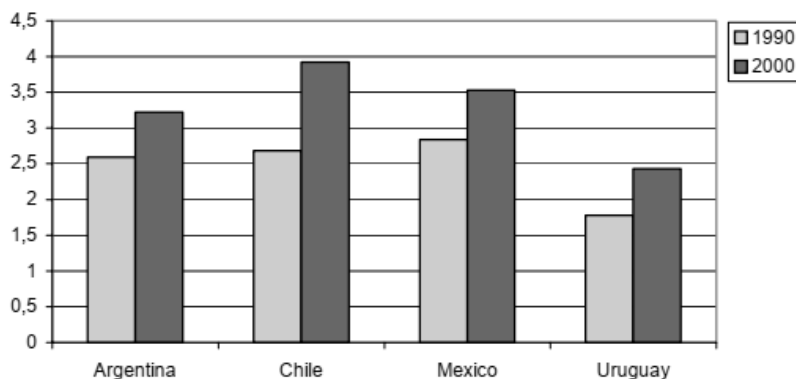
Años de Instrucción	Buenos Aires <sup>(1)</sup>			Santiago de Chile <sup>(2)</sup>		México <sup>(3)</sup>			Montevideo <sup>(4)</sup>		
	90	96	00	90	98	90	96	00	91	96	00
0-9 años	597	464	437	1.494	1.374	291	216	238	3.727	3.556	3.613
10-12 años	930	714	738	1.616	1.924	363	306	323	5.394	5.237	5.232
13 y más	1.548	1.531	1.410	4.010	5.389	827	720	831	6.626	8.672	8.794
Total	823	7.05	7.22	2.254	2.887	427	377	428	4.563	4.858	4.958

(1) Ingresos mensuales medios de asalariados. Pesos de 1996; (2) ingresos medios ocupación principal, asalariados. Pesos 1990; (3) ingresos medios de asalariados. Pesos de 1998; (4) ingresos medios ocupación principal, asalariados. Pesos 2001.

Fuente: Elaborado sobre la base de las encuestas nacionales de hogares.

Como se resume en el gráfico 9, la brecha de ingresos entre asalariados con distintos niveles de calificación también ha aumentado en cada una de estas ciudades, acompañando las transformaciones en el funcionamiento de los mercados laborales bajo las nuevas modalidades de crecimiento.

GRÁFICO 9. COCIENTE DE INGRESOS ENTRE TRABAJADORES DE ALTA Y BAJA CALIFICACIÓN, 1990-2000



Fuente: Elaborado en base al Cuadro 7.

## 2. Reflexiones sobre las disparidades en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la estructura social

Desde el punto de vista de su impacto sobre la integración de las sociedades sobre bases de equidad, la brecha creciente de las condiciones en que se insertan en el mercado laboral trabajadores con distintos niveles de calificación puede ser evaluada desde ópticas que enfatizan los aspectos positivos o los aspectos negativos del aumento de los retornos a la educación. Desde el ángulo optimista, se esgrime como argumento básico que, bajo circunstancias apropiadas, el mayor *skill premium* implícito en las nuevas señales del mercado puede actuar como un estímulo poderoso para la inversión educativa, la que, además de descansar en status adquiridos antes que en los adscriptos, propios de sociedades tradicionales, aumentaría las oportunidades para activar circuitos virtuosos entre el capital humano agregado y el crecimiento del país. Esta es la posición que economistas como Gary Becker vienen sustentando desde los primeros años de la década del sesenta y que otros han acompañado desde la política, la economía, la academia o la opinión pública. Desde el ángulo pesimista, en cambio, los diferenciales emergentes

son interpretados como una manera de consolidar y legitimar estructuras sociales no equitativas y como embriones de segmentación que, al avanzar sobre otras esferas sociales, amenazan fragmentar aún más la estructura social.

Según el tipo de respuestas que brinden las sociedades y gobiernos a las nuevas tendencias del mercado, el impacto de estos fenómenos convergentes sobre las estructuras sociales de las ciudades de la región producirá escenarios que se inclinen hacia uno u otro de los extremos señalados. Dichas respuestas tienen que ver con acciones de corto plazo, pero fundamentalmente con acciones de mediano y largo plazo. En el corto plazo, los efectos de las disparidades en los salarios y en las condiciones de trabajo según los años de estudio alcanzados por los asalariados dependerán de iniciativas para asegurar los mínimos de ingreso que hacen viable el ejercicio de la ciudadanía —estableciendo, por ejemplo, sistemas de protecciones y seguridades sobre bases alternativas al mercado—, para capacitar a los trabajadores cuyas calificaciones quedaron rezagadas con respecto a los nuevos requerimientos y para generar apoyos al establecimiento y sustentabilidad de microemprendimientos.

En el mediano y largo plazo, en cambio, tales efectos se vincularán a las medidas que se tomen para evitar o amortiguar el traslado de las disparidades que surgen en el mercado a las esferas sociales que usualmente operan como fuentes primarias de activos en recursos humanos (básicamente educación y salud) y de capital social (básicamente comunidades y vecindarios).

Parece razonable sostener que aquellas matrices socioculturales que dieron lugar a la emergencia y mantenimiento de sociedades fuertemente fragmentadas no serán proclives a aprovechar las transformaciones que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento para crear condiciones que activen circuitos virtuosos entre crecimiento y equidad. Es probable que se produzca en esos casos un reforzamiento de la segmentación de las estructuras de oportunidades que controla cada uno de los órdenes institucionales básicos, con los consecuentes riesgos de exclusión de la población menos calificada.



De modo que, así como cada sociedad define límites éticamente tolerables de los diferenciales de riqueza y de ingreso entre las clases (orientación que se refleja principalmente en su política impositiva), el funcionamiento de sus instituciones también condiciona el grado en que un ensanchamiento de esos diferenciales genera o refuerza disparidades equivalentes en las estructuras de oportunidades que dan acceso a esos bienes. Una sociedad puede tolerar cierto nivel de ampliación de las brechas de ingresos, pero al mismo tiempo ir regulando la distribución de la carga impositiva y la asignación de lo recaudado, de manera de conservar la calidad de los servicios públicos de formación de capital humano, alejar a sectores de las clases medias de la tentación de desertar de esos servicios y contribuir de ese modo a preservar el ideal de igualdad de oportunidades para todos.

Uno de los mecanismos que alimenta el traslado de las desigualdades producidas por el funcionamiento del mercado a otras esferas sociales opera justamente a través de la deserción de las clases medias de los servicios públicos relacionados con la formación de recursos humanos, como son la educación y la salud. Cuando un sector creciente de esas clases se aleja de los ámbitos públicos para adquirir en el mercado servicios de mejor calidad, no solo aumentan los diferenciales en capital humano, sino que también se incrementan los diferenciales en capital social, dado que la población de menores recursos ve reducidas sus oportunidades de interacción con miembros de otras categorías socioeconómicas en los ámbitos físicos donde operan esos servicios.

Algo parecido sucede cuando hogares de clase media y alta se desplazan hacia espacios urbanos homogéneos en su composición social, proceso que tiene como expresión genérica la «suburbanización» y abandono del casco urbano de esos hogares y como situación extrema los condominios cerrados. Nuevamente, en esos casos no solo se produce un aumento en los diferenciales de capital físico reflejado en los precios relativos de las tierras que ocupan los distintos estratos, sino que también se ven afectadas las oportunidades de acumulación de capital social de los pobres, en la medida que estos ven crecientemente limitada su sociabilidad a personas de

su misma condición, que controlan recursos redundantes y de escasa significación para estimular procesos de movilidad social individual —aunque sí pueden ser relevantes para la movilidad social colectiva, especialmente cuando las redes sociales homogéneas logran articular y procesar demandas comunes a través de una movilización efectiva que gana, de ese modo, capacidad de presión y negociación ante actores políticos.

En uno y otro caso, los diferenciales de ingreso solo actúan para reforzar procesos que tienen otro origen. La segregación residencial en las grandes ciudades está estrechamente relacionada con el aumento de la densidad urbana y la consecuente elevación del valor de la tierra. A su vez, la segmentación educativa está asociada a varios procesos. En primer lugar, a un desajuste entre la velocidad con que se masifica la enseñanza y el monto de inversión en la educación pública que permitiría mantener la calidad de la formación. Además de los problemas que surgen con la masificación de la enseñanza, el mantenimiento de su calidad enfrenta el desafío que plantea una proporción creciente de estudiantes que no cuentan con el clima educativo y la organización familiar necesarios para complementar desde sus hogares el rol de las escuelas y de los colegios. Segundo, la segmentación educativa también está vinculada a las expectativas de logros académicos que se generan en los sectores medios más sensibles a los requerimientos de conocimientos en un mundo globalizado, y que los lleva a procurar adquirir en el mercado la calidad de enseñanza y de redes sociales que no encuentran en el sistema público. Por último, la propia segregación residencial influye en la segmentación educativa por el simple hecho de que los estudiantes tienden a concurrir a establecimientos educativos cercanos a sus domicilios. Al abrir más posibilidades a los sectores altos de adquirir en el mercado servicios y condiciones residenciales de mayor calidad, el aumento de las desigualdades de ingresos refuerza esas tendencias.

En general, las fuentes de datos secundarias, y en particular las encuestas de hogares en las que se apoyan los estudios incluidos en este volumen, no aportan información que permita investigar los mecanismos a través de los cuales las desigualdades del mercado

refuerzan las desigualdades en otras esferas sociales. Algunos datos de Uruguay permiten constatar que entre un extremo y otro de la década de los noventa se produjo una variación concomitante entre el aumento de las disparidades de ingreso, el aumento de la segregación residencial y el incremento de la segmentación educativa, esta última medida por el incremento de las diferencias porcentuales entre los estudiantes provenientes de hogares del 30% inferior y del 30% superior en la distribución de ingreso que asisten a establecimientos privados pagos<sup>34</sup>. Los trabajos sobre Santiago de Chile y sobre el Gran Buenos Aires que aquí se presentan también muestran que la mayoría de los estudiantes provenientes de los hogares que se ubican en el 20% más alto de la distribución de ingresos asiste a establecimientos educativos privados de nivel primario y secundario, en los que participa solo una ínfima proporción de los estudiantes del 40% más bajo de ingresos. El capítulo sobre Santiago de Chile agrega, a su vez, evidencia sobre la estrecha relación entre la composición social de los establecimientos y el ordenamiento de los mismos según los puntajes promedio en las pruebas de rendimiento académico.

## CONCLUSIONES

1. Los resultados del análisis realizado en este capítulo señalan que las transformaciones experimentadas por el mercado laboral, bajo el impacto de un ritmo inédito de incorporación de innovaciones tecnológicas y de una ampliación sin antecedentes de las fronteras de competitividad y del flujo mundial de factores de producción, muestran convergencias importantes en ciudades que, como también se ha señalado en el capítulo, exhiben claras divergencias tanto en el desarrollo de sus regímenes de bienestar como en los contenidos de equidad incorporados en sus matrices socioculturales básicas.
2. De la afirmación anterior se podrían derivar al menos dos conclusiones preliminares. En primer lugar, la sospecha de

---

<sup>34</sup> Para el aumento de la segregación residencial en Montevideo, ver capítulo de Carlos Filgueira en este libro. Para las tendencias de la segmentación educativa ver Kaztman, *s/f*.

estar en presencia de un rasgo inherente a las nuevas modalidades de crecimiento, habida cuenta del carácter convergente de las disparidades generadas en el mercado de trabajo en contextos sociales distintos. La segunda, la puesta en duda sobre la importancia que tiene la naturaleza de las estructuras sociales precedentes en cuanto a su capacidad para modificar las tendencias que surgen en el mercado laboral bajo la influencia de la globalización. En otras palabras, la evidencia examinada da pie para sospechar que las características de las estructuras de oportunidades que controlan los Estados y las comunidades parecen no operar como factores eficaces para alterar la dirección de los efectos de las estructuras de oportunidades que controla el mercado.

3. En un trabajo anterior referido a Uruguay, hemos sostenido una posición diferente. En él afirmábamos que la capacidad que evidenciaba ese país para mantener una posición de liderazgo regional en cuanto a sus índices de equidad estaba estrechamente relacionada con las características peculiares de su matriz sociocultural y política. Como rasgos relevantes de esa matriz se destacaban un encuadre valorativo de baja tolerancia a la desigualdad, la solución negociada de los conflictos de intereses entre los principales actores en el marco de las instituciones democráticas, la tendencia al gradualismo antes que al shock tecnocrático y la secuencia y contenido de las reformas. Esos rasgos generales del sistema político y de los patrones valorativos dominantes ayudaban a comprender el mantenimiento de formas de integración social sobre bases de equidad ante los desafíos que planteaba la conversión a un modelo orientado a la exportación<sup>35</sup>.
4. Esta referencia plantea el problema de cómo se articulan los divergentes legados institucionales y políticos de las sociedades latinoamericanas con las convergentes tendencias del mercado, en el surgimiento de patrones alternativos de integración social y de cuál es la contribución diferencial

---

<sup>35</sup> Kaztman, Filgueira, et al. (2000).

de las convergencias y las divergencias sobre la forma que asumen esos patrones. Ciertamente, la integración social sobre la base de equidad no es la única alternativa abierta a estas sociedades. En aquellas que arrastran viejas fragmentaciones, importantes segmentos de la población que estuvieron secularmente excluidos de la posibilidad de acceso a consumos modernos pueden experimentar un mejoramiento importante de sus condiciones de vida al impulso de un tipo de crecimiento que descansa en la explotación de los bajos costos de la mano de obra nacional. De este modo, los patrones de integración tradicionales y paternalistas son parcialmente reemplazados por patrones de integración vía el consumo, sin modificar mayormente la legitimidad —o en su defecto el consenso pragmático— de las pretensiones de superioridad social de unas clases sobre las otras. Ello puede suceder aun cuando paralelamente se agudicen las distancias relativas con otras clases y se refuercen las segmentaciones tradicionales en sus sociedades generadas por matrices socioculturales que legitiman las pretensiones de superioridad social antes mencionadas. Esto es, el problema del avance de las segmentaciones en distintas esferas sociales puede resultar una fuente importante de tensiones particularmente en aquellas sociedades en las que la mayoría de la población mantiene vigente un ideal de igualdad de oportunidades para todos, máxime cuando la factibilidad de dicho ideal fue afirmada a través de la progresiva universalización del acceso a las fuentes de oportunidades de movilidad social y de selectivas, aunque robustas, instituciones de bienestar.

5. Es posible que las crecientes disparidades —y, en especial, la creciente flexibilización— en el mercado de trabajo estén exponiendo los límites de factibilidad del modelo conservador de bienestar centrado en el mercado de trabajo como asignador de derechos sociales, modelo que, surgido en algunos países de Europa continental, fue asumido, con mayor o menor profundidad, como patrón fundamental de

integración social por las sociedades más avanzadas en la región. La densidad de conflictos y cuestionamientos que despiertan las transformaciones en el mercado, en el Estado y en la estructura de las sociedades que acompañan el despliegue de las nuevas modalidades de crecimiento muestran que tales patrones están lejos de haber alcanzado niveles de estabilidad que reflejen la existencia de consensos mínimos. También es cierto que la acumulación de los efectos negativos de crisis sucesivas, producto de la continuidad de las coyunturas internacionales desfavorables que surgieron en la segunda mitad de la última década, hace muy difícil identificar y evaluar el carácter estructural o coyuntural de los cambios que se registran en los sistemas de protección social y en las estructuras sociales. Sin embargo, la breve comparación realizada sobre datos demográficos, sobre aspectos del mercado de trabajo y, en particular, sobre aquellos rasgos básicos de las matrices socioculturales nacionales que se traducen en sus avances relativos en la cobertura de prestaciones y en algunas dimensiones de equidad de sus estructuras sociales, dan pie para ensayar algunas ideas sobre las trayectorias más probables que seguirán los nuevos patrones de integración social.

6. De los cuatro países considerados, el caso más complicado para aventurar ideas sobre la dirección de los cambios es quizás el argentino. Si bien la información comparada revela un desarrollo temprano y relativamente sólido de un régimen de bienestar conservador de tipo europeo continental, el corporativismo depredador que fue consolidándose como uno de los rasgos más salientes de su sistema político, y motor de sus crisis recurrentes, además de plantear serias incompatibilidades con las condiciones requeridas para el funcionamiento regular de una economía capitalista, fue erosionando la capacidad de la sociedad para defender los componentes más virtuosos de ese régimen (por ejemplo, la educación y la salud pública) frente a las nuevas estructuras

de riesgo. Con la grave crisis económica e institucional desatada a fines del año 2001, esta situación parece haber alcanzado un clímax. En un contexto donde todo señala la necesidad urgente de grandes transformaciones, la multiplicidad de escenarios sociopolíticos que se abren hace parecer infructuoso, al menos para este autor, intentar un vaticinio acerca de la forma que podrían asumir patrones viables de integración social en ese país.

7. En cuanto a Chile, si bien también con antecedentes corporativos conservadores, los perfiles que va asumiendo su mercado de trabajo, con fuertes y crecientes disparidades de ingreso, aumento de la precariedad laboral, tasas de desempleo que guardan una estrecha relación con el ritmo de crecimiento económico y con un claro repliegue de la participación del Estado en sistemas universales de protección, lo señalan como el país de la región que más se acerca al tipo de régimen liberal de bienestar vigente en los países desarrollados. Es probable que la combinación de un Estado que mantiene un carácter residual —garantizando un mínimo de protección a aquellos que no cuentan con activos que los protejan ante los riesgos del mercado— con la capacidad de absorción de empleo de una economía que ya ha demostrado su aptitud para mantener fuertes ritmos de crecimiento, consolide patrones de integración social cuya legitimidad se alimente de la experiencia de mejoramiento progresivo de las condiciones de vida, fruto de una creciente participación en el consumo de la población de menos recursos.
8. El perfil de México combina protección de la seguridad social propia de países corporativos estratificados —por lo cual protege a la aristocracia obrera y a sectores medios y altos—, una extensa precarización de las condiciones laborales de los sectores populares, bajos ingresos de la fuerza de trabajo de escasa calificación y tasas de desempleo que en términos relativos al resto de la región resultan muy bajas. Su fuerte sector manufacturero ligado a la maquila —robustecido

recientemente por los acuerdos comerciales con Estados Unidos— se basa en gran medida en la explotación de estas características de su mercado laboral. La configuración que surge de la combinación de estos rasgos aproxima a México al modelo de desarrollo de los tigres asiáticos, con un régimen de protecciones que, particularmente para los trabajadores de menor calificación que conforman la mayoría de su población económicamente activa, descansa más en la familia y en la comunidad que en el mercado o en el Estado.

9. De los cuatro países considerados, el régimen de bienestar uruguayo es el que más se ajusta a los modelos corporativos conservadores de Europa continental. Al igual que en muchos de ellos, coexisten altas tasas de desempleo con altos índices de protección social, y con los índices de desigualdad social y pobreza más bajos de América Latina.
10. Volvemos ahora a las convergentes tendencias al aumento de las disparidades en el mundo del trabajo. Dadas las exigencias de flexibilización laboral inherentes a la competitividad en mercados internacionalizados, es posible que el mantenimiento de buenos indicadores de equidad deba descansar, ya no en la capacidad de los países para actuar sobre los procesos convergentes antes señalados, esto es, para reducir los diferenciales de retorno a trabajadores con distinto nivel de calificación, sino en las formas específicas a través de las cuales se procura contrarrestar los efectos de esos diferenciales sobre la estructura social. Cabe preguntarse entonces cuáles son las iniciativas concretas cuya presencia o ausencia permite evaluar la capacidad relativa de diferentes matrices socioculturales y políticas para filtrar, amortiguar, controlar o direccionar los efectos sobre la estructura social, y en particular sobre la vulnerabilidad a la exclusión de los menos calificados, de las disparidades que surgen en el mundo del trabajo. La búsqueda de respuestas a este interrogante tiene al menos dos virtudes. Por un lado, contribuye a acotar un campo de orientaciones para



el diseño de políticas sociales. Por otro, permite plantear líneas de investigación sobre las relaciones entre estructuras del mercado laboral y estructuras sociales.

11. En el texto se dividieron los ámbitos de tales iniciativas según correspondieran a acciones de corto o de mediano y largo plazo. En el corto plazo, el desafío principal que deben enfrentar los gobiernos es el de cómo impedir que la inevitable flexibilización del mercado laboral se traduzca en una mayor precarización, y el de evitar, a su vez, que dicha precarización se estratifique de manera regresiva y afecte de modo más marcado a los trabajadores menos calificados. Como se mencionó en este capítulo, se trata de examinar los cambios en la cobertura de los seguros de desempleo, su extensión en el tiempo, el nivel de los ingresos que se transfieren por esa vía y las características de los trabajadores que son beneficiados con estas políticas. Observaciones similares se deben hacer sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social, incluyendo en ello el acceso a la salud, a la jubilación y a las asignaciones familiares, de forma de aliviar la preocupación por el bienestar presente y futuro, propio y de los hijos, entre aquellos más afectados por las incertidumbres y precariedades del mercado de trabajo. Frente a las dificultades crecientes para garantizar seguridades y protecciones estables a partir del funcionamiento regular de los mercados de trabajo, también es importante examinar las iniciativas nacionales en cuanto a la búsqueda de fuentes alternativas para la provisión de los ingresos mínimos necesarios para la satisfacción de necesidades básicas. Las acciones de capacitación y reciclamiento constituyen otra de las áreas de atención preferencial. En ella, la mirada sobre las consecuencias de las acciones sobre la equidad social debe estar alerta a la desigual capacidad de aprendizaje y de consecuente adaptación a nuevas tecnologías entre aquellos que por su formación pueden acompañar sin mayores problemas los procesos de transformación y quienes,

en cambio, muestran débiles aptitudes para incorporar nuevas calificaciones. Otra área de importancia se refiere a las acciones de apoyo a la generación y funcionamiento de microemprendimientos, facilitando el acceso a los mercados y a los recursos productivos. Estas iniciativas deben incluir también «la corrección de las imperfecciones de los sistemas regulatorios» que dificultan la modernización de las actividades informales<sup>36</sup>.

12. Pero es en el mediano y largo plazo cuando deben examinarse preferentemente las iniciativas que promueven o dan sustentabilidad a patrones de integración social sobre bases de equidad. Estas iniciativas se refieren al reforzamiento de la salud de los mecanismos que impiden que las disparidades emergentes en el mundo de la producción se trasladen a otras esferas sociales, consolidando y legitimando de ese modo las desigualdades existentes. Por su centralidad para la producción y su carácter de estructura básica de oportunidades para la movilidad social, sin duda el seguimiento de las reformas en los sistemas educativos constituye la vía principal para monitorear las reacciones de distintas matrices socioculturales a los desafíos a la equidad que plantea la globalización. Aquí importan no solo los diferenciales en cuanto al número promedio de años de estudios y a la calidad de la enseñanza que reciben los hijos de los trabajadores de distintos niveles de calificación, sino también las posibilidades que tienen estos de interactuar en esos establecimientos con sus pares de otros estratos socioeconómicos, para lo cual deberán ser atentamente seguidos los cambios en cuanto a la homogeneidad en la composición social de los estudiantes en escuelas y colegios.
13. Otro ámbito de atención preferente, y donde los estudios en la región son muy escasos, son los cambios en la composición social de los vecindarios. La importancia de estos cambios radica no solo en sus implicaciones para la constitución de redes

---

<sup>36</sup> Tokman, V. (2001).

de sociabilidad que operan como fuentes de capital social, sino en que la composición de los barrios está estrechamente ligada a la calidad de los servicios que funcionan en ellos. En general, el crecimiento de los diferenciales en el acceso y en la calidad de los servicios, así como en las segmentaciones de los ámbitos de interacción que estos definen, contribuyen al endurecimiento de la estructura social y reducen las probabilidades de integración sobre bases de equidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, Philippe; Caroli, Eve y García Peñalosa, Cecilia. (1999). Inequality and Economic Growth: the perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII, pp. 1615-1660.
- Altimir, Oscar. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27, p. 63.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Latin America After a Decade of Reform. All pain, no Gain... Economic and Social Progress in Latin America*. Report. Washington D.C.: BID.
- Buchelli, Marisa y Furtado, Magdalena. (2001). *Impacto del desempleo sobre el salario. Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay*. LC/MVD/R.188. Rev.1, Junio. Montevideo: CEPAL.
- CEPAL. (1998). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000a). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000b). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000c). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2001). *Panorama Social de América Latina 2000-20001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundation of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, Carlos. H. (1998). Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities, en V.E. Tokman y G. O'Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Indiana: University of Notre Dame (Documento presentado en el Kellogg Institute en 1995).

- Filgueira, Carlos H. (1999). Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores, en Rubén Kaztman (coord.), *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (pp. 165-254). Montevideo: CEPAL.
- Filgueira, Fernando. (1996). *Between a rock and a hard place*. (draft). Versión en castellano *Construyendo ciudadanía social en América Latina*. (mimeo).
- Filgueira, Fernando. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada, en Bryan Roberts (ed.), *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Goldthorpe, John. (1984). The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies, en John Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Halperin Donghi, Tulio. (1994). *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel.
- Hubert, E. y Stephens, J.D. (2001). *Development and Crises of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kaztman, Rubén. (coord.). (1999a). *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Kaztman, Rubén. (2001). Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, N° 75, pp. 171-189.
- Kaztman, Rubén. (s/f). Los desafíos que plantean las transformaciones del mercado de trabajo al desarrollo humano en Uruguay, en *Informe de Desarrollo Humano Uruguay 2001*. Montevideo: PNUD (en prensa).
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Fernando. (1999). *Desarrollo Humano en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Fernando. (2001). *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay e Instituto Interamericano del Niño.
- Kaztman, Rubén; Filgueira, Fernando; Kessler, G.; Golbert, L. y Beccaria, L. (1999). *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. Documento de Trabajo N° 107 del Equipo Técnico Multidisciplinario. Santiago de Chile: OIT-FORD.
- Kaztman, Rubén; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena. (2000). Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, N° 72, pp. 79-97.

- Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary y Stephens, John D. (eds.). (1999). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Wolfe. (1968). Social Security and Development: the Latin American Experience, en Everett M. Kassalow (ed.), *The Role of Social Security in Economic Development* (pp. 57-78), Research Report N° 27, Washington D.C.: U.S. Department of Health, Education and Welfare.
- Mesa Lago, Carmelo. (1985). *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 43. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa Lago, Carmelo. (1990). La seguridad social y el sector informal. Serie *Investigaciones sobre Empleo* N° 32. Santiago de Chile: PREALC.
- Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio. (1998). *Manual de economía de la seguridad social*. Montevideo: CLAEH.
- Moser, Caroline. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, Vol. 26, N° 1, pp- 1-19.
- Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Panorama Laboral 2000* N° 7. Lima: OIT.
- Roberts, Bryan. (2001). Globalization and Latin American Cities. Artículo presentado a las Jornadas de LASA sobre *Global Cities in comparative perspective*, 21 de agosto.
- Sassen, Saskia. (1999). *La Ciudad Global: New York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tokman, Víctor. (2001). De la informalidad a la modernidad, en Víctor Tokman (dir.), *De la informalidad a la modernidad*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Turner, Frederick Jackson. (1961). *Frontier and Sections. Selected Essays*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Williamson, John. (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).

### 3.2. SEGREGACIÓN ESPACIAL, EMPLEO Y POBREZA EN MONTEVIDEO<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN: EMPLEO, CONCENTRACIÓN ESPACIAL Y ENDURECIMIENTO DE LA POBREZA URBANA

Entre las ciudades de América Latina, Montevideo se ha distinguido por sus niveles relativamente bajos de desigualdad y pobreza. Durante el período de gobierno militar ese perfil sufrió deterioros importantes, pero a partir de 1985, con la reapertura democrática y por espacio de una década, la estructura social de la ciudad fue recobrando los rasgos que la marcaron en el pasado. En particular, se observó un descenso continuo del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (gráfico 1).

Sin embargo, a mediados del decenio de 1990 esa tendencia se revirtió. Desde entonces y hasta 2001, los índices de pobreza exhibieron aumentos leves y, con posterioridad, un alza brusca producto de la crisis financiera del 2002. Como resultado, en 2003 la pobreza afectaba aproximadamente a un quinto de los hogares de la capital uruguaya.

El actual aumento de la pobreza está asociado a un cambio significativo en sus características. Se trata de un marcado debilitamiento de los vínculos que las personas de poca calificación pueden establecer con el mercado de trabajo —y que se expresa en niveles altos de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral, y en niveles bajos de remuneraciones— y en un aumento en todas estas dimensiones de la brecha con los trabajadores más calificados (Kaztman, 2002; Amarante, Arim y

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada por la *Revista de la Cepal*, N° 85, abril de 2005, en coautoría con Alejandro Retamoso.

Vigorito, 2004). Como estas tendencias están ancladas en aspectos centrales de las nuevas modalidades de acumulación, anuncian un endurecimiento progresivo de la pobreza y, por ende, dificultades crecientes para que los hogares superen esa situación.

Numerosos estudios realizados en Uruguay muestran que la mayor parte de las variaciones en los índices de pobreza y en sus características obedece a cambios en el mercado de trabajo<sup>2</sup>. Sin dejar de reconocer la potencia de esa línea explicativa, los resultados de una serie de investigaciones recientes revelan la conveniencia de ampliar el marco interpretativo para que incorpore las profundas transformaciones que afectan el tejido social de la ciudad. Esas transformaciones, menos visibles que las que ocurren en el mercado de trabajo, deterioran la salud de los mecanismos que a lo largo del siglo pasado habrían permitido a muchos hogares superar la pobreza. Nos referimos a segmentaciones crecientes en la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) a los que acceden las distintas clases sociales, junto con un aumento de la concentración de los hogares pobres en el territorio urbano.

Este último fenómeno está atrayendo la atención de las ciencias sociales de la región. Retomando una tradición que inicia un artículo seminal de Park (1926), se observa un interés creciente por la exploración sistemática de los efectos de la concentración espacial de la pobreza urbana sobre su endurecimiento y perpetuación<sup>3</sup>. Desde esa perspectiva, que bajo el rótulo de «segregación residencial» agrupa hoy día numerosos trabajos académicos, se otorga gran importancia

---

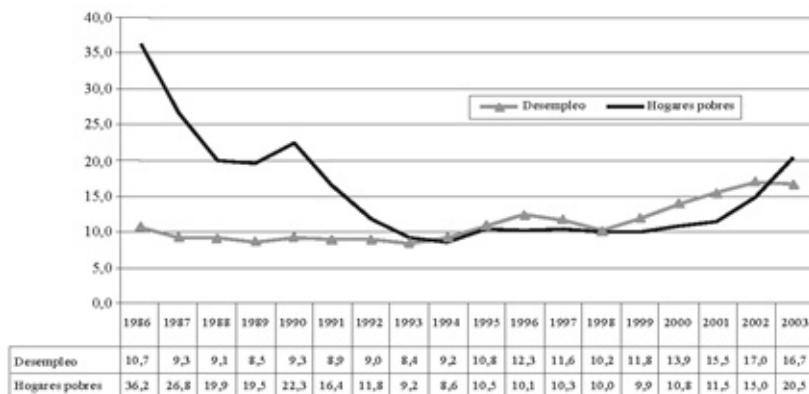
<sup>2</sup> El resultado del plebiscito de 1989 sobre la indexación de jubilaciones y pensiones también tuvo un impacto importante sobre la evolución de la pobreza. El plebiscito implicó la aprobación de una enmienda a la Constitución, por la cual los pagos a los sectores pasivos pasaron a reajustarse de acuerdo con el índice de aumento de los salarios del trimestre anterior y cuya aplicación produjo importantes aumentos de las jubilaciones y pensiones.

<sup>3</sup> Más allá de sus excelentes aportes a la medición de la segregación residencial en los países latinoamericanos, un trabajo reciente de Rodríguez y C. Arriagada (2004) pasa revista detallada a los estudios sobre el tema en América Latina, señalando, además, las líneas más promisorias de investigación para futuros avances en este campo. En Jencks y Mayer (1990), y en Sampson, Morenoff y Gannon-Rowley (2002) se hace una exhaustiva revisión de la literatura estadounidense acerca de los efectos del vecindario sobre distintos tipos de comportamiento.

### 3.2. SEGREGACIÓN ESPACIAL, EMPLEO Y POBREZA EN MONTEVIDEO

a los efectos del entorno social de los lugares de residencia sobre las posibilidades que tienen las personas y los hogares pobres de mejorar sus condiciones de vida. Los vecindarios son vistos como contextos ecológicos que mediatizan el acceso de las personas a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales o humanos localizadas en el mercado, en el Estado y en la comunidad. Esa mediación se produce principalmente por dos vías. De un lado, por el estrechamiento progresivo de los ámbitos de interacción con otras clases sociales y, de otro, por un aumento de las diferencias entre los barrios pobres y el resto de los barrios de la ciudad, en cuanto a la calidad de los servicios y de las instituciones. Según este enfoque, la residencia en barrios con altas concentraciones de pobreza agregaría desventajas importantes a aquellas que, en estructuras productivas organizadas cada vez más en torno al conocimiento, se derivan de las bajas calificaciones relativas de los residentes.

GRÁFICO 1. MONTEVIDEO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLERO Y DEL PORCENTAJE DE HOGARES POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA, 1986-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay.

Si bien todavía es temprano para hacer afirmaciones concluyentes, los resultados de los trabajos emprendidos bajo este enfoque bastan para aceptar que la consideración conjunta de las transformaciones en el mercado laboral y en la segregación espacial de



las clases enriquece nuestra capacidad para comprender tanto los cambios que se están produciendo en la naturaleza de la pobreza urbana, como algunos aspectos centrales de la inequidad de las estructuras sociales urbanas.

Este artículo examinará en las secciones que siguen la evidencia existente sobre tendencias a la concentración espacial de los pobres en Montevideo. Comentaré brevemente los resultados de los estudios sobre la evolución del empleo y, en particular, sobre los cambios en la situación de los menos calificados en el mercado de trabajo. Analizaré la relación entre ambos fenómenos, haciendo hincapié en el lado menos conocido y estudiado de esa relación, esto es, en los efectos de los vecindarios sobre el vínculo de los residentes con el mercado laboral. Por último, extraeré algunas conclusiones sobre el papel que pueden estar desempeñando los procesos de segregación en las posibilidades de alcanzar mayores niveles de equidad en la estructura social de la ciudad.

Como el interés de este trabajo es examinar y discutir procesos estructurales de largo plazo, hemos procurado sortear los períodos claramente afectados por crisis coyunturales como las que sufrió Uruguay en los últimos años del siglo pasado y, particularmente, la que se desencadenó a inicios del 2002. Por tal motivo, el entramado de evidencias que se utilizará para poner a prueba la consistencia del marco conceptual adoptado se limitará a la última década del siglo XX.

## LOS PROCESOS DE SEGREGACIÓN ESPACIAL EN MONTEVIDEO

A través de índices diversos, los cuadros siguientes muestran los cambios que ha experimentado la distribución espacial de las clases en Montevideo entre las décadas de 1980 y de 1990. En efecto, del cuadro 1 se desprende un incremento significativo de la homogeneidad en la composición social de los barrios, que se refleja en los índices de segregación residencial y de disimilitud de Duncan para hogares clasificados por distintas variables de estatus social y condiciones de vida<sup>4</sup>. El incremento de la concentración geográfica

<sup>4</sup> El índice de disimilitud de Duncan es un indicador sintético de la relación que existe entre la composición de las subunidades territoriales (social, laboral, racial, etc.) y la composición social de la unidad territorial superior (ciudad o

de población con condiciones de vida similares se observa en los indicadores de ingreso de los hogares, de nivel educativo, de empleo y de tipo de inserción laboral de los jefes de hogar. Estos resultados son congruentes con otras mediciones (Kaztman, 1999; Pellegrino, Macadar y otros, 2002).

Pese a la significativa reducción de la pobreza que registraron todos los barrios de Montevideo en las décadas de 1980 y de 1990, en ese período el proceso de convergencia de las familias con escasos ingresos en los barrios más pobres se acentuó considerablemente. De esta forma, como se observa en el cuadro 2, en las tres zonas (o grupos de barrios) de la ciudad con mayores carencias, la concentración subió del 65% de las personas pobres al 78%, y del 78% al 84% de los indigentes del departamento. Paralelamente, estos mismos barrios, ubicados en la periferia de la ciudad, también acrecentaron su contribución a la población total.

Por su parte, el cuadro 3 permite concluir que los barrios que exhibieron un crecimiento demográfico mayor son aquellos de menor densidad inicial y cuya transformación resultó de desplazamientos que se produjeron principalmente desde las zonas centrales a las periféricas de la ciudad. A este respecto, se debe subrayar el notable aumento de los asentamientos irregulares, los que, si bien fueron tomando cuerpo con las crisis económicas de los decenios de 1970 y 1980, recibieron un fuerte impulso a partir de la apertura democrática, en 1985.

El panorama se completa con los datos del cuadro 4, los que muestran que los barrios receptores de población son precisamente los que presentan las características sociales más desventajosas, esto es, una alta densidad de hogares con carencias y una elevada incidencia de factores de riesgo. Paralelamente, también se produjeron

---

aglomerado urbano). Si la composición de una y otra difieren, estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos sociales entre las subunidades territoriales estaría desalineada respecto a la representación del grupo en toda la ciudad o aglomeración superior. El recorrido de la medida es de 0 (segregación nula) a 100 (segregación total en donde ninguna subunidad registra composición mixta). En cambio, el índice de segregación residencial que se utiliza en este trabajo indica la proporción de la varianza total que se explica por la varianza entre subunidades territoriales.

desplazamientos de las clases medias y altas hacia los barrios del este de la ciudad. Con la consiguiente ampliación de la distancia física entre las clases, comenzó a tomar forma en Montevideo un nivel de segregación espacial bien conocido en otras grandes ciudades latinoamericanas.

CUADRO 1. MONTEVIDEO: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL (ISR) Y DEL ÍNDICE DE DISIMILITUD EN LOS BARRIOS

Variable	Indicador	1986-1987-1988	1996-1997-1998	Variación relativa (%)
Ingreso per cápita del hogar	ISR	16,36	21,94	34
Ingreso por trabajo del hogar, per cápita	ISR	14,49	18,43	27
Promedio educativo de mayores 26 años por hogar	ISR	21,69	26,02	20
Hogares cuyo jefe tiene ocupación de alto estatus	Disimilitud	32%	35%	10
Desempleo	Disimilitud	9%	13%	39
Cuenta propia sin local (no profesionales)	Disimilitud	13%	17%	28

Fuente: Cervini y Gallo (2001), a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO 2. MONTEVIDEO: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN Y CONTRIBUCIÓN A LA POBREZA, A LA INDIGENCIA Y A LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN GRUPOS DE BARRIOS

Grupos de barrios <sup>a</sup>	Incidencia de la pobreza en la población de cada barrio <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la pobreza en Montevideo <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la indigencia en Montevideo <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la población de Montevideo <sup>c</sup>	
	1986-88	1995-97	1986-88	1995-97	1986-88	1995-97	1985	1996
<i>Total</i>	<i>34,5</i>	<i>15,8</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
1 (N = 3)	66,7	45,0	9,4	14,2	14,1	21,4	4,8	6,5
2 (N = 12)	58,4	31,6	25,7	33,2	33,3	36,4	15,9	17,4
3 (N = 14)	45,7	20,4	30,5	30,8	30,4	25,9	23,2	23,6
4 (N = 15)	29,1	9,7	20,2	13,2	14,4	7,9	22,3	20,6
5 (N = 7)	23,1	6,7	6,8	4,5	3,7	2,8	10,4	9,8
6 (N = 6)	14,7	4,0	5,3	3,1	3,2	3,9	12,8	11,7
7 (N = 3)	8,4	1,6	1,8	0,8	0,5	1,0	7,7	7,4
8 (N = 2)	4,5	1,3	0,4	0,2	0,5	0,7	3,0	3,0
Barrios de los grupos 1, 2 y 3	52,5	27,2	65,5	78,2	77,7	83,7	43,9	47,5

Fuente: Cervini y Gallo (2001), a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

- Agrupación de barrios mediante el método multivariado clúster, a partir del ingreso per cápita del hogar, la proporción de adultos que completaron la enseñanza secundaria y el porcentaje de personas con atención en salud del Ministerio de Salud Pública.
- Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.
- Elaboración propia a partir de datos del INE (1998).

### 3.2. SEGREGACIÓN ESPACIAL, EMPLEO Y POBREZA EN MONTEVIDEO

CUADRO 3. MONTEVIDEO: ESTRUCTURA BARRIAL EN 1996 POR VARIACIONES INTERCENSALES DE POBLACIÓN ENTRE 1985-1996, SEGÚN LA DENSIDAD POBLACIONAL MEDIA DE CADA BARRIO<sup>A</sup>

Tipo de barrio según variación intercensal de población (1985-1996)	Densidad poblacional media del barrio			
	Baja	Media	Alta	Total
Barrios expulsores	9,1	20,0	75,0	33,9
Barrios estables	9,1	60,0	20,0	29,0
Barrios receptores	81,8	20,0	5,0	37,1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Total de barrios</i>	<i>22</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>62</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (1998).

- a. Tasas de variación intercensal 1985-1996: Barrios expulsores, menor de -4%; barrios estables entre -4% y + 3%; barrios receptores: mayor de +3%. Densidad bruta de la población en 1996: la densidad se considera baja hasta 6.000 hab./km<sup>2</sup>, media de 6.000 a 10.000 hab./km<sup>2</sup>, y alta de más de 10.000 hab./km<sup>2</sup>.

CUADRO 4. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE BARRIOS SEGÚN TASAS DE VARIACIÓN INTERCENSAL<sup>A</sup>, POR COMPOSICIÓN SOCIAL E ÍNDICE DE SITUACIONES DE RIESGO, 1996

Barrios	Barrios expulsores	Barrios estables	Barrios receptores	Total
<i>Composición social del barrio</i>				
Baja	4,8	22,2	69,6	33,9
Media	38,1	38,9	21,7	32,3
Alta	57,1	38,9	8,7	33,9
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Índice de riesgo social del barrio</i>				
Bajo	57,1	38,9	4,3	32,3
Medio	33,3	44,4	26,1	33,9
Alto	9,5	16,7	69,6	33,9
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
N	21	18	23	62

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kaztman (1999), de datos del VII Censo General de Población (INE, 1998).

- a. Las tasas de variación intercensal 1985-1996 se utilizan para clasificar los barrios en expulsores (tasa menor de -4%); estables (entre -4% y +3%) y receptores (mayor de +3%). La composición social de los barrios se mide a partir del porcentaje de ocupaciones de alto estatus (profesionales, gerentes, técnicos, etc.), y el índice de comportamientos de riesgo surge de la suma estandarizada de los indicadores de riesgo (maternidad adolescente, insuficiencia educativa y jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo).

*a) ¿Qué hay de nuevo en la actual segregación residencial urbana?*

Pese a las tendencias anteriores, se podría aducir que en la historia de Montevideo del siglo XX siempre hubo diferencias claras en la localización de las clases en el suelo urbano. Caben al menos tres posibles cuestionamientos frente a esa afirmación, los que hacen a las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno.

El primer cuestionamiento subraya diferencias en la intensidad del fenómeno y descansa en la importancia que tiene su acentuación para la homogeneidad en la composición social de los barrios. Esto es, sin desconocer la existencia previa de segregación espacial en la ciudad, lo que se dice es que ahora los niveles de esa segregación son mucho mayores.

El segundo cuestionamiento se basa en que los residentes de los barrios homogéneamente pobres de la ciudad están ahora menos integrados al resto de la sociedad urbana que en el pasado reciente, cuando sus vínculos con el mercado de trabajo eran más fuertes, más estables y más protegidos, y componían un escenario más cercano a lo que Castel llamó «la sociedad asalariada». De hecho, en Montevideo los barrios con alta densidad de obreros industriales fueron bastante homogéneos en su composición, pero se trataba de una homogeneidad de carácter «virtuoso», fruto de un ensamble entre el mundo de la fábrica con el del vecindario, cuya armonía se manifestaba en una sociabilidad y una institucionalidad local que fortalecían las solidaridades generadas en uno y otro ámbito. En los nuevos barrios pobres, en cambio, la mayor fragilidad de los lazos laborales y su correlato de mayor densidad de carencias limitan tanto la formación de redes de reciprocidad como las posibilidades de crear y mantener instituciones barriales propias, todo lo cual tiende a hacer más endeble el tejido social comunitario.

El tercer cuestionamiento tiene que ver con disparidades en el marco de referencia desde el cual los residentes de barrios pobres evalúan su situación. Los hogares que se establecieron de manera precaria en la periferia de la ciudad en el decenio de 1950 fueron resultado de desplazamientos de población de origen rural o de pequeños pueblos. Muchos de los migrantes enfrentaron ese cambio

con expectativas de mejorar su calidad de vida, tanto por la conquista simbólica de ciudadanía urbana, y el acceso real a consumos y servicios mucho más variados que los disponibles en su lugar de origen, como por las oportunidades ocupacionales que brindaba en esa época la expansión de mercados internos, cuya capacidad de absorción de empleo, estimulada por la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato del Estado, permitió mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La escasa información disponible acerca de la conformación de barrios pobres a partir del decenio de 1980 arroja un panorama diferente. En primer lugar, se trata mayoritariamente de una población de origen urbano que se traslada desde otras zonas de la propia ciudad de Montevideo<sup>5</sup>. En otras palabras, si la conformación de los asentamientos marginales de mediados del siglo XX fue impulsada por la fuerte atracción de las ciudades, la del decenio de 1980 en adelante está marcada por procesos de expulsión. Segundo, si lo característico del escenario que enfrentaban los pobres urbanos de la década de 1950 era la ampliación de vías de movilidad, lo que se destaca en la actualidad es el estrechamiento de esas vías. En tercer lugar, se debe tener en cuenta que, a la par con el aumento de la concentración territorial de los pobres, hubo movimientos de las clases medias altas y de las clases altas a barrios exclusivos, los que en algunos casos adoptaron el modelo de los condominios cerrados (Álvarez, 2004). Pero como la misma autora destaca, la magnitud del fenómeno de barrios exclusivos en Montevideo está muy lejos de la que exhiben otras grandes ciudades del Cono Sur, como San Pablo (Caldeira, 2000) o Buenos Aires (Svampa, 2002). De hecho, según Álvarez, en el año 2003 solo había diez condominios cerrados en el Gran Montevideo, donde alojaban 315 familias<sup>6</sup>. O sea que, sin negar el aporte de los nuevos barrios exclusivos a los recientes procesos de fragmentación del espacio urbano, es posible afirmar

---

<sup>5</sup> Ya en 1984, quienes residían en esos asentamientos habían nacido en su mayoría (93,5%) en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo (Cecilio, 1996).

<sup>6</sup> Compárese con las 434 comunidades cerradas habitadas en el 2000 por 13.500 familias en el Gran Buenos Aires, según informa Svampa (2002).

que en Montevideo dicho aporte ha sido mucho más débil que en otras ciudades sudamericanas. Por último, la heterogeneidad que aún existía en algunos barrios de composición social baja, o media baja, se vio alterada por procesos de salida de las familias con más recursos, las que buscaron eludir de ese modo los riesgos asociados al aumento de las tensiones e inseguridad en esas zonas<sup>7</sup>. Todos estos movimientos contribuyeron a fragmentar la totalidad de la trama social urbana.

En suma, los actuales procesos de concentración espacial de la pobreza en Montevideo son más proclives que los del pasado a generar situaciones de aislamiento entre las clases y de vulnerabilidad a la exclusión social.

*b) ¿Por qué se ha hecho más homogénea la composición social de los barrios pobres de Montevideo?*

Históricamente, muchas de las ciudades que han sufrido procesos significativos de concentración espacial de la pobreza suelen exhibir como antecedente una importante acentuación de la densidad urbana y de la movilidad social de su población. Ambos procesos, potenciados por una expansión del transporte y de las comunicaciones que facilita la separación de los lugares de trabajo y de residencia, suelen vincularse al aumento de las diferencias de precios de los terrenos entre las distintas zonas de la ciudad, así como al despliegue de una lógica inmobiliaria que distribuye a la población en el espacio urbano de conformidad con sus ingresos.

Pese a la evidencia de un aumento significativo de la concentración espacial de los pobres, Montevideo no ha mostrado ninguna de esas dos características. Cuando se compara su evolución desde mediados del siglo pasado con la de otras ciudades de la región, se destaca por su bajo crecimiento poblacional. Pese a ello, como lo señalan varios trabajos —Lombardi (1989), Retamoso (1999),

<sup>7</sup> En las entrevistas realizadas como parte del estudio sobre los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas (Zaffaroni, 1999), se documentan traslados de hogares que «escapan» de barrios a impulsos de lo que perciben como graves condiciones de inseguridad.

Kaztman, Corbo y otros (2003)—, bajo la aparente quietud de su dinámica demográfica hubo, particularmente en los últimos veinte años, desplazamientos masivos de población, principalmente del centro a la periferia de la ciudad<sup>8</sup>. Tampoco hay pruebas que apoyen la hipótesis de una movilidad social importante. La escasa información disponible en este campo parece indicar más bien una alternancia entre períodos de estancamiento de la estructura social y períodos de movilidad descendente de importantes segmentos de las clases medias.

A juicio de los autores, la explicación más sustentable acerca del incremento de la concentración espacial de los pobres en Montevideo conjuga al menos tres factores: la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres y el repliegue de políticas públicas de vivienda en el contexto de un gasto social crecientemente absorbido por el pago de pensiones y jubilaciones<sup>9</sup>. La combinación de estas fuerzas empujó a muchas familias a buscar solución a sus problemas habitacionales en los suelos urbanos más baratos, o simplemente a ocupar tierras donde construyeron viviendas precarias.

Con respecto a la demanda de mano de obra de baja calificación, se puede argumentar que las limitaciones generales en la capacidad de absorción de empleo no son nuevas en Uruguay. Ya

<sup>8</sup> «En el marco de esta polarización, existen, sin embargo, contracorrientes en la localización de los hogares más vulnerables. Los estudios empíricos de Mazzei y Veiga (1985a, 1985b y 1986) de mediados de la década de los 80 encuentran que una parte de los asentamientos informales no se distribuyen en torno a la ciudad en forma de anillos, sino que tienden a localizarse como enclaves próximos a las oportunidades de trabajo. Las dos formas asumidas por esos enclaves son: o la localización próxima a los barrios ricos o la utilización de espacios en el centro de la ciudad en viviendas de mala calidad (Portes, 1989). El elemento determinante que une a ambas modalidades de ubicación residencial es la proximidad a zonas de generación de empleo. Sin embargo, al mantenimiento de los patrones de localización orientados por oportunidades laborales vinculadas a los servicios se contraponen una lógica inmobiliaria que, activada por los cambios en el precio de la tierra urbana, tiende a desplazar a los más pobres de las áreas de mayor densidad, así como de las cercanías de las áreas residenciales» (Kaztman, 1999).

<sup>9</sup> Entre los factores determinantes del rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo se debe incluir también la actitud general del sistema político hacia la ocupación de tierras.



en las etapas finales del período de sustitución de importaciones, la llamada «insuficiencia dinámica de la economía» era un rasgo al que los especialistas en estos temas apuntaban con preocupación. De modo que lo nuevo que introdujo la reciente ampliación de las fronteras de competitividad del país, así como el rápido giro hacia la incorporación de tecnología, fue una agudización tanto de insuficiencias dinámicas que ya se registraban en el mercado como de la brecha entre las situaciones de empleo de los calificados y los no calificados.

En ese escenario, la liberalización de alquileres colocó a una proporción creciente de los no calificados en situación de no poder pagar los arrendamientos ni conseguir avales para suscribir contratos de alquiler, cuyo cumplimiento, por otra parte, era incierto. Un estudio publicado en 1994 ya advertía sobre la notable expansión de los asentamientos irregulares y sobre el hecho de que una parte significativa de sus habitantes provenía de «casas o apartamentos», lo que llevaba a los autores a suponer que la ocupación de terrenos surgió como opción ante la imposibilidad de continuar habitando en viviendas que formaban parte del mercado «formal», situación que aparentemente se agravaba en los casos de hogares jóvenes de reciente formación (Cecilio, 1996).

En suma, en el marco de las políticas habitacionales existentes, de las diferentes rentas del suelo y de las modalidades de especulación inmobiliaria, los procesos mencionados generaron un desplazamiento progresivo de familias pobres a los barrios más baratos de la ciudad o, en el caso de los asentamientos, a la ocupación de terrenos sin costo. En estos aspectos, la literatura sobre el tema en Uruguay concuerda en afirmar que el factor singular más importante para explicar los actuales niveles de segregación residencial en Montevideo ha sido el de la pauperización e inestabilidad ocupacional de un gran número de asalariados.

## LAS TENDENCIAS DEL EMPLEO

Al igual que en otras ciudades, la nueva pobreza en Montevideo está fuertemente anclada en lo que hoy se considera uno de los rasgos dominantes de los modernos mercados laborales, a saber, la debilidad de sus vínculos con las personas de escasa calificación. Durante el proceso de sustitución de importaciones, la solidez de esos vínculos bastó para que una significativa proporción de trabajadores, en particular los que se incorporaron a las industrias entonces emergentes, pudieran planificar sus vidas, construir sus identidades y elaborar expectativas razonables de movilidad social en torno al trabajo<sup>10</sup>.

Esas posibilidades y proyectos son hoy día poco viables. Algunas cifras sintetizan las transformaciones en el mercado de trabajo que avalan la afirmación anterior. Entre 1970 y 1999, el Estado redujo casi a la mitad (del 28% al 16%) su presencia en ese mercado. Algo similar sucedió con la industria, que en 1970 concentraba el 32% de la fuerza de trabajo y en el 2002 solo alcanzaba al 16%. Paralelamente se registró un notable crecimiento de la población económicamente activa (PEA) femenina, cuyas tasas de participación subieron en esos treinta años del 27,5% al 52,55%, y que, a falta de un dinamismo concomitante en la generación de empleo, favorecieron el alza de las tasas de desempleo, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la disminución de los salarios. A partir de 1980 irrumpieron grandes capitales en el comercio y en los servicios, desplazando a proporciones significativas de una pequeña burguesía semiformal que había operado como importante fuente de generación de clases medias independientes. También a partir de la segunda mitad del decenio de 1990 hubo un aumento de crisis recurrentes de corto plazo.

---

<sup>10</sup> Gran parte de la integración social predominante históricamente en Uruguay se basó en la naturaleza del llamado modelo de sustitución de importaciones, fruto de una alianza que abarcaba aproximadamente un 80% de la población y que se apoyaba en un triángulo antischumpeteriano entre el Estado, la burguesía industrial protegida y sus trabajadores.

Los procesos recién resumidos repercutieron en el aumento del desempleo y en la generación de inestabilidad, precariedad y baja productividad, fenómenos propios del sector informal que causaron un progresivo distanciamiento de los trabajadores de menor calificación con respecto a aquellos con mayor calificación (Kaztman, Corbo y otros, 2003; PNUD, 2001)<sup>11</sup>.

Estos rasgos de la inserción laboral constituyen el antecedente singular más importante no solo del endurecimiento de la pobreza en la generación presente, sino también del reforzamiento de los mecanismos de su reproducción intergeneracional. Ello se debe a que los adultos que no cuentan con habilidades y destrezas como para eludir la inestabilidad y la precariedad laboral, difícilmente podrán transferir a sus hijos los recursos en capital físico, humano y social que demandará su desarrollo integral en las sociedades posindustriales.

Por su fuerte impacto sobre las características de las clases populares urbanas, vale la pena detenerse un poco más en la evolución de las actividades industriales en Montevideo. Además de compartir la declinación general que registraron estas actividades en el país, la ciudad fue perdiendo primacía en ellas. Mientras que en 1960 concentraba el 78% de la producción industrial bruta, a principios de la década de 1990 la cifra era de 60% (Becker, Jager y Raza, 2001). El doble proceso —la declinación general de la actividad y la pérdida de primacía industrial— afectó fuertemente la capacidad de absorción de empleo de las fábricas que, instaladas en distintos barrios de la capital, se nutrían básicamente de trabajadores del entorno. Ese reclutamiento zonal había favorecido la formación de circuitos densos de relaciones entre las familias, los vecinos y los compañeros de trabajo<sup>12</sup>. Con el ocaso del modelo

---

<sup>11</sup> Se podría contraargumentar que la crisis del mundo laboral, y el consecuente aumento de la incertidumbre con respecto al bienestar, afecta a todos los estratos sociales. Sin embargo, indudablemente aquellos con mayor capital humano acumulado están en mejor posición que el resto para aprovechar las oportunidades que brinda una estructura productiva crecientemente organizada alrededor del conocimiento y que incorpora innovaciones tecnológicas en forma más y más acelerada.

<sup>12</sup> Nótese, además, que la estabilidad del empleo fabril estimulaba los intentos de los obreros de radicar su vivienda en las cercanías de los lugares de trabajo.

de sustitución de importaciones, gran parte de las industrias cerraron sus puertas, los empleos estables como los del sector público disminuyeron y Montevideo perdió parte de la supremacía que ostentaba en términos industriales.

### SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y EMPLEO

Siempre que se plantean relaciones entre características contextuales (barrios segregados) y características individuales (situación de empleo, precariedad laboral) es conveniente mantener una mirada crítica sobre la dirección de las líneas de causalidad, sin perder de vista la posibilidad de movimientos inversos allí donde las supuestas causas son afectadas por las supuestas consecuencias. En el caso de las relaciones entre la situación de empleo y la ubicación de la vivienda, la línea de causalidad que se examina con mayor frecuencia es consonante con la idea que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los vecindarios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. Dado lo razonable de esa asociación, no es de extrañar que la concentración de poblaciones de baja calificación en ciertos vecindarios sea usualmente interpretada más como consecuencia que como causa de lo que les pasa a las personas en el mercado de trabajo.

La evidencia proporcionada por los estudios que examinan el rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en los bordes de la ciudad de Montevideo apuntala esa interpretación. En ellos se señala que la incapacidad para pagar alquileres, obtener garantías para contratos de arrendamiento o, en algunos casos, para cubrir los impuestos de pequeñas propiedades, son los causantes singulares más importantes del desplazamiento masivo de familias jóvenes desde zonas relativamente centrales de la ciudad hacia otras más periféricas. A ese desplazamiento, que alimenta la concentración territorial de la pobreza, se suma una homogeneización creciente de la composición social de los barrios periféricos, que resulta de las crecientes dificultades de empleo enfrentadas por los que ya residían en esas zonas.

Pero aun admitiendo que las oportunidades de empleo son causas importantes tanto de los desplazamientos hacia los barrios que concentran pobres como del «nuevo» empobrecimiento de sus antiguos residentes, también cabe reconocer que, una vez que las personas se establecen o permanecen en esos barrios de pobreza más concentrada y homogénea, sus eventuales vínculos con el mercado de trabajo van a ser afectados por factores y procesos propios de entornos con altas densidades de carencias. Los efectos del contexto de residencia se van a revelar con mayor nitidez en las generaciones socializadas en esos vecindarios, para las cuales la influencia del barrio claramente antecede a sus intentos de inserción laboral.

Los cuadros que siguen exhiben distribuciones de algunos indicadores sustitutivos de la inestabilidad (la tasa de desempleo), de la informalidad (el trabajo por cuenta propia) y de la precariedad laboral (la falta de cobertura de salud), que afectan a residentes de distintos segmentos censales de Montevideo según su composición social. Dado que el censo no investiga el ingreso de los hogares, la definición operacional de la composición social de los segmentos censales se basó en el nivel educativo medio de los hogares que residen en ellos<sup>13</sup>. Los datos provienen del censo de población y vivienda de 1996 y, por ende, cubren la totalidad de la población económicamente activa de la ciudad.

El cuadro 5 presenta la tasa de desempleo, considerada en este caso como una variable sustitutiva de la inestabilidad de la situación de empleo, para los segmentos censales de Montevideo clasificados en tres categorías, según el porcentaje de hogares con bajo nivel educativo. La información se presenta desagregada según la edad, el sexo y los años de estudio completados por los residentes.

---

<sup>13</sup> La construcción de este indicador se hizo en dos etapas. En la primera se calculó para cada segmento censal el porcentaje de hogares con nivel educativo bajo, clasificando como tales a los hogares en los cuales el promedio de años de estudio de sus miembros mayores de 18 años no superaba el equivalente a educación primaria incompleta (menos de seis años de educación). En la segunda, una vez ordenados los 1.032 segmentos censales de la ciudad, según el porcentaje de hogares con bajo nivel educativo se procedió a dividir la distribución en deciles. Posteriormente, los deciles se agruparon en tres categorías. El «contexto educativo bajo» reúne al 30% de los deciles que tienen mayor porcentaje de hogares con baja educación; el «contexto educativo medio» aglutina a los cuatro deciles intermedios y el «contexto educativo alto», al 30% de los deciles con menor cantidad de hogares poco educados.

### 3.2. SEGREGACIÓN ESPACIAL, EMPLEO Y POBREZA EN MONTEVIDEO

CUADRO 5. MONTEVIDEO: TASA DE DESEMPEÑO SEGÚN EL CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO CENSAL, POR EDAD, SEXO Y EDUCACIÓN DE LOS RESIDENTES, 1996

Edad y educación		Contexto educativo del segmento								
		Bajo			Medio			Alto		
Edad	Educación	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
15 a 29	Primaria incompleta	22,8	39,0	27,0	22,2	33,4	25,6	17,6	24,1	19,7
	Primaria completa	21,6	33,7	25,3	23,5	32,3	26,2	19,1	26,9	21,6
	7 y 8 años	19,6	29,9	23,5	20,2	26,6	22,7	17,5	21,5	19,0
	9 y 10 años	17,2	24,3	20,3	16,0	22,6	19,0	15,2	19,4	17,1
	11 años	15,6	20,9	18,2	13,4	20,5	16,8	13,8	17,3	15,5
	12 y más	12,9	16,3	14,8	13,6	15,6	14,8	12,7	16,1	14,6
	Total	19,6	27,7	22,7	18,1	22,4	20,0	14,7	17,8	16,2
30 y más	Primaria incompleta	13,0	16,0	14,1	10,6	13,6	11,8	7,5	9,8	8,5
	Primaria completa	11,2	16,9	13,4	10,1	14,3	11,8	7,2	10,0	8,4
	7 y 8 años	11,0	16,0	13,1	9,2	14,3	11,4	6,4	10,1	8,0
	9 y 10 años	8,5	14,0	10,9	7,1	11,3	9,0	5,1	8,8	6,8
	11 años	8,6	11,9	10,1	6,2	9,0	7,6	4,8	7,0	6,0
	12 y más	7,2	8,4	7,7	4,6	5,2	4,9	2,4	4,2	3,3
	Total	10,7	15,0	12,4	8,0	10,8	9,3	4,3	6,6	5,4
Total	Primaria incompleta	15,1	19,4	16,5	12,0	15,1	13,2	8,2	10,5	9,2
	Primaria completa	15,0	21,9	17,5	13,7	17,6	15,2	9,7	12,3	10,8
	7 y 8 años	15,2	22,4	18,0	14,0	19,1	16,0	10,8	13,7	11,9
	9 y 10 años	11,9	18,2	14,7	10,1	15,1	12,4	8,3	12,1	10,0
	11 años	11,5	16,0	13,6	8,7	12,9	10,8	7,7	9,9	8,8
	12 y más	9,0	11,5	10,2	7,1	8,6	7,9	5,1	7,9	6,5
	Total	14,0	19,4	16,1	11,1	14,3	12,5	7,2	9,8	8,5

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto Activos y estructura de oportunidades (Katzman, 1999).

Del cuadro se desprende que el comportamiento del desempleo varía sistemáticamente en función inversa a los niveles de educación medios utilizados para caracterizar la composición social de los segmentos censales, y que ello ocurre con independencia del sexo, la edad y la educación de los sujetos<sup>14</sup>.

Reflexiones similares surgen de los cuadros 6 y 7. Con ellos buscamos estimar la distribución barrial de la actividad informal, a través del trabajo por cuenta propia, y de la precariedad laboral, a través de la ausencia de protección legal de la salud. Aun siendo imperfectos, los controles por nivel educativo de los individuos permiten una aproximación a la puesta a prueba de un efecto causal del contexto sobre los individuos. Pero, independientemente de su interpretación final, los resultados estimulan interrogantes como el siguiente: ¿cuáles son los mecanismos que intervienen para que, por

<sup>14</sup> Nótese que los intervalos entre los años de estudio de las personas son lo suficientemente estrechos como para verificar la posibilidad de que la variable dependiente esté siendo afectada por variaciones dentro de cada intervalo.

ejemplo, personas que completaron once años de estudios (única categoría de educación de las presentadas en el cuadro que cubre un solo año), sean ellos jóvenes o adultos (y en el caso del desempleo, sean hombres o mujeres), y que residen en barrios cuya composición social revela alta concentración de carencias muestren mayores tasas de desempleo, mayores porcentajes de trabajadores por cuenta propia y menor cobertura de salud que las personas con el mismo nivel de estudios que residen en otros barrios?

CUADRO 6. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE OCUPADOS POR CUENTA PROPIA, SEGÚN EL CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO Y LOS AÑOS DE EDUCACIÓN DEL OCUPADO<sup>a</sup>, 1996

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6 años	24,8	23,4	20,5	23,8
6 años	18,9	18,0	16,9	18,3
7 y 8 años	15,5	14,6	12,8	14,6
9 y 10 años	13,5	11,7	8,9	11,2
11 años	10,8	8,6	6,5	8,0
12 años o más	8,5	5,1	3,0	4,1
<i>Total</i>	<i>17,0</i>	<i>12,6</i>	<i>7,1</i>	<i>11,9</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999).

a. Excluye directivos de empresa, profesionales y técnicos.

### 3.2. SEGREGACIÓN ESPACIAL, EMPLEO Y POBREZA EN MONTEVIDEO

CUADRO 7. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE EMPLEADOS PRIVADOS SIN COBERTURA DE SALUD O CON ATENCIÓN EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA<sup>a</sup>, SEGÚN EL CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO Y LOS AÑOS DE EDUCACIÓN DEL OCUPADO, 1996

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6 años	37,5	25,4	18,3	31,0
6 años	34,6	23,7	18,0	28,1
7 y 8 años	27,5	19,1	14,3	21,2
9 y 10 años	18,8	11,1	7,5	11,9
11 años	13,4	7,9	4,9	7,6
12 años o más	11,3	5,7	3,6	5,0
<i>Total</i>	<i>27,6</i>	<i>14,7</i>	<i>7,4</i>	<i>16,2</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999).

- a. De conformidad con la legislación vigente, los empleados del sector privado generan derechos de atención en salud en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC). El hecho de no contar con esta atención y encontrarse sin cobertura médica o con atención en el Ministerio de Salud Pública (MSP), da cuenta de aquellos ocupados que podrían no estar registrados en la seguridad social.

Como recién se mencionó, la explicación de estas asociaciones no es simple, particularmente en lo que se refiere a la dirección de la causalidad. Por un lado, se puede argumentar que, con independencia del nivel de educación que hayan alcanzado, las personas con mayor propensión al desempleo tenderán a concentrarse en los barrios más pobres. Las regularidades empíricas observadas serían interpretadas entonces en términos de un proceso de selección implícito en la relación entre la pobreza del barrio y el vínculo de sus residentes con el mercado de trabajo. Desde ese punto de vista, en los barrios con mayores desventajas se acumularían los «perdedores» del sistema, aquellos que por una u otra razón no consiguen establecer un vínculo estable, protegido y redituable con el mundo laboral. Y que, al no disponer de recursos para cubrir los costos de vivir en otros lugares de la ciudad, se ven obligados a desplazarse con sus familias a las áreas marginales. De ser así, las diferencias encontradas entre los residentes de los distintos barrios no deberían atribuirse a la influencia de contextos que socializan



o limitan oportunidades en forma diferenciada a los vecinos, sino simplemente a la agregación territorial de aquellos que comparten experiencias de fracasos en el mundo laboral. Por otro lado, también se puede argumentar en el sentido opuesto, es decir, que la dirección causal va desde las características del contexto barrial a la situación de empleo de los residentes. Al respecto, resulta oportuno presentar un antecedente empírico que permite afinar la interpretación del peso relativo de una u otra de las posibles líneas de causalidad que ligan territorio y empleo. Los datos del cuadro 8 procuran abrir esa posibilidad.

CUADRO 8. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE VARONES DE 15 A 19 AÑOS NO EMANCIPADOS QUE NO ESTUDIAN, NO TRABAJAN NI BUSCAN TRABAJO, POR CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO, Y SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL HOGAR, 1996

Nivel educativo del hogar	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Hasta 6 años	28,2	24,9	19,1	26,3
Mas de 6 hasta 9	26,2	23,3	16,1	23,1
Mas de 9 años	21,9	18,1	12,5	15,5
<i>Total</i>	<i>26,8</i>	<i>22,0</i>	<i>13,8</i>	<i>21,4</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999).

El cuadro presenta la situación de jóvenes de 15 a 19 años que todavía viven en su hogar de origen y que no tienen afiliación con instituciones como las del mundo del trabajo y las educativas, que resultan centrales para su inserción en el mundo adulto. Se trata de los jóvenes que no trabajan, no estudian ni buscan empleo. Para nuestros propósitos, lo interesante del indicador es que, por su edad, se puede asumir razonablemente que en la población a que hace referencia existe una alta proporción de adolescentes y jóvenes que han nacido o se han socializado en los barrios donde residen, y que no han tomado ellos mismos la decisión de radicarse en esas zonas. Por ende, la comprobación de regularidades similares a las anteriores en estos grupos etarios restaría fortaleza a la dirección de causalidad que procura explicar las características del lugar de

residencia por los problemas de inserción en el mercado. En el cuadro se considera el nivel educativo de los padres, habida cuenta de que esa variable ha probado ser uno de los predictores más potentes de la desafiliación institucional de los adolescentes y jóvenes (CEPAL, 1997; MEMFOD, 2002).

Al igual que en los casos anteriores, los resultados muestran una relación negativa, estadísticamente significativa, entre el nivel socioeconómico medio del barrio donde los jóvenes residen y la incidencia de la desafiliación institucional, cualquiera sea el nivel educativo de los padres. Cabría considerar aquí también, sin embargo, la posibilidad de que la misma configuración de recursos que determinó la localización de los padres en barrios pobres pueda haber incidido en los hijos a través de la socialización familiar. Si ese fuera el caso, estaríamos nuevamente en presencia de una relación espuria entre entorno y comportamientos, con la diferencia de que esta vez estaría intermediada por las familias. Abona este argumento el hecho de que el nivel educativo de los padres efectivamente incide en la desafiliación institucional de los hijos. En cambio, lo contradice el hecho de que, al comparar las diferencias explicadas por una y otra variable, se encuentra que el efecto de la composición social del vecindario parece ser más importante que el efecto del nivel educativo de la familia para explicar las variaciones en la desafiliación de los jóvenes.

Con estos antecedentes empíricos, pasemos ahora a examinar los mecanismos que podrían activarse en barrios con altas concentraciones de pobreza y que afectarían el tipo de vínculo que establecen sus residentes con el mercado laboral.

*a) ¿Cuáles son los factores asociados a la composición social de los barrios que pueden mediatizar el acceso de los residentes al mercado de trabajo?*

Antes de analizar los distintos mecanismos asociados a las condiciones de vida en barrios con altas concentraciones de pobreza —examen que ayuda a explorar sus efectos sobre el empleo—, conviene considerar brevemente uno de los interrogantes básicos que

surge cuando se pretenden explicar comportamientos de personas por las características de los barrios donde residen: ¿cuáles son los factores que determinan la mayor o menor susceptibilidad de las personas a las influencias del entorno social del lugar donde habitan? Una primera aproximación a la respuesta es separar las condiciones que tienen que ver con características globales y analíticas de los barrios, de aquellas que guardan relación con características de los individuos que residen en ellos.

Con respecto a las primeras, hay múltiples atributos de los barrios que favorecen su incidencia sobre los residentes. El más general es la cercanía física. En efecto, cuando se la compara con otras tramas sociales que podrían operar como fuentes de reconocimiento, de sociabilidad y de formación de identidades —como, por ejemplo, las que se construyen en el lugar de trabajo, en el lugar de estudio y en las asociaciones e instituciones en las que participan los residentes—, la trama social del barrio se caracteriza por ser la más próxima a los espacios privados de las personas. Saravi (2004) grafica muy bien esta idea cuando afirma que «el barrio constituye [...] el primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado».

Si bien la proximidad física es un rasgo que facilita la incidencia de la trama social del barrio sobre las personas, el signo de esa incidencia variará según otras características. Las siguientes parecen ser las tres más significativas. En primer lugar, importa el nivel de seguridad y el tono general de la convivencia vecinal. Con respecto a sus efectos sobre la formación de las actitudes y expectativas de los residentes, Saravi (2004, p. 35) afirma que «el clima —de seguridad o inseguridad, violencia o amistad, reconocimiento mutuo o indiferencia— que predomine moldeará las características de las interacciones y relaciones que se construyen en los espacios públicos locales». Un segundo factor significativo es el estatus social del barrio. Los habitantes de las ciudades suelen tener imágenes claras de la ubicación de su barrio en una escala general de prestigio de los barrios de la ciudad. Aunque los residentes de algunos barrios pueden ser más sensibles que otros a criterios tales como el nivel de desorden social, el criterio más general para ese ordenamiento es

el nivel socioeconómico medio de los hogares que en ellos residen. Para los vecinos de un barrio, y dependiendo de sus márgenes de elección, esas imágenes tendrán mayor o menor peso en las decisiones que tomen para fijar su residencia, en el grado de apertura a las influencias de su entorno social inmediato, así como en la mayor o menor importancia que asignen a la pertenencia al barrio en su configuración de identidad. Un tercer factor que ayuda a entender la incidencia del barrio en los hábitos, comportamientos y expectativas de los residentes es su trama socioinstitucional. Cuanto más densa sea dicha trama, mayor será la probabilidad que los patrones normativos locales intervengan eficazmente en la regulación del comportamiento público de los vecinos.

Con respecto a las características individuales, las diferencias en la receptividad de las personas a las influencias de su entorno vecinal dependerán, entre otros factores, de sus «valencias libres». Cuanto más estrechos sean los ámbitos disponibles para satisfacer las necesidades de reconocimiento, identidad y pertenencia, mayor será la susceptibilidad a las influencias de la trama vecinal y la propensión a modificar o incorporar hábitos y expectativas como resultado de interacciones con vecinos. De ser así, cabría esperar que la influencia de los barrios sobre los comportamientos fuera mayor en los sectores de la población urbana más vulnerables a la exclusión social, justamente porque el proceso de exclusión alude a una progresiva reducción de otras fuentes de pertenencia, reconocimiento e identidad ajenas al barrio.

Estas breves observaciones sobre algunos de los aspectos que pueden mediatizar la influencia del contexto vecinal sobre el comportamiento alertan acerca de la conveniencia de comprobar empíricamente cualquier supuesto sobre un impacto uniforme de los barrios sobre las personas. Más bien, este campo de estudio parece requerir todavía prolongados esfuerzos encaminados a elaborar y pulir marcos conceptuales basados en una también importante acumulación de estudios de casos. Con estas advertencias, pasaremos al análisis de los mecanismos.

## *b) Mecanismos de intermediación entre contextos barriales y comportamientos individuales*

Existe una serie de mecanismos, algunos de los cuales ya han sido examinados extensamente en la literatura especializada, que intervienen entre aspectos del barrio y los comportamientos de sus residentes. Aun cuando los mecanismos que se comentarán a continuación no coinciden con los señalados por Small y Newman (2001), al presentarlos utilizaremos la distinción que hacen esos autores entre mecanismos instrumentales y mecanismos de socialización.

### *Mecanismos instrumentales*

Los mecanismos instrumentales son las distintas vías a través de las cuales las condiciones del barrio pueden limitar la acción individual. Bajo esta categoría incluimos los siguientes: la distancia a los lugares de trabajo y los costos en tiempo y dinero asociados al transporte, las oportunidades locales de empleo, las posibilidades de acumular un capital social útil al logro de empleo, las limitaciones a la movilización de la fuerza de trabajo familiar que plantea la inseguridad ambiental, y la reacción de los potenciales empleadores frente al eventual reclutamiento de residentes de estos barrios.

Si las concentraciones de hogares pobres se producen en barrios ubicados en la periferia de las ciudades, los problemas de transporte asumen para sus residentes una dimensión concordante con el costo de la movilización como proporción de los ingresos. En estudios de casos sobre jóvenes pobres de Montevideo se observa que dichos costos, además de constituir una pesada limitación a la búsqueda de empleo, tienen una incidencia gravitante en la decisión de aceptar trabajos cuyas remuneraciones son muy bajas una vez deducido el precio de los traslados. Al respecto, se debe tener en cuenta que el fuerte desplazamiento hacia los servicios personales de la demanda urbana de trabajadores no calificados se concentró en los barrios en que reside la población con mayores recursos, donde los valores de la propiedad y del arrendamiento de viviendas son los más elevados de la ciudad. Las dificultades que por ese motivo enfrentan las

personas poco calificadas para establecer sus lugares de residencia cerca de sus potenciales lugares de trabajo repercuten sobre sus posibilidades de empleo a través de los costos de transporte y del tiempo que toman los traslados<sup>15</sup>. De todos modos, alrededor de los vecindarios de clase media alta y de clase alta de Montevideo es posible observar manchones de pobreza, resultado seguramente de elaboradas estrategias de los hogares de menores recursos para compatibilizar vivienda con trabajo.

Un segundo mecanismo, cuyo impacto varía con el nivel de concentración de pobreza en los barrios, se relaciona con la presencia de pequeños talleres industriales o reparadores y de comercios que proveen distintos tipos de servicios. En los barrios populares que reunían una proporción relativamente alta de trabajadores estables, los adolescentes y jóvenes se beneficiaban de la presencia de estas iniciativas, las que oficiaban de vías importantes para sus primeras experiencias de trabajo como cadetes, asistentes, aprendices o ayudantes en distintas tareas. Nótese que, en esos casos, el reconocimiento de la posibilidad de réditos potenciales asociados a la existencia de oportunidades laborales en el vecindario brindaba a las familias una motivación adicional para invertir en la construcción de capital social local, dada la expectativa realista de que ese capital se materializara en empleos concretos. Una de las consecuencias de la pérdida de dinamismo industrial, la apertura de importaciones de todo tipo de electrodomésticos baratos y la creciente presencia del gran capital en los supermercados fue la gradual desaparición de muchos de estos pequeños negocios y talleres. Lo que se observa —tanto en los viejos barrios obreros como en los que se van formando en la periferia de la ciudad— son, por un lado, numerosas ofertas individuales de productos usados o de alimentos de producción casera, ofertas que muchas veces se concentran en ferias localizadas en distintos puntos de esos barrios, y por otro lado, microemprendimientos familiares con infraestructura mínima que funcionan dentro de las viviendas o

<sup>15</sup> Suárez (2004). Según dicha autora, «muchos entrevistados comentaron que se contentaban con hacer trabajos de tipo changas en el mismo barrio o cerca del mismo, porque “para salir a buscar trabajo hay que tener plata”; “uno no puede pagar todos los días un colectivo para buscar trabajo”».

como extensiones de estas. En ese panorama son pocos los negocios que exhiben un nivel de formalidad y una dinámica suficientes como para necesitar más mano de obra que aquella movilizadada dentro de los hogares como trabajadores familiares no remunerados.

En relación con los réditos del capital social vinculados a la obtención de trabajo, el aumento de la segregación espacial tiene otra consecuencia negativa. Esto porque la construcción del otro capital social —el de los lazos débiles, en la denominación de Granovetter (1985)—, que para los pobres suele ser una fuente vital de información y de contactos útiles para insertarse en el mundo laboral, se ve crecientemente obstruida por el distanciamiento físico y el estrechamiento de los ámbitos de interacción con otras clases que acompañan ese proceso de segregación<sup>16</sup>.

Un cuarto mecanismo instrumental tiene que ver con las limitaciones que plantea la inseguridad pública a la movilización de la fuerza de trabajo del hogar. El temor a las agresiones, a los robos y a la exposición de los niños a influencias indeseadas congela recursos de los hogares que podrían utilizarse para la generación de ingresos, moldeando sus estrategias de supervivencia. El clima de inseguridad influye en la elección de ocupaciones, en las restricciones horarias al tránsito por espacios públicos que los vecinos han dejado de controlar, en la necesidad de asignar recursos humanos de la familia al cuidado de los bienes de la vivienda, o de los niños que no pueden quedar solos y que deben ser acompañados a los lugares de estudio o de recreación.

---

<sup>16</sup> Durante el período de expansión del empleo público hubo redes de capital social basadas en el clientelismo político que penetraron profundamente en los barrios pobres de Montevideo, ampliando las oportunidades de inserción laboral de sus residentes. Debilitado su margen de maniobra por las crecientes presiones por ajustar las cuentas fiscales, los políticos que manejaban esas redes fueron perdiendo los recursos necesarios para mantener tales prácticas. Véase en Rama (1971) y Luna (2004) el análisis de los procesos que acompañaron el apogeo y el ocaso (o cambio de naturaleza) del clientelismo político en Uruguay.

### Recuadro

El tema de los costos que implica para los hogares pobres el clima de inseguridad de sus barrios ha sido escasamente tratado en la literatura, por lo que vale la pena dar algunos pocos ejemplos de cómo lo viven los afectados. Una entrevistada en un barrio desfavorecido del Gran Buenos Aires manifiesta, refiriéndose a la ocupación que tiene (Suárez, 2004):

- «Son los trabajos que puedo hacer... Con hijos es difícil hacer otra cosa. Ellos me necesitan en la casa... si no estás, andá a saber en qué se meten... Antes de soltera trabajé en un hotel en Once, pero ahora no me puedo ir todo el día».

Problemas similares plantean residentes de barrios pobres de Montevideo (Zaffaroni, 1999):

- «Cuando voy al trabajo tengo que dejar a los chiquilines toda la tarde encerrados, no los puedo dejar acá solos. Los gurises andan por ahí drogados. Si tenemos que salir, salgo yo o sale Julio, los dos juntos no podemos. Si dejás acá solo, cuando venís no tenés ni las ventanas».
- «En el merendero les dan leche a los chiquilines, pero no los puedo dejar ir solos, prefiero hacerles la leche aquí».
- «Donde nosotros vivíamos era uno de los peores lugares. Por ese motivo tuvimos que abandonar una casa terminada y un almacén funcionando».
- «Usted no puede dejar a su hijo en una esquina con otros muchachos, porque por ahí están tomando cocaína o cemento».

Una mujer afirma que luego de un robo en la casa:

- «Las salidas a partir de ahí las cortamos, y ya van a ser dos años. Solo que tengamos alguien que se quede acá. Si no, no salimos».
- «Son unos ladrones. No podés salir dos horas que te roban todo».

Fuente: Suárez (2004) y Zaffaroni (1999).



Finalmente, el aumento de la distancia física y social entre las poblaciones de los vecindarios pobres y el resto de la ciudad, también modifica la forma en que las clases sociales se miran unas a otras. Esas transformaciones resultan de la confluencia de dos procesos. Por un lado, a medida que se reducen las oportunidades de sociabilidad entre las clases, aquellas que son parte de los circuitos principales de la sociedad urbana van perdiendo su capacidad para «colocarse en el lugar de la otra» (empatía). Estas circunstancias favorecen mayores umbrales de tolerancia tanto a las desigualdades como a las diversas manifestaciones de la miseria en las calles de la ciudad. Por otro lado, el aumento de la densidad de carencias en los barrios pobres produce fisuras en su tejido social, por las que germinan las subculturas marginales. Los consecuentes estados de desorden afectan la imagen pública de esos barrios. Aquellos cuyos patrones de comportamientos son percibidos por el resto de la sociedad urbana como más exóticos y peligrosos se catalogan de «zonas rojas». La combinación de ambos procesos favorece la creación de estigmas. Estas imágenes estereotipadas llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Para nuestros propósitos, importa destacar que dichas imágenes, que imponen su sello negativo a ciertas zonas de la ciudad, también tiñen los criterios que utilizan los empleadores cuando reclutan mano de obra no calificada. A su vez, el reconocimiento de que los residentes de esas áreas son rechazados como potenciales candidatos a puestos de trabajo por el lugar donde viven, lleva a muchos de los jóvenes que buscan trabajo a ocultar sus domicilios reales.

### *Mecanismos de socialización*

Estos mecanismos —que incluyen fenómenos tales como la existencia en el entorno vecinal de modelos de rol, la eficiencia de los patrones normativos comunitarios y la presencia de subculturas marginales— están estrechamente interrelacionados. En lo que concierne a los vínculos con el mercado laboral, la consecuencia más

importante de su funcionamiento es el grado de exposición de las personas a señales, imágenes y hábitos que justifican y refuerzan el desaliento, cuestionan la posibilidad de superación de la pobreza a través del trabajo, o restan valor a contenidos mentales congruentes con la formación de una cultura del trabajo.

Un primer factor en este sentido es la ausencia en el entorno social inmediato de modelos de rol que traduzcan las expectativas, hábitos y tipos de comportamiento vinculados al trabajo que predominan en los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad. Tales modelos constituyen ejemplos vivientes de la posibilidad de salir de la pobreza y elevar el bienestar familiar utilizando las oportunidades que se hallan dentro del marco legal que regula al mundo laboral<sup>17</sup>. El contacto regular con esas personas puede contribuir a elevar las expectativas de bienestar futuro, a estimular la ética y la disciplina de trabajo y, en particular, a fortalecer el convencimiento de que las inversiones continuadas en educación y capacitación serán eventualmente premiadas con logros significativos. La abundancia de casos de movilidad descendente en los barrios pobres de Montevideo ciertamente no genera condiciones favorables a ese tipo de contactos.

Otros dos factores, estrechamente interrelacionados, plantean condiciones desfavorables para la formación de una cultura del trabajo. Uno es la ineficiencia de los patrones normativos que regulan la convivencia entre los vecinos, dimensión central del capital social comunitario. Las urgencias que plantean a los hogares las necesidades cotidianas de supervivencia, así como la carencia e inestabilidad de los recursos mínimos necesarios para alimentar redes de reciprocidad o instituciones de base comunitaria, conspiran contra la generación y mantenimiento de patrones generales de convivencia. El otro, que suele emerger como su contrapartida, es la presencia de subculturas marginales. Los barrios con altas concentraciones de pobreza experimentan, de manera constante y larvada, una pugna entre una y otra opción, entre

---

<sup>17</sup> La función de «modelo de rol» también puede ser cumplida por vecinos que alcanzan éxitos económicos por vías ilegales, fenómeno frecuente en barrios con actividades delictivas organizadas, como el tráfico de drogas y los «desarmaderos» de autos robados, o cuasidelictivas como el contrabando «hormiga» de mercaderías.

quienes procuran resistir la desafiliación social y quienes, víctimas ya del desaliento, aceptan la ruptura con los marcos normativos generales y exploran vías no legítimas para mejorar sus condiciones de vida. Al prestar apoyo a los que transitan esas vías, las subculturas marginales restan atractivo al trabajo como medio para alcanzar metas de bienestar.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo ha querido presentar un conjunto de reflexiones y de antecedentes empíricos sobre dos procesos que están afectando las características de la pobreza en la ciudad de Montevideo: el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo urbano y la creciente concentración de esos trabajadores y sus familias en barrios con alta densidad de pobreza. Si bien están lejos de ser concluyentes, los resultados de este ejercicio sugieren la conveniencia de investigar más a fondo la relación entre los cambios en la morfología social de la ciudad, por un lado, y la segmentación de su mercado de trabajo, por otro, teniendo en cuenta la posibilidad de que haya hallazgos espurios, examinando de manera pormenorizada el peso relativo de una u otra dirección causal (del contexto al individuo y del individuo al contexto) y buscando revelar las complejas facetas de los mecanismos que intervienen entre los contextos y sus eventuales efectos sobre las personas. Como se observa, lo anterior configura todo un programa de investigación.

¿Qué es lo que justifica llevar a cabo tal programa? El argumento principal para hacerlo es que, de corroborarse las tendencias a una distribución espacial cada vez más polarizada de las clases en las ciudades, y de verificarse que en los barrios más desaventajados se activan mecanismos que realimentan el aislamiento social de sus residentes, estaríamos en presencia de procesos que, si no son contrarrestados con eficacia, conducirán ineludiblemente a una reproducción ampliada de las desigualdades, ya extremadamente marcadas, de las que adolecen las grandes ciudades de la región. Toda estrategia de intervención dirigida a promover la integración sobre la base de la equidad, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento del

tejido social deberá desactivar esos procesos y, por ende, necesitará contar con diagnósticos que ayuden a entender mejor la naturaleza de esta relación perversa entre territorio y trabajo<sup>18</sup>.

Cabe añadir que la observación de los cambios en la estructura productiva de la ciudad sugiere que las posibles reactivaciones futuras de la capacidad de absorber empleo tendrán un marcado sesgo a favor de los más calificados, y que las diferencias de ingreso y de condiciones de trabajo seguirán acentuándose en torno a ese eje. Los efectos de los mecanismos socializadores e instrumentales en los barrios donde se concentran cada vez más los hogares con grandes carencias vendrían a reforzar las tendencias señaladas.

Para simplificar la exposición, en este análisis se ha dado un carácter quizás demasiado lineal y determinístico a los factores que impulsan la exclusión social de los trabajadores urbanos menos calificados. En rigor, las fortalezas relativas de los factores de exclusión y de inclusión están sujetas a un escenario de posibilidades. Pero las pugnas entre esos factores están presentes, en formas manifiestas o larvadas, en cada barrio. Hay quienes resisten la desafiliación social y quienes se abandonan a ella, conformándose con una «ciudadanía de segunda». Lo que se afirma en este ensayo es que, en el Montevideo de los últimos años, el balance de tal pugna se ha inclinado hacia esta última opción.

En el área laboral, da sostén a esa visión pesimista la conclusión de que los residentes de barrios pobres segregados solo podrán aprovechar las oportunidades de una eventual reactivación si el tiraje de la chimenea económica es mucho más fuerte que en el pasado. De hecho, no hay por qué suponer que demandas de empleo suficientemente intensas no puedan neutralizar los mecanismos analizados, devolviendo esperanzas a los que las perdieron y generando, entre los que nunca las tuvieron firmes, esperanzas de alcanzar condiciones de vida dignas con su propio esfuerzo. Si ese fuera el caso, parecería

---

<sup>18</sup> Habría que emprender exploraciones similares de los mecanismos que afectan el acceso a servicios que son fuente de activos en capital físico, humano y social, como la educación, la salud, la infraestructura de vivienda, la seguridad pública, la actividad política, los lugares de esparcimiento y cuya activación suele estar estrechamente vinculada con los procesos de segregación espacial de los pobres urbanos.

razonable anticipar que, en cada barrio segregado, las señales positivas de empleo irán reforzando la posición de los que resisten la desafiliación y restando argumentos a los desalentados y rebeldes.

El problema reside más bien en cuán realista es un escenario de ese tipo en el corto y mediano plazo. Si para hacer esa apreciación se parte de las actuales tendencias en la situación de empleo en las grandes ciudades latinoamericanas, cabe observar que ellas —salvo en México, que comparte fronteras con el mercado de trabajo más dinámico del mundo— mantienen tasas de desempleo relativamente altas que afectan en particular a los trabajadores de menor calificación. Al igual que en Montevideo, esto tiene que ver con los ritmos de crecimiento débiles e inestables de las economías y con el hecho de que el dinamismo de dicho crecimiento está fuertemente atado a actividades productivas de creciente densidad tecnológica. En tales circunstancias, es difícil identificar elementos sobre los cuales edificar expectativas de mejoras importantes en las tasas de desempleo, en los índices de precariedad e inestabilidad del trabajo y en las diferencias de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, por lo menos a corto y mediano plazo. De ser así, no cabría esperar que se desactiven mecanismos como los aquí expuestos.

Si la mirada se vuelca a la inserción laboral de las próximas generaciones, el problema fundamental es cómo elevar el nivel de calificación de los niños de hogares pobres y achicar las brechas educativas entre las clases urbanas. Existen numerosos estudios que entregan señales acerca de los efectos que tienen sobre el desempeño escolar de los niños mecanismos similares a los aquí planteados que se activan en barrios con fuertes carencias. El tipo de inversiones educativas necesarias para neutralizar esos efectos y generar esperanzas de futuro en esos niños y adolescentes es el que exige un fuerte aumento del tiraje de la chimenea educativa, potenciando su capacidad de absorber y retener a aquellos menores, cuyos entornos de socialización primarios muestran fuertes deficiencias, y de elevar la calidad de la enseñanza que se les brinda.

En cuanto al ordenamiento del territorio urbano, cabe plantear medidas para revertir o frenar los procesos de segregación residencial,

pero se debe tener en cuenta que los costos económicos y políticos de ellas se elevan en forma exponencial a medida que van cristalizando las subculturas marginales. La consolidación de esas subculturas suele ser paralela al debilitamiento del mundo del trabajo como eje de la formación de las identidades adultas urbanas, así como de las expectativas de ascenso social y de integración efectiva en los circuitos económicos y sociales principales de la sociedad. Al igual que en otras áreas de las políticas sociales, la mejor intervención en este campo es la preventiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M.J. (2002). *Asentamientos irregulares en Montevideo: la desafiación resistida, documento de trabajo*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Álvarez, M.J. (2004). *Moving to a Golden Ghetto*, tesis. Pittsburgh: Departamento de Sociología, Universidad de Pittsburgh.
- Amarante, V., R. Arim y A. Vigorito (2004). *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), borrador.
- Becker, J., J. Jager y W. Raza (2001). *Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. California: University of California Press.
- Cecilio, M. (1996). *Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo, Asentamientos irregulares*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997). *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- Cervini, M. y M. Gallo (2001). *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo, 1986- 1998*, tesis de grado del FCE, Montevideo.
- Granovetter, M. (1985). Economic action, social structure and embeddedness. *American Journal of Sociology*, ol. 91, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1998). VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas, Montevideo.

- INE (2002). Evolución de la pobreza por el método del ingreso, 1986-2001. Montevideo.
- INE (2003). Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2002, Montevideo.
- INE (2004). Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003, Montevideo.
- Jencks, Ch. y S. Mayer (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood, en L. Lynn y M. McGeary (comps.), *Inner City Poverty in the United States*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Kaztman, R. (coord.) (1999). Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, LC/MVD/R.180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Kaztman, R. (2002). Convergencia y divergencia: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas, en R. Kaztman y G. Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Kaztman, R., G. Corbo y otros (2003). La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. *Working Papers Series*, N° 02, Austin, University of Texas.
- Lombardi, M. (1989). La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida, en M. Lombardi y D. Veiga (comps.), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Luna, J.P. (2004). *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Massey, D. y A. Gross (1994). Migration, segregation, and the geographic concentration of poverty. *American Sociological Review*, Vol. 59, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Mazzei, E. y D. Veiga (1985a). Pobreza urbana en Montevideo: nueva encuesta en «Cantegriles». *Cuadernos de Ciesu*, N° 47, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Mazzei, E. y D. Veiga (1985b). *Pobreza urbana en Montevideo*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Mazzei, E. y D. Veiga (1986). Una experiencia de investigación en un área de pobreza crítica de Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 1, Montevideo.
- MEMFOD (Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente) (2002). Jóvenes, educación y trabajo. Un análisis del proceso de inserción laboral en los jóvenes que han abandonado sus

- estudios. *Cuaderno de trabajo* N° 1, Montevideo, Comisión de Transformación de la Educación Media Superior en Uruguay (TEMS).
- Park, R.E. (1926). The urban community as a spatial pattern and a moral order, en E.W. Burgess y R.E. Park (comps.), *The Urban Community*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pellegrino, A., D. Macadar y otros (2002). *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?* Montevideo: Proyecto de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Concurso de Proyectos I+D del año 2000.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001). Informe de desarrollo humano en Uruguay, 2001, Montevideo.
- Portes, A. (1989). La urbanización de América Latina en los años de crisis, en M. Lombardi y D. Veiga (comps.), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Rama, G. (1971). *El club político*. Montevideo: Editorial Arca.
- Retamoso, A. (1999). El dinamismo poblacional del área metropolitana. *Estudios sociales sobre educación*, N° 8. Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Rodríguez, J. y C. Arriagada (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Eure*, Vol. 29, N° 89, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sampson, R.J., J. Morenoff y T. Gannon-Rowley (2002). Assessing «neighborhood effects»: social processes and new direction in research. *Annual Review of Sociology*, Vol. 28, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Saravi, G. (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Small, M. y K. Newman (2001). Urban poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood, and culture. *Annual Review of Sociology*, Vol. 27, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Suárez, A.L. (2004). Inserción laboral de residentes en asentamientos urbanos del Gran Buenos Aires, documento presentado a las Jornadas 2004 de la Universidad Nacional de General Sarmiento, inédito.
- Svampa, M. (2002). Las nuevas urbanizaciones privadas. Sociabilidad y socialización: la integración social «hacia arriba», en S. Fieldman (comp.), *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Biblos.
- Wilson, W. (1997). *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Vintage Books.



Zaffaroni, C. (1999). Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. LC/ MVD/R.180, Montevideo: Oficina de la CEPAL en Montevideo.

### 3.3. REFLEXIONES EN TORNO A LAS METÁSTASIS DE LAS DESIGUALDADES EN LAS ESTRUCTURAS EDUCATIVAS LATINOAMERICANAS<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

Hace ya una década publicamos con algunos colegas el informe «Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina» (Filgueira, Errandonea y Kaztman, 2008). Inspirados en unos pocos, aunque abigarrados párrafos de un libro de Albert O. Hirschman (1977), en dicho informe advertíamos que en los países de la región era cada vez más notorio el desvanecimiento progresivo de la calidad atribuida a los bienes públicos, proceso que favorecía, en las elites y en los sectores medios, una percepción de las alternativas privadas como plausibles y muchas veces como única opción. También señalábamos que la estratificación entre servicios públicos y privados —así como las dificultades para desarmar los mecanismos que, de manera lenta, inexorable y poco visible van ensanchando brechas y reforzando bloqueos a la movilidad social— abona dinámicas perversas de reproducción ampliada de las desigualdades económicas.

El presente artículo profundiza el examen de algunos de los mecanismos entonces aludidos. Me refiero a los mecanismos que motorizan la penetración de las desigualdades económicas en aquellas estructuras sociales que producen y distribuyen activos en capital humano y en capital social cruciales para el acceso al bienestar. Los requerimientos editoriales en cuanto a la extensión del documento,

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada por *Cadernos Metropoli São Paulo*, Vol. 20, N° 43, pp. 823-839, septiembre-diciembre 2018, <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4309>

y mi convencimiento de la creciente centralidad de la educación en la conformación de los sistemas de estratificación, confluyeron en este caso para limitar el contenido del artículo a los posibles impactos de las desigualdades de ingreso y riqueza en las estructuras educativas urbanas.

### *1. Sobre el uso de una analogía biológica*

En el título de este documento utilizo el término «metástasis». En las ciencias biológicas, la «metástasis» alude a los procesos que, a través del sistema sanguíneo o linfático, trasladan células desde un tumor cancerígeno primario a otros órganos o tejidos del cuerpo donde forman nuevos tumores.

¿Por qué utilizo esta particular analogía biológica en el título del documento? Las analogías son recursos discursivos que facilitan la transmisión de procesos complejos. Para que cumplan esa función se requieren al menos tres condiciones: afinidad, familiaridad y potencial heurístico. Esto es, las situaciones a las que se refieren deben desplegarse con una lógica similar a la del proceso que examinamos; deben resultar lo suficientemente familiares a nuestra audiencia como para que su comprensión no requiera mayores explicaciones y deben sugerir preguntas útiles para iluminar nuevos senderos en nuestra exploración analítica.

A mi entender, la noción de «metástasis» cumple esas condiciones. En particular, sugiere caminos fértiles para explorar la malignidad de la relación entre las desigualdades económicas y la estructura social. Tres interrogantes ayudan a entrever la fertilidad de la aplicación de la idea de metástasis a las consecuencias de las desigualdades económicas en el cuerpo social: i) ¿cuál es el nivel de las desigualdades de ingreso o de riqueza a partir del cual se producen cambios importantes en la frecuencia con que dichas desigualdades desbordan las fronteras del mercado hacia otros ámbitos de la sociedad?; ii) ¿cuál es el umbral de penetración de las desigualdades económicas en las estructuras sociales que opera como punto de inflexión en cuanto a la malignidad de sus consecuencias?;

iii) ¿cuáles son los anticuerpos comunitarios o políticos que ayudan a neutralizar o a amortiguar la virulencia de los desbordes de las desigualdades económicas?

En resumen, asumo la idea de «metástasis» como una guía útil para la exploración de aspectos poco visibles de los mecanismos que intervienen en el traslado de desigualdades económicas a desigualdades sociales, y que, como tal, ilumina aspectos de esa dinámica que permanecen usualmente en las sombras.

## *2. Contenido del documento*

El documento se ordena del modo siguiente. En primer lugar, comento aspectos de las matrices socioculturales de los países de la región (o de zonas dentro de los países) que ayudan a interpretar diferencias en la intensidad con que se produce la diseminación de las desigualdades en las estructuras educativas. Segundo, presento una síntesis de las tendencias recientes de las desigualdades económicas en América Latina. Tercero, discuto posibles consecuencias sociales negativas, tanto de los niveles de desigualdades económicas como de sus grados de diseminación en ámbitos distintos de aquel donde se generaron. Cuarto, analizo aspectos del avance de las desigualdades económicas sobre las estructuras de oportunidades educativas. Concluyo sugiriendo algunas prioridades para una agenda académica regional orientada al conocimiento de la naturaleza y de las consecuencias sociales de las desigualdades económicas.

### **SOBRE LA NATURALEZA DE LAS MATRICES SOCIOCULTURALES NACIONALES. IMPACTOS MICRO Y MACROSOCIALES**

Las desigualdades de ingreso siempre inciden en el diseño de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar (educación, salud, vivienda, seguridad, esparcimiento, etc.). La índole más o menos patógena de esa incidencia depende de la robustez de los anticuerpos sociopolíticos que se activan en cada sociedad para neutralizar o amortiguar las fuerzas que alimentan la reproducción ampliada de las desigualdades.

Al respecto, cabe reconocer que, si bien toda sociedad dispone de dispositivos inmunológicos que se activan para proteger el orden social, lo que se protege puede variar cuando se trata de sistemas con fuerte énfasis en las jerarquías o cuando se trata de sistemas con fuerte énfasis en la igualdad. En el primer caso, los dispositivos se activan preferentemente ante amenazas a la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de los de arriba. En el segundo, ante amenazas a la legitimidad del ejercicio universal de los derechos ciudadanos, las que se enfrentan, entre otros medios, con invocaciones a la igualdad en el trato con independencia de la posición de las personas en la jerarquía social, así como con resultados empíricos acerca de una asociación positiva entre la salud del tejido social y la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento económico.

La observación atenta a situaciones micro o macrosociales permite descubrir la prevalencia de uno u otro tipo de matriz socio-cultural en diversas facetas del funcionamiento de las sociedades. A nivel microsocioal, podemos encontrar señales de asimetrías en el trato cotidiano entre miembros de clases diferentes que se manifiestan, entre otras formas, en la apropiación privada de espacios públicos, en una alta tolerancia a las desigualdades, en la sumisión o servilismo de «los de abajo» ante la prepotencia de «los de arriba», en la convicción que muestran «los de arriba» acerca de la legitimidad de sus pretensiones de superioridad social y en una persistente resistencia a examinar la genética elitista. Los interesados en los detalles de esas actitudes y comportamientos en distintos países de la región disfrutarán del extenso intercambio sobre el significado cultural de «microescenas» que protagonizaron Guillermo O'Donnell, Roberto Damatta y J. Samuel Valenzuela (1989).

A nivel macro, los correlatos de la jerarquía social se manifiestan principalmente en la profundidad con que los valores que legitiman las pretensiones de superioridad de «los de arriba» penetran la estructura y el funcionamiento de las instituciones más importantes de cada país y, en particular, de las administraciones de justicia.

La calidad del vínculo entre las clases sociales es una de las áreas en las que la influencia de las matrices socioculturales jerárquicas

sobre la vida ciudadana se manifiesta con mayor claridad e intensidad. Dicha influencia se puede inferir de las diferencias en cuanto al grado en que se naturalizan desigualdades, tanto en el trato cotidiano entre miembros de distintas clases, como en la relación de cada clase con las instituciones y los bienes públicos. En última instancia, el grado de naturalización de las desigualdades y la consecuente ausencia o debilidad de los cuestionamientos a la jerarquía social reafirman y legitiman los valores en que se sustenta dicha jerarquía<sup>2</sup>.

Cuando se observan estas realidades se debe tener en cuenta que los procesos de modernización van modificando los criterios utilizados como sustento de la legitimidad de las jerarquías sociales. Así, criterios de adscripción tales como características de la familia de origen, el género, o el color de la piel, van siendo reemplazados por criterios que aluden a logros individuales y, en particular, al tipo de logros en los que se manifiestan las diferencias en niveles de ingreso o riquezas. Por esta vía, las posturas meritocráticas aportan a la legitimidad de los procesos de segmentación y segregación que desencadena la mercantilización en el acceso a fuentes importantes de capital humano y de capital social, como son, entre otras, los servicios de educación, de salud y los entornos comunitarios de los lugares de residencia.

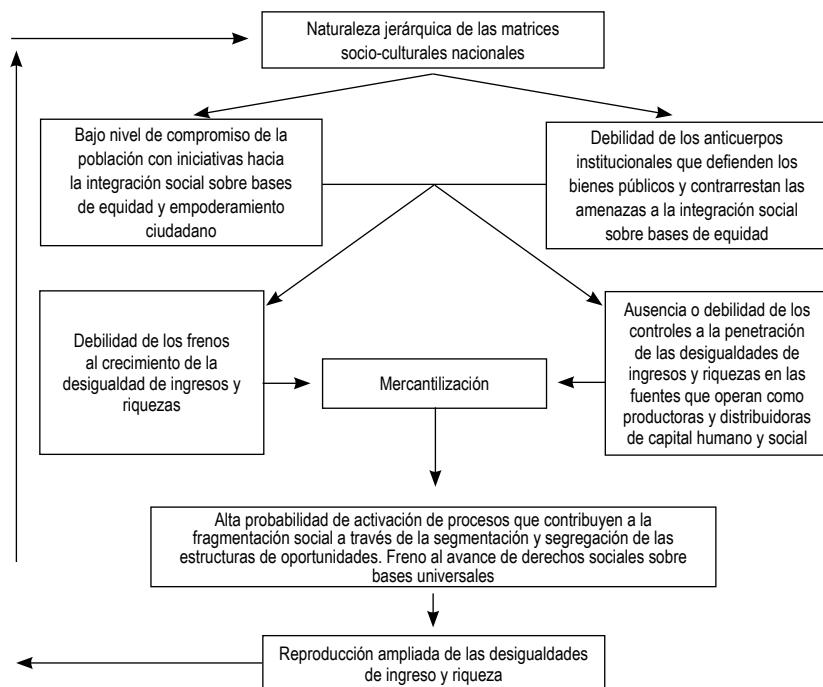
El reconocer que el contenido de las matrices socioculturales nacionales puede actuar a favor o en contra de la diseminación de las desigualdades económicas en la estructura social debería estimular a los estudiosos del tema a comenzar sus trabajos con una consideración detallada del carácter más jerárquico o más igualitario de la matriz sociocultural dominante en el contexto que analizan.

La figura 1 resume el eslabonamiento causal entre las principales variables consideradas.

---

<sup>2</sup> El observador debe estar atento, sin embargo, a la posibilidad de que detrás de la aparente naturalización de las jerarquías sociales estén operando procesos subyacentes de acumulación de resentimientos cuyas consecuencias solo comienzan a hacerse visibles cuando las asimetrías en el trato entre «los de arriba» y «los de abajo» sobrepasan un umbral de amenaza a aspectos básicos de la imagen propia de estos últimos.

FIGURA 1. ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE FAVORECEN LA METÁSTASIS DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL



## TENDENCIAS RECIENTES DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

Reputados organismos internacionales coinciden en señalar que la región muestra un descenso de los indicadores más conocidos de la desigualdad de ingresos. El mayor descenso se habría producido durante el *commodity boom*, en un contexto global que favoreció, entre el 2004 y el 2013, una notable elevación de los precios de los productos básicos. En ese período, la región creció a una tasa promedio anual del 4%, muy superior a la registrada entre 1970 y 2004, cuando las tasas promedio anuales no superaron el 1% (Cepal, 2018).

Los datos de distribución del ingreso para períodos más acotados corroboran esa realidad. Por ejemplo, entre 2008 y 2012 fueron catorce de quince países estudiados los que mostraron una

reducción del índice Gini. Y aun entre el 2012 y el 2015 fueron once de quince países los que mantuvieron esa tendencia. Otras medidas, como las que surgen de los datos que comparan los ingresos medios del primer quintil de los hogares con los del quinto quintil, arrojan resultados similares.

Cuando se analiza la distribución funcional del ingreso —esto es, cuando se asignan las rentas a los factores que intervienen en los procesos de producción, como el capital y el trabajo—, el panorama se modifica de manera significativa. La desagregación de las cifras de la evolución de la distribución funcional del ingreso muestra que, entre el 2002 y el 2014, el crecimiento de la masa salarial en el PIB solo se materializó en cinco de trece países (Cepal, 2018).

La discrepancia entre las medidas mencionadas lleva a cuestionar cuánto de la mejoría en la distribución del ingreso de los hogares podría atribuirse a mejoras en los salarios, cuánto a cambios en las tasas de participación o en los índices de multiempleo en los hogares de menores recursos, y cuánto a factores institucionales como el establecimiento de transferencias monetarias no contributivas a hogares con niños o adultos mayores, o a progresos en convenios laborales alrededor del salario mínimo o de la negociación colectiva.

La constatación de un alza significativa en los porcentajes del gasto social sobre el PIB, cifras que entre 2000 y 2015 pasaron, para toda la región, del 11% al 14,5%, abona la sospecha que los cambios en los programas sociales que tienen que ver con la cobertura y monto de las jubilaciones, así como con la creación de nuevos tipos de subsidios o transferencias condicionadas a las familias de bajos ingresos, pueden haber hecho un aporte importante al mejoramiento de la distribución del ingreso de los hogares.

Otra fuente para observar la evolución de las desigualdades en la región son los datos sobre la concentración de la riqueza y la distribución de activos. Aunque la información es escasa, todo parece indicar que las desigualdades de ingreso son substancialmente menores a las desigualdades de riqueza. Estas últimas son más profundas y más estables que las de los ingresos, y, como se sabe, mucho más difíciles de investigar y de modificar.



El Global World Report (2016) revela, por ejemplo, que el 1% de la población mundial concentra la mitad de los activos físicos y financieros del planeta. El World Inequality Report (2018) muestra que, si bien, en Estados Unidos el 1% superior en la distribución del ingreso se queda con el 20% del ingreso nacional, también se apropia del 42% de la riqueza producida en el país. En América Latina, México aparece con una formidable concentración de esos activos, lo que se refleja en un coeficiente Gini de 0,79 (Castillo Negrete, 2017).

Para concluir este punto, cabe mencionar que los datos comparativos sobre desigualdades que se encuentran publicados corresponden al nivel nacional. Cuando se trata de interpretar las diferencias en las distribuciones de ingreso entre distintas áreas de un país, parece prudente tomar en cuenta las peculiaridades de la composición sectorial del empleo en las grandes ciudades. Nótese al respecto que los sectores de producción de bienes y servicios que presentan una relativamente mejor distribución funcional de los ingresos, como es el caso de los servicios sociales y los organismos estatales, y, en menor medida, de la construcción y la industria, se localizan en los centros urbanos. Pero que es también en las ciudades de gran porte donde se localizan servicios que, como los financieros, los de seguros y los inmobiliarios, exhiben la peor distribución funcional del ingreso.

#### EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LAS DESIGUALDADES DE INGRESO Y RIQUEZA SOBRE LA SALUD DEL TEJIDO SOCIAL

La literatura sobre las consecuencias de las desigualdades económicas para la salud del tejido social distingue dos áreas de debate. Una tiene que ver con los efectos directos, la otra con los efectos indirectos, de las desigualdades económicas sobre el tono de la convivencia social.

## 1. *Efectos directos*

Las evaluaciones del carácter más o menos virtuoso o más o menos maligno de los efectos directos de las desigualdades de ingreso y de riqueza sobre la calidad de las relaciones entre desiguales se mueven entre dos posiciones extremas.

Uno de los polos destaca las virtudes de la desigualdad económica desde una perspectiva que la concibe como uno de los motores más potentes del progreso social. La justificación de esa mirada subraya la robustez de los beneficios sociales en sociedades cuyas culturas valoran la recompensa económica al talento y al compromiso laboral. También destacan el aporte que hacen al bienestar general personas cuyos éxitos económicos los convierten en modelos de rol, en fuentes de inspiración y estímulo para emprendimientos que abren oportunidades de trabajo, y en ejemplos de vida que nutren un imaginario colectivo en el que esfuerzos y logros están sólidamente asociados. Desde esa óptica, Mirowski (2013), uno de los ideólogos importantes del neoliberalismo, afirma que «los ricos no son parásitos, sino una bendición para la sociedad. Se debe estimular a la gente para que los envidie y trate de emularlos».

La visión dominante en el extremo opuesto acentúa el carácter maligno de los efectos de las desigualdades de ingreso y riquezas, tanto sobre la economía como sobre el tejido social.

Cepal (2018) brinda una multiplicidad de argumentos y evidencias sobre el impacto negativo de las desigualdades para el funcionamiento de la misma economía. Su postura puede resumirse en la afirmación de que «las políticas en favor de la igualdad no sólo producen efectos positivos en términos de bienestar social, sino que también contribuyen a generar un sistema económico más favorable para el aprendizaje, la innovación y el aumento de la productividad» (p. 8).

La posición que subraya los efectos negativos de las desigualdades económicas sobre el tejido social también se fundamenta en evidencia sobre la estrecha asociación entre altos niveles de desigualdad económica y un entramado de contenidos mentales entre los que priman la desconfianza interpersonal e institucional, la ausencia o debilidad de sentimientos de empatía hacia personas

o grupos en posiciones distintas en la escala de ingresos y riquezas, y las identidades colectivas frágiles, sin respaldo en el tipo de experiencias cotidianas que abonan y fortalecen imágenes de problemas y destinos comunes.

Entre uno y otro polo se ubican los que coinciden en que una evaluación ponderada del significado social de distintos niveles de desigualdades económicas requiere, para cada país, un balance pormenorizado entre los costos y los beneficios sociales que se desprenden del mantenimiento o de la acentuación de tales desigualdades.

Los que comparten esta perspectiva reconocen que, para evaluar los resultados de dicho balance, resulta conveniente focalizar la atención sobre dos factores claves. Uno de ellos es el nivel de las desigualdades de ingresos y riquezas. El otro es el grado de encapsulamiento de las desigualdades económicas.

Con respecto al primer factor, se señala que, a partir de ciertos niveles, las desigualdades afectan de manera negativa la probabilidad, tanto de empatía y confianza, entre «los de arriba» y «los de abajo», como de un reconocimiento compartido de problemas y destinos comunes. También se señala un angostamiento de la posibilidad que «los que tienen menos» adopten a «los que tienen más» como «modelos de rol», esto es, como ejemplos eficaces de lo que se debe hacer cuando se quieren mejorar las condiciones de vida.

Desde este punto de vista, un objetivo analítico prioritario es identificar el punto de inflexión en la curva de distribución de los ingresos a partir del cual los costos sociales comienzan a elevarse significativamente por encima de los beneficios sociales.

En cuanto al segundo factor a tener en cuenta, lo que llamo el «grado de encapsulamiento», parece razonable afirmar que cuando las comunidades y los Estados no logran poner en marcha mecanismos eficaces para contrarrestar los poderosos impulsos a la penetración de las desigualdades económicas en otros ámbitos de la acción social, el resultado más probable será un fortalecimiento de las desigualdades y de sus efectos malignos sobre la salud del tejido social.

## 2. *Efectos indirectos*

El escenario de la materialización de los efectos indirectos de las disparidades de ingreso y riqueza sobre el tejido social comienza a desplegarse cuando el desborde de las desigualdades económicas de las fronteras de su ámbito de origen multiplica las señales de su impacto en el funcionamiento de otros ámbitos de la acción humana. El mecanismo central que motoriza esos desbordes es la mercantilización del acceso a los servicios y de la apropiación del suelo urbano. Los impactos más significativos se traducen en segmentaciones y segregaciones en las estructuras de oportunidades, tales como la educación, la salud y los barrios en los que reside la población urbana, que producen y distribuyen activos en capital humano y social decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida<sup>3</sup>.

### SEÑALES DE FRACTURAS EN LOS TEJIDOS SOCIALES URBANOS. LA SEGMENTACIÓN EDUCATIVA

Paso ahora a comentar el cuarto punto del temario referido a efectos de las desigualdades económicas sobre las estructuras educativas.

#### 1. *Aclaraciones sobre el término «segmentación»*

En el mercado de las palabras (Bourdieu, 2008), el término «segmentación» ha mostrado una demanda creciente. Como suele ocurrir con los términos polisémicos más difundidos, también con la «segmentación» se establece una pugna por imponerle significados que definan uno u otro camino en su eventual conversión de noción en concepto, esto es, en un fenómeno con causas y consecuencias únicas que, en virtud de ese carácter, se transforma en una pieza valiosa para la construcción de teoría.

Como un aporte al debate por los significados distingo el término segmentación de otros cercanos: diferenciación, segregación

---

<sup>3</sup> Posiblemente sea en el análisis de este tramo del eslabonamiento causal entre economía y sociedad donde el potencial heurístico de la analogía de la metástasis de la desigualdad se muestre más fértil.

y fragmentación. Para ello utilizo tres criterios: el nivel de desigualdad, el nivel de interacción entre desiguales y la existencia o no de voluntad de los actores involucrados en mantener la exclusividad en el acceso a ciertos espacios de interacción.

El término diferenciación alude a desigualdades que pueden afectar cualquier dimensión de los activos que controlan y movilizan personas u hogares (como el capital financiero, el capital humano o el capital social).

Cuando hablamos de segmentación, en cambio, agregamos a lo anterior bajos niveles de interacción entre las categorías sociales desiguales. La evaluación de la intensidad de la interacción se hace en cada uno de los ámbitos específicos (como escuelas, lugares de trabajo, hospitales, barrios, etc.) que operan como fuentes para la provisión y distribución de los activos.

A su vez, la segregación agrega a la segmentación la voluntad de un colectivo social de mantener barreras que garanticen la exclusividad del acceso a una fuente de activos para categorías sociales específicas. Desde esta perspectiva, la carga de la prueba en la caracterización de la «segregación» estaría colocada en evidencias sobre comportamientos de los actores que revelan la voluntad de mantener cerrado el acceso a una fuente específica de producción y reproducción de activos sociales.

Es frecuente encontrar en la literatura académica la noción de fragmentación concebida como resultante de situaciones extremas de segmentación o segregación social. Propongo reservar dicho término para aludir a procesos que se caracterizan por altos niveles de igualdad en la composición social de las partes segmentadas o segregadas en distintos ámbitos de la acción social y que dan como resultado una reducción drástica tanto de las chances de interacción entre personas de distinto origen socioeconómico en esos ámbitos (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, lugar de residencia, etc.) como de las probabilidades de construcción de identidades colectivas sobre la base de la exposición a problemas comunes y/o de construcción de imágenes de destinos comunes.

En síntesis: la carga de la prueba en los procesos de diferenciación descansa en evidencias acerca del nivel de las desigualdades propias de cada ámbito de acción; en los de segmentación en la fortaleza de la asociación entre esas desigualdades y posiciones socioeconómicas de las personas, así como en las diferencias en la frecuencia e intensidad de las interacciones dentro y entre las categorías segmentadas; en los de segregación, en la identificación de señales precisas de la voluntad de los actores de establecer barreras a la incorporación en ámbitos segmentados que se basan en rasgos adscritos de distintas categorías sociales. Y en los procesos de fragmentación, en la tendencia a la igualación en la composición social de los grupos que ocupan las posiciones altas o bajas en cada una de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar y al consecuente aislamiento entre las clases sociales.

## *2. Segmentación educativa en las ciudades*

Al igual que en otras esferas de la vida urbana, los procesos de segmentación en la educación también aluden al crecimiento, tanto de la heterogeneidad en la composición social entre establecimientos, como de la homogeneidad en la composición social dentro de los establecimientos.

Las consecuencias de la segmentación educativa se traducen en diferencias en la cobertura y calidad de las prestaciones que brindan los centros de enseñanza, así como en la frecuencia y la intensidad de las oportunidades de interacción en cada establecimiento con otros distintos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Los antecedentes del uso de la noción de segmentación educativa son relativamente recientes en América Latina. Destaco aquí solo dos de ellos. Braslavsky (1985) hace un uso temprano de la noción de segmentación para dar cuenta, en el sistema educativo argentino, de la existencia de «circuitos diferenciados por la calidad de la oferta que se correlacionan directamente con la jerarquía de las clases sociales. La calidad se definía con relación a la relevancia social de los saberes que se adquirían en la escuela. Desde esta perspectiva, los sectores altos de la población monopolizaban los saberes socialmente relevantes generando un cierre para el resto de los grupos sociales. Así, todos los receptores contaban con idénticas posibilidades de procesar la propuesta educativa y, por lo tanto, la desigualdad solo se explicaba por las diferencias en la calidad de los

### 3. *Diferencias nacionales en cuanto al peso relativo de servicios educativos públicos y privados*

La gran mayoría de los países de la región muestra una correlación muy alta entre el origen familiar de la población en edad de estudiar y sus logros educativos. La fortaleza de esa asociación lleva a concluir que, en abierta contradicción con el relato que los presenta como principales promotores de la equidad, los sistemas nacionales de educación están operando como una de las correas principales en la transmisión intergeneracional de las desigualdades.

La aceptación del carácter predominantemente inequitativo del desarrollo educativo en la región no impide reconocer la existencia de importantes variaciones en el grado de mercantilización de la enseñanza entre los países de América Latina. Las diferencias se manifiestan en indicadores como el porcentaje de la matrícula privada en el total de la matrícula, en índices que comparan la calidad de los servicios públicos gratuitos *vis a vis* los privados pagos, o en datos sobre el nivel de homogeneidad en la composición social de los usuarios en uno u otro tipo de establecimientos.

Pero estudios comparados que aporten tanto a la producción de indicadores acerca del carácter más o menos equitativo del funcionamiento de las instituciones de enseñanza, como a la identificación de los factores que explican variaciones en niveles de segmentación y segregación educativa son, todavía, muy escasos en la región. A continuación, menciono solo algunas importantes excepciones.

Una buena recopilación se encuentra en Pereyra (2008). A partir de datos del 2003 para doce países de la región, la autora muestra diferencias porcentuales tomando en cuenta la forma pública o privada de gestión de los establecimientos en lo que hace a la matrícula en primaria, secundaria y superior, a los ingresos de los hogares de los alumnos, a los niveles de rezago escolar, así como a la proporción tanto de padres con al menos secundaria completa como de

---

saberes al que cada sector era expuesto» (citado por Tiramontti, 2016, p. 167). Queiroz Ribeiro y Kaztman (2008) organizaron la publicación de un libro con once trabajos sobre la relación entre segmentación residencial y educativa en grandes ciudades de América Latina.

estudiantes económicamente activos. Más recientemente, Tiramonti (2016) publicó un sugerente análisis que compara la evolución de las desigualdades educativas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En consonancia con la mirada pesimista antes mencionada, Tiramonti coincide con Martuccelli (2007) en afirmar que «contrariamente a la promesa de igualdad de oportunidades que planteó la modernidad, la escuela vehiculiza un arbitrario cultural que en sí mismo contiene un factor de discriminación para los sectores populares toda vez que exige soportes culturales externos a la escuela para poder avanzar exitosamente en la escolarización» (p. 164).

#### *4. Grandes tendencias en la segmentación de los servicios educativos*

Pese a las diferencias que surgen de los pocos trabajos comparativos cabe reconocer que, para las últimas cuatro décadas, los escasos datos disponibles muestran una evolución similar en los países de la región. Esto es, aumentó el peso relativo de los servicios privados, se ampliaron las diferencias en la calidad de los servicios a favor de los privados (lo que se evidencia, por ejemplo, en los resultados de diferentes pruebas de evaluación de aprendizajes), aumentó el nivel de homogeneidad en la composición social de los usuarios de esos servicios y, en algunos casos (como por ejemplo la universidad chilena desde 1973), se redujeron las áreas de acceso gratuito a las principales fuentes de formación de capital humano (aunque las últimas medidas del gobierno de Bachelet a nivel universitario contribuyeron a corregir esa tendencia).

Las regularidades mencionadas sugieren que, con independencia de la importancia que históricamente pueda haber alcanzado la educación pública en algunos países de la región, el carácter privado o público de la educación parece estar consolidándose como una dimensión medular de las formas emergentes de estratificación social.



## *5. Determinantes macro y microsociales de la deserción de la educación pública*

A mi entender, el determinante principal de la fortaleza de los procesos de segmentación educativa en la región es la persistente tendencia a la devaluación relativa de la educación que brindan los centros públicos de enseñanza. Creo además que esa tendencia es un resultado directo de la incapacidad de los gobiernos para conciliar dos tipos de demandas sobre el funcionamiento de los sistemas educativos: las que tienen que ver con la calidad y las que tienen que ver con la cobertura. Entre otros objetivos, las demandas por calidad presionan por una articulación inteligente entre las innovaciones tecnológicas de la información y la comunicación, y los contenidos y las prácticas de la enseñanza. Las demandas por cobertura, a su vez, presionan por la universalización de la enseñanza preescolar y primaria, la extensión de las jornadas escolares y la obligatoriedad de la enseñanza media.

Del examen de la evolución de las cifras nacionales de educación surge con nitidez que los esfuerzos nacionales para mantener sincronizados los ritmos de elevación de la calidad y de la cobertura en la educación pública han resultado ineficaces. Ante esa realidad, muchos de los padres que tienen los medios para hacerlo desertan de las escuelas y colegios públicos y matriculan a sus hijos en establecimientos privados pagos.

Una de las resultantes de este proceso puede ser interpretada como una especie de «fuga hacia el aislamiento social de los sectores medios y altos», tomando en cuenta que, a medida que estos sectores desertaban de la educación pública, incrementaban la distancia social con los sectores populares. Es en esta tónica que los trabajos mencionados de Tiramonti y Martuccelli coinciden en afirmar que, al menos en los casos de Argentina y Brasil, a medida que los estratos más bajos de la población se incluyeron en la educación pública, los más altos se desplazaron al circuito privado (Tiramonti, 2016, p. 165). La emergencia en Argentina de circuitos diferenciados por la calidad de la oferta educativa que se correlacionaban directamente con la jerarquía de las clases sociales también fue señalada por Cecilia Braslavsky, ya en 1985.

Pese a coincidir con los autores mencionados en cuanto a las consecuencias socialmente perversas de la deserción de las clases medias de la educación pública, mi impresión es que cualquier diseño de política que pretenda modificar la actual orientación hacia la segmentación inherente a estos procesos requiere tomar en cuenta tanto algunas características de los contextos donde esto ocurre, como la variedad de incentivos que pueden estar incidiendo en la decisión que toman padres de sectores medios y altos de abandonar el sistema público de educación. Por ello parece conveniente avanzar hacia un esquema de factores macro y microsociales que ayude a interpretar el significado de las variaciones inter e intranacionales, que se observan tanto en la intensidad de los niveles de segmentación como en los ritmos con que se despliega ese proceso.

*a) Determinantes macrosociales*

Destaco tres. El primero es la naturaleza de las matrices socioculturales. Cuando se observan los países de la región desde el prisma de los contenidos de esas matrices se encuentran diferencias significativas en cuanto al tono, más jerárquico o más igualitario, que domina las relaciones entre las clases sociales. En lo que hace a la educación, parece razonable asumir que cuanto más jerárquico dicho tono, mayores serán las resistencias de las clases medias y altas a compartir con las clases populares los mismos ámbitos de enseñanza.

Un segundo factor macro es el nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza. El conocimiento de las diferencias de recursos con que los padres de distintas clases enfrentan las alternativas que permiten elevar la calidad de la educación de sus hijos ayuda a comprender la dinámica de los procesos de segmentación educativa.

El tercer factor es el nivel de urbanización. El crecimiento de los centros urbanos favorece la confluencia de demandas y ofertas educativas diferenciadas. Por el lado de la demanda, el aumento del tamaño de las ciudades afecta tanto los recursos familiares disponibles para el acceso a alternativas de enseñanza privada, como las actitudes hacia ellas. Porque al mismo tiempo que la ampliación de los sectores medios eleva la probabilidad de formación de una

masa crítica de hogares con capacidad de pago, los márgenes de elección de los padres se van ampliando a medida que se debilita el tipo de sanciones informales que, en comunidades pequeñas, pueden desalentar la deserción de instituciones comunes. Por el lado de la oferta, los inversores privados se verán atraídos por el potencial aumento de la demanda por establecimientos educativos que ofrezcan servicios ajustados a las características de los nuevos requerimientos de aprendizaje.

### *b) Determinantes microsociales*

Pasemos ahora a los posibles mecanismos microsociales que intervienen en la «salida» de los sectores medios y altos de la educación pública. A este nivel, los trasiegos de estudiantes del sector público gratuito al privado pago son determinados por decisiones de aquellos padres que, contando con recursos para financiar la escolaridad, buscan establecimientos que garanticen una acumulación de capital humano, capital social y capital simbólico de los hijos, en un contexto que asegure su seguridad física, así como la estabilidad y continuidad de la asistencia docente.

Entre los incentivos para seleccionar establecimientos, un criterio importante es sin duda un nivel de calidad de la enseñanza que optimice la inversión que hacen los padres en el capital humano de los hijos.

Otro incentivo para la elección de establecimientos educativos se relaciona con la evaluación acerca de los potenciales de cada uno de ellos como semillero de capital social. Porque la gran mayoría de los padres sabe (o intuye) que el nivel socioeconómico medio de los estudiantes de un establecimiento tiene una relación directa con el valor de sus redes como fuentes de información y contactos para futuras inserciones laborales y sociales. Y que además tales contextos suelen ser fértiles para la germinación de metas educativas ambiciosas.

Un tercer incentivo en la elección de establecimientos se vincula con la adquisición de capital simbólico. El ordenamiento que hacen las personas de las escuelas y colegios en una ciudad suele reflejar tanto los patrones locales de prestigio social como el funcionamiento

recurrente de sus sistemas de estratificación. Con variaciones de intensidad, que en buena medida dependen de la naturaleza de los estilos de vida dominantes en las clases medias, la búsqueda de esos símbolos de estatus forma parte de las motivaciones que llevan a los padres a matricular a sus hijos en determinados establecimientos. Una señal de la importancia de estos fenómenos se vincula al hecho de que, una vez completado un ciclo de enseñanza, la motivación por mantenerse conectado al capital simbólico localizado en los establecimientos suele estimular la formación de asociaciones de exalumnos, así como su mantenimiento en el tiempo.

Un cuarto incentivo para la matriculación en colegios particulares tiene que ver con la preocupación de los padres por el clima de seguridad en los lugares de enseñanza. Esa preocupación es directamente proporcional al contenido negativo que el imaginario colectivo de los sectores medios asigna a los patrones de conducta de estudiantes de sectores bajos, que son justamente los que hacen el mayor aporte a la expansión de la cobertura en la educación pública.

Un último incentivo, cuya significación aumenta en paralelo a la proporción de hogares con hijos en los que ambos cónyuges trabajan, se refiere tanto a la amplitud de la jornada escolar como a la posibilidad de reducir la incertidumbre con respecto al cumplimiento de la agenda escolar. Una señal importante a este respecto es que los promedios de amplitud de horas de clase y de presentismo docente son mayores en los establecimientos privados que en los públicos.

## FINAL: SUGERENCIAS ACADÉMICAS

Termino estas reflexiones con cuatro sugerencias sobre tipos de investigaciones académicas cuyos hallazgos aportarían al avance de los estudios sobre segmentación educativa en la región. Cada una de estas investigaciones proveería antecedentes útiles al diseño e implementación de las políticas que buscan desarticular los mecanismos que motorizan las segmentaciones y amplían las desigualdades económicas.

El diseño e implementación de ese tipo de políticas será ciertamente más fatigoso cuanto más avanzado el proceso de diseminación de las desigualdades económicas en las estructuras sociales. Porque cuando las estructuras segmentadas y/o segregadas ya están instaladas, cualquier amenaza a su funcionamiento activa resistencias desde los sectores de la sociedad más influyentes, que son precisamente los que se benefician por dicho funcionamiento en el largo plazo. De ahí que resulte mucho más complicado modificar sistemas ya establecidos que hacerlo en las primeras etapas de su gestación.

Los estudios sugeridos son los siguientes.

Primero, a los efectos de elaborar un panorama regional de las segmentaciones socioeconómicas, sugiero la construcción de un índice nacional que sintetice el grado de mercantilización en el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las principales fuentes de capital humano y de capital social. Tal índice debería permitir análisis sincrónicos y diacrónicos del peso que tienen las desigualdades económicas en el acceso diferencial a dichas oportunidades en distintos países o regiones dentro de un país. Su construcción resultaría de algún tipo de suma ponderada de los resultados de estudios (como el de Ana Pereyra, antes mencionado) en sectores específicos como la educación, la salud, la seguridad, el transporte, el esparcimiento, entre otros servicios, así como del peso de lo público y de lo privado en la forma en que se distribuyen las clases sociales en los espacios urbanos.

Segundo, también me parece importante la identificación de puntos de inflexión en el crecimiento de los niveles de segmentación público-privada en los servicios y en las zonas de residencia, y la asociación de esos puntos de inflexión tanto con los niveles de urbanización de las localidades como con sus niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

La justificación de esta sugerencia se apoya en la conveniencia de examinar los procesos de segmentación en sus primeras etapas, antes que la ramificación de sus efectos en la estructura social, y las consecuentes resistencias a los cambios que caracterizan a mecanismos ya establecidos, reduzcan la eficacia de iniciativas inspiradas en el deseo de fortalecer la salud del tejido social de las ciudades.

Estudios de ese tipo tendrán al menos dos ventajas. Por un lado, abrirían ventanas para la observación de los múltiples factores que intervienen en las decisiones de los sectores medios y altos que abandonan los servicios públicos, antes que tales decisiones hayan sido naturalizadas como parte de contenidos mentales y hábitos de comportamiento ya ajustados a sus nuevas circunstancias. Por otro lado, el ordenamiento de aglomerados poblacionales por su tamaño permitiría localizar pueblos o ciudades de porte similar, pero con diferencias significativas en los niveles de segmentación de sus servicios, lo que habilitaría el examen de los factores que dan cuenta de esas diferencias.

Un tercer tipo de estudios está dirigido a descripciones detalladas de los mecanismos que dan cuenta del desplazamiento de segmentaciones de un ámbito de la acción social a otro. Con ese objetivo, en la primera década de este siglo, académicos ligados al Grupo de Estudios Urbanos (GESU) impulsaron una oleada de investigaciones en grandes ciudades latinoamericanas sobre los vínculos entre segmentaciones en el ámbito laboral, el educativo y el residencial (Kaztman y Wormald (coords.), 2002; Queiroz Ribeiro y Kaztman (coords.), 2008; Portes, Roberts y Grimson (coords.), 2005). Es mi impresión que, a pesar de la importancia de ese tipo de estudios para mejorar nuestra comprensión de los mecanismos que subyacen a la persistencia de las desigualdades en las ciudades, en los últimos años hubo una marcada reducción en la proporción de estudios urbanos sobre los mecanismos que favorecen el desplazamiento de segmentaciones entre distintos ámbitos de la acción social.

Por último, creo que el florecimiento actual de investigaciones sobre las clases medias emergentes en las ciudades abre oportunidades para estudiar tanto sus actitudes ante la mercantilización de los principales servicios como sus percepciones acerca de cómo inciden en sus proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida, y también para profundizar en los objetivos, la naturaleza y la dinámica de los movimientos sociales que canalizan sus aspiraciones.

Para abonar este punto traigo a colación una frase de Filgueira (2013). El autor plantea que, si los sectores medios que salieron

recientemente de la pobreza compran el modelo de prestaciones y aseguramientos privados, y si además consideran esa apropiación como un símbolo de estatus, la construcción de un régimen de bienestar universal y solidario se vuelve una tarea casi imposible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (2008). *Qué significa hablar: Economía de los mercados lingüística*. Madrid: Akal/Universitaria.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Flacso, Grupo Editor Latinoamericano.
- Castillo Negrete, M. (2017). La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México. *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 172. Sede Subregional de la Cepal México.
- Cepal (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Documento presentado al Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de la Cepal, La Habana, 7 a 11 de mayo.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, Vol. 22, N° 2, pp. 17-46. Instituto de Ciencia Política de Montevideo, Uruguay.
- Filgueira, F.; Errandonea, F. y Kaztman, R. (2008). *Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Global World Report (2016). Credit Suisse Research Institute.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kaztman, R. y Wormald, G. (coords.) (2002). *Trabajo y Ciudadanía*. Montevideo: Cebra.
- Martuccelli, D. (2007). *Cambio de rumbo. La sociedad a escala del individuo*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Mirowski, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*. Nueva York: Verso.
- O'Donnell, G.; DaMatta, R. y Samuel Valenzuela, J. (1989). Situaciones: micro-escenas de la privatización de lo público en Sao Paulo. Fundación Kellogg, Working Paper #121.
- Pereyra, A. (2008). La fragmentación de la oferta educativa en América Latina. *Revista Perfiles Educativos*. México, UNAM.
- Portes, A.; Roberts B. y Grimson, A. (coords.) (2005). *Ciudades latinoamericanas*. Buenos Aires: Prometeo.

### 3.3. REFLEXIONES EN TORNO A LAS METÁSTASIS DE LAS DESIGUALDADES...

- Queiroz Ribeiro, L.C. y Kaztman, R. (coords.) (2008). *A Cidade contra a Escola*. Rio de Janeiro: IPES/Observatório das Metrôpoles/Faperj/Letra Capital.
- Sampson, R. J. (2008). Moving to Inequality: neighborhood effects and experiments meets structure. *American Sociological Review*, Vol. 114, N° 11, pp. 189-231.
- Tiramonti, G. (2016). Notas sobre la Configuración de la Desigualdad Educativa en América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, Vol. 5, N° 1, pp. 163-176.
- World Inequality Report (2018). General coordinator: Lucas Chancel, World Inequality Lab.





### 3.4. EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN URBANA SOBRE LA EDUCACIÓN EN MONTEVIDEO<sup>1</sup>

Este trabajo analiza los efectos de la segregación residencial en Montevideo sobre las diferencias en los aprendizajes de los escolares y examina la eficacia de las respuestas del sistema educativo para enfrentar las inequidades que generan estos procesos. Tras señalar los efectos de la familia, la escuela y el barrio sobre los aprendizajes, presenta modelos jerárquicos lineales que buscan aislar los efectos de cada uno de estos contextos. Resume los desafíos que plantean los resultados a los intentos de la educación uruguaya por disociar los logros de aprendizaje de los orígenes sociales y examina las respuestas de las autoridades del sector a esos desafíos. Por último, pasa revista a opciones de políticas para fortalecer el papel de la educación como ruta principal para la integración de las nuevas generaciones ante los nuevos problemas de segregación urbana.

#### INTRODUCCIÓN

Hasta la década de 1960, Montevideo pudo concebirse como una unidad territorial integrada, consolidada y compacta, con barrios y zonas definidos por una identidad funcional y común, congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal y la industria (Kaztman, Filgueira y Errandonea, 2005). Ese perfil se acentuó durante la hegemonía del modelo de

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto, creado en coautoría con Alejandro Retamoso, fue publicada por la *Revista de la Cepal* N° 91, abril de 2007, la cual proviene a su vez de la presentación en el seminario «Urban Governance and Intra-Urban Population Differentials in Metropolitan Areas of the Americas», Universidad de Texas en Austin, noviembre 17-19 de 2005. Los autores agradecen a María José Álvarez y Fernando Filgueira sus comentarios y sugerencias a la versión original.

sustitución de importaciones y se fue desdibujando con los profundos cambios en el mercado de trabajo y en la morfología social de la ciudad que llevaron al colapso de dicho modelo.

Las opciones de vivienda fueron afectadas por la declinación de la demanda de empleo en la industria y en el Estado, así como por el debilitamiento general de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo. Incapaces de encontrar avales para los contratos de arrendamiento o de cubrir el costo de los alquileres en las áreas centrales de la ciudad, muchos trabajadores de bajas calificaciones fueron forzados a buscar vivienda en vecindarios pobres o asentamientos irregulares en las zonas periféricas. La homogeneidad en la composición de los barrios pobres creció y pasó a ser uno de los rasgos de la nueva morfología social de la ciudad que planteaba desafíos inéditos a su gobernabilidad.

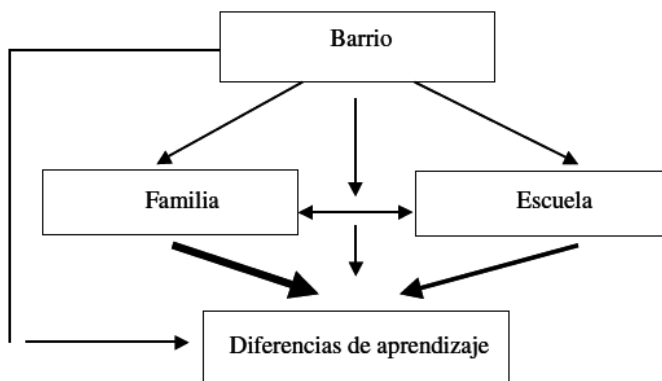
Este trabajo analiza tanto los efectos de la segregación residencial en la ciudad sobre las diferencias en los logros de aprendizajes de niños en edad escolar como la eficacia de las respuestas del sistema educativo ante las inequidades que generan estos procesos. Tras esta sección introductoria, en la sección II se presentan antecedentes de estudios nacionales acerca de los efectos de la situación socioeconómica de las familias y de la composición social de barrios y escuelas primarias sobre diversos indicadores de desempeño educativo. La sección III presenta un modelo jerárquico lineal que busca aislar los efectos de cada uno de los tres niveles (familia, escuela y barrio) sobre los resultados de los aprendizajes. La sección IV resume y analiza los resultados de los cinco modelos aplicados. La sección V muestra los desafíos que plantearon los resultados anteriores a los intentos de la educación uruguaya por disociar los logros de aprendizaje de los orígenes sociales y examina las respuestas de las autoridades del sector a esos desafíos. Por último, la sección VI analiza los diseños alternativos que se abren a las políticas sociales para mantener y fortalecer el papel de la educación como ruta principal para la integración de las nuevas generaciones sobre bases de equidad.

## FAMILIAS, ESCUELAS Y BARRIOS: SUS EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO ESCOLAR

Las familias, las escuelas y los barrios operan como entornos socializadores que van moldeando una parte importante de los contenidos mentales de los niños. Esos contenidos mentales incluyen hábitos, disciplinas, actitudes, expectativas de logro y capacidades de diferir la gratificación, elementos que determinan gran parte del éxito con el que los niños podrán enfrentar la acumulación ordenada y continua de conocimiento. El gráfico 1 resume nuestras hipótesis acerca del peso relativo (grosor de las flechas) de estos contextos sobre los diferenciales de aprendizaje de niños en edad escolar y las vías a través de las cuales se transmiten esos efectos.

¿Qué sabemos acerca de la verosimilitud de las hipótesis implicadas en cada una de las flechas del gráfico en el caso de Montevideo? Algunos estudios realizados en Uruguay arrojan luces al respecto.

GRÁFICO 1.  
PRINCIPALES ÁMBITOS DE SOCIALIZACIÓN DE LOS NIÑOS EN EDAD ESCOLAR



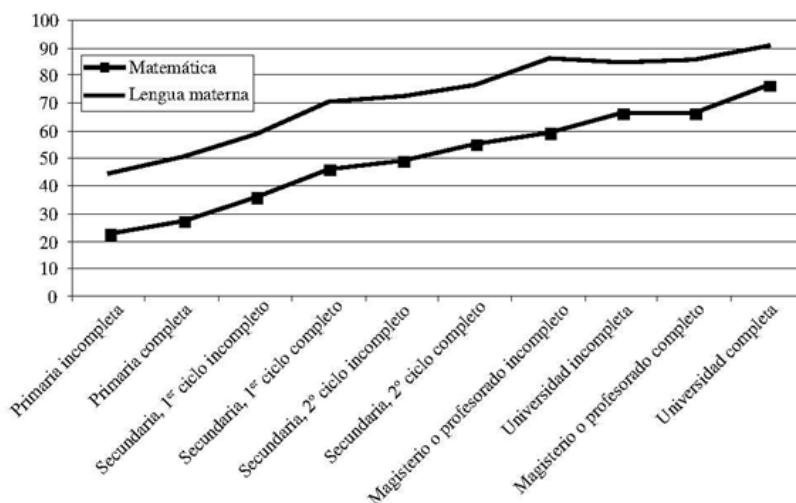
Fuente: Elaboración propia.

### 1. Familias

Con respecto a las familias, por ejemplo, sabemos que lo que en el país se conoce como proceso de «infantilización de la pobreza» es la parte emergente de fenómenos estructuralmente condicionados

de acentuación de las diferencias en la configuración de los activos y los tipos de arreglos familiares entre hogares de distintos estratos socioeconómicos. También sabemos que esas diferencias en las configuraciones de activos y en los arreglos familiares guardan una relación estrecha con disparidades en los logros educativos de los hijos (Kaztman y Filgueira, 2001). El gráfico 2, que vincula el nivel educativo de las madres con los resultados de pruebas de aprendizajes en lengua materna y matemática entre alumnos de sexto año de educación primaria, da una idea de las fuerzas de tales relaciones.

GRÁFICO 2.  
MONTEVIDEO: SUFICIENCIA EN MATEMÁTICAS Y LENGUA MATERNA SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO DE LA MADRE, 1996



Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo de evaluación de aprendizajes de sextos años en educación primaria. Unidad de Medición de Resultados Educativos/Administración Nacional de Educación Pública (UMRE/ANEP).

## 2. Barrios

Con respecto a los barrios, son numerosos los trabajos que, a partir de los años 1980, comprueban la existencia de procesos de segregación residencial que transforman la morfología social de la ciudad. Dichos procesos modificaron la composición social de los

barrios, lo que esencialmente se tradujo en un aumento de la concentración de hogares pobres en barrios pobres (Katzman, 1999; Cervini y Gallo, 2001; Macadar, Calvo y otros, 2002; Katzman y Retamoso, 2005a). A través de la aplicación de una batería de indicadores de la dimensión de los procesos de segregación residencial, un trabajo reciente sobre el tema revela que se ha acentuado la desigualdad en la distribución de las personas de escasas calificaciones en el territorio de la ciudad, que ha aumentado la homogeneidad de la composición social en los barrios donde residen y que sus oportunidades de interacción con personas más calificadas se han reducido. También muestra, para el año 1996, una ampliación de las manchas geográficas que corresponden a barrios contiguos con composiciones sociales homogéneas (Katzman y Retamoso, 2006).

Los resultados de esos y de otros estudios (por ejemplo, Katzman, 1997; Katzman y Filgueira, 2001) corroboran también que el nivel de homogeneidad en la composición social de los barrios pobres tiene importancia para predecir los rendimientos educativos. Esto es, niños que provienen de hogares de escasos recursos muestran mejores resultados académicos cuando residen en vecindarios de composición social heterogénea que cuando lo hacen en vecindarios donde la gran mayoría de los hogares cuenta con recursos escasos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Más allá de sus familias y escuelas, los barrios constituyen para los niños pobres el siguiente agregado humano de importancia como ámbito de interacción y de exposición a comportamientos que puede influenciar sus actitudes y expectativas por vías diversas. Los grupos de pares lo harán a través de mecanismos similares a los que se activan en la escuela y que serán mencionados más adelante en este texto. La influencia de los adultos puede tomar rutas distintas. Ellos pueden servir o no como modelos de rol, esto es, como ejemplos exitosos en el uso de ciertos medios para alcanzar fines deseables. Pueden operar o no como actores relevantes para definir y apuntalar los patrones normativos que regulan las relaciones entre vecinos y establecen el tono y el nivel de la sociabilidad entre ellos. Pueden actuar como promotores de la imagen positiva o negativa que despierta el barrio en el resto de la ciudad, imagen que puede afectar la formación de las identidades infantiles y sus sentimientos de autoestima, pero que por sus efectos sobre los demandantes de empleo también pueden incidir en sus oportunidades futuras de inserción laboral. Asimismo, los adultos del barrio pueden modificar de algún modo las oportunidades de vida de los niños a través de su mayor o menor eficacia como constructores o promotores de instituciones locales.

### 3. *Escuelas*

La educación pública desempeñó un papel central en los mecanismos que condujeron a que la sociedad uruguaya se distinguiera en la región por su alto nivel de integración social. A ese carácter integrador contribuyó la calidad de la enseñanza pública, pero también el hecho de que esta congregaba en las mismas aulas a escolares de distintos orígenes sociales. Esto sucedía particularmente en las escuelas primarias, donde estudiantes de procedencia humilde tenían la oportunidad de interactuar cara a cara con sus pares provenientes de hogares con mayores ventajas. A través de la construcción cotidiana de códigos comunes y de vínculos de solidaridad y afecto que se consolidaban en esos encuentros informales, muchos escolares fueron incorporando sus primeras experiencias de formar parte de una misma sociedad. Ese potencial integrador de la escuela primaria pública fue socavado por la segmentación de la enseñanza.

A partir de mediados de los años 1980, en Montevideo aumentó sustancialmente la cantidad de niños que asistían a escuelas privadas. A ese incremento contribuyeron sin duda muchos padres que, ante el deterioro de la calidad de la escuela pública y el rápido aumento de los requisitos de calificación para incorporarse a los circuitos económicos globalizados, buscaron en la educación privada un mayor ajuste entre la enseñanza disponible y los conocimientos que exigían los nuevos tiempos. En 1984, uno de cada dos niños en edad escolar de los estratos de ingresos altos, y uno de cada cinco de los estratos medios, asistían a establecimientos privados. Diez años después, las relaciones eran tres de cada cuatro en los estratos altos y más de dos de cada cinco en los estratos medios<sup>3</sup>. Con posterioridad, esa proporción se mantuvo en los estratos altos pero se redujo en los medios, parte de los cuales, más vulnerables a las crisis económicas que se sucedieron desde finales del siglo XX, volvió a enviar a sus

---

<sup>3</sup> Los estratos altos de ingreso per cápita de los hogares corresponden a los tres deciles superiores de ingresos. Los estratos medios, a los cuatro deciles que le siguen.

hijos a las escuelas públicas y gratuitas<sup>4</sup>. Como resultado, entre 1994 y 2004 las escuelas privadas registraron un descenso en la proporción de niños de los estratos medios del 41,8% al 37,9%.

Los cambios en las oportunidades de interacción entre niños de distinto origen social no fueron determinados solamente por la privatización de la enseñanza. Dado que la gran mayoría de las escuelas primarias públicas reclutan a sus alumnos en su entorno territorial, su composición social es altamente dependiente de la composición social de los barrios donde se instalan. De este modo, el avance de la segregación espacial de los hogares según su pertenencia a distintos estratos socioeconómicos significó también un aumento de la homogeneidad en la composición social de las escuelas públicas y una correspondiente reducción de las oportunidades de interacción, bajo condiciones de igualdad, entre niños provenientes de hogares de escasos recursos y sus pares de hogares más acomodados.

En síntesis, la combinación de las tendencias a la privatización de la enseñanza y a la diferenciación de las escuelas públicas según su localización espacial contribuyó a elevar la segmentación educativa en la ciudad, socavando de ese modo la tradicional función integradora de las escuelas públicas uruguayas.

---

<sup>4</sup> Aunque esta es la hipótesis más plausible, no hay que descartar que con el impulso del sistema público en educación inicial se haya producido un efecto de arrastre, es decir, que los niños que comienzan a asistir desde edades tempranas a escuelas públicas luego continúan en ellas, lo que años atrás no ocurría por la escasa oferta pública en enseñanza inicial. Tampoco habría que descartar una apuesta al sector público por parte de sectores medios de la población, atraídos por los avances que mostraban los primeros resultados de la reforma educativa. Aun así, ninguno de estos dos argumentos contradice la agudización de la segmentación educativa.



*4. ¿Cuáles son los mecanismos por los que las oportunidades de interacción entre desiguales en las escuelas potencian las posibilidades de integración social de los alumnos de menores recursos?*

La composición social de las escuelas define el perfil del grupo de pares con el cual el niño tendrá oportunidades de contacto cotidiano. De los estudios de logros en el aprendizaje surge evidencia suficiente sobre el influjo del grupo de pares en al menos cuatro aspectos fundamentales para la integración del niño. Primero, los compañeros de escuela moldean las expectativas de logro educativo. Segundo, cuanto más heterogéneo es el grupo de compañeros mayor es la variedad de experiencias y de prácticas de resolución de problemas a las que se expone un niño, y mayores sus oportunidades de desarrollar habilidades cognitivas y destrezas sociales clave para su desempeño en la escuela y para su ulterior vida laboral (Betts, Zau y Rice, 2003). Tercero, consecuencias igualmente positivas sobre los futuros desempeños académicos y laborales de los niños pobres se ligan al capital social que es posible acumular en redes socialmente heterogéneas. Y, por último, para los niños con mayores desventajas, el contacto diario regulado por patrones normativos comunes que se produce en las escuelas puede constituir la única experiencia vital que brinda la oportunidad de compartir problemas —y la esperanza de compartir destinos— con miembros de otros estratos socioeconómicos. Tales experiencias son importantes en la formación de sentimientos generales de pertenencia a una misma sociedad, más allá de las disparidades presentes en las condiciones materiales de vida de sus familias. Cabe suponer que, para los niños pobres, la importancia relativa de esas tempranas experiencias de ciudadanía será mayor, cuanto más parecida sea la composición social de sus escuelas y sus barrios a la de la sociedad.

Las autoridades educativas en Uruguay han estado atentas a los cambios en la composición social de las escuelas y sus posibles efectos sobre los resultados del aprendizaje. De hecho, son varios los estudios oficiales que corroboran el impacto significativo de la composición social de las escuelas sobre los rendimientos de los alumnos, controlando por características de sus hogares (ANEP/Codicen, 2005b; ANEP/UMRE, 1996; ANEP, 1997).

## MODELOS MULTINIVEL PARA LOS APRENDIZAJES EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE MONTEVIDEO

### *1. Metodología y fuentes de información*

Los resultados de los estudios mencionados en la sección anterior no permiten aislar los efectos independientes de cada uno de los contextos (familia, escuela y barrio) sobre los resultados de los aprendizajes. Para enfrentar este problema recurrimos a modelos jerárquicos lineales, es decir, modelos multinivel. Estos modelos permiten descomponer la varianza de una variable dependiente, en este caso los resultados en los aprendizajes de los niños, en dimensiones de unidades que corresponden a distintos niveles de agregación —niños, escuelas y barrios— anidados, en ese orden, unos en otros.

Los datos provienen de la Evaluación Nacional de Aprendizajes de sextos años de educación primaria<sup>5</sup> que realizó la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en 1996. Este primer y único estudio de carácter censal llevado a cabo en el nivel educativo indicado cubrió todos los establecimientos del país (públicos y privados)<sup>6</sup>.

La evaluación se hizo a través de cuatro instrumentos: las pruebas estandarizadas de matemática y lengua materna, la encuesta a maestros, la encuesta a directores de las escuelas evaluadas y la encuesta a la familia de los niños. De cada uno de estos instrumentos se seleccionaron las variables y los factores más útiles para el desarrollo de este estudio.

Con el fin de generar información sobre los barrios de Montevideo también se utilizaron los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 1996 (en adelante Censo de Población 1996) realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Si bien la Evaluación Nacional de Aprendizajes permitía caracterizar los barrios agregando

---

<sup>5</sup> La escuela primaria en Uruguay consta de seis grados; por lo tanto, la evaluación de aprendizajes intentó captar las competencias adquiridas por los niños en el momento en que están próximos a egresar del ciclo primario e incorporarse a la educación media.

<sup>6</sup> Aunque en el caso de las escuelas rurales se consideraron solo aquellas cuyos alumnos en el grado sobrepasaban los seis.

rasgos de los hogares de los alumnos, pareció razonable suponer que esas características agregadas podían diferir de aquellas estimadas sobre la base de los datos censales, los que obviamente cubren hogares e individuos que no tienen relación ni con las escuelas ni con los alumnos que residen en el vecindario donde se halla la escuela.

## 2. *Universo de estudio*

El estudio de los posibles efectos de la segregación residencial en los resultados educativos se concentra en los niños que asisten a los sextos años de las escuelas públicas del departamento de Montevideo<sup>7</sup>. Estos representan alrededor del 70% del total de los alumnos de sexto año en el departamento. Se han considerado solo las escuelas públicas porque, dadas las reglamentaciones que rigen su funcionamiento y las dificultades que tienen los padres que envían a sus hijos a escuelas gratuitas para financiar los gastos de transporte, es razonable suponer que las escuelas públicas, más que las privadas, reclutan la mayor parte de sus alumnos del entorno vecinal<sup>8</sup>. En este sentido, el trabajar solo con escuelas públicas da más confianza, por lo menos en el terreno de las hipótesis, para extraer conclusiones acerca de los efectos de la composición social de la población de un barrio sobre el desempeño educativo de los niños que allí residen. Cabe agregar que el total de los 12.826 niños evaluados en escuelas públicas de Montevideo asistían a 256 establecimientos educativos, los que a su vez se distribuían en los 62 barrios que identifica el INE en la ciudad. Como la aplicación de los modelos multinivel exige trabajar sin datos perdidos, el universo que finalmente se utilizó fue de menor magnitud: 10.864 niños y 240 escuelas.

---

<sup>7</sup> La selección del departamento de Montevideo como universo de análisis tiene un carácter sustantivo: los procesos de segregación residencial son propios de ciudades con determinada escala poblacional. En el caso de Uruguay, tanto por sus dimensiones demográficas como por la naturaleza que han adquirido estos procesos, Montevideo es la única ciudad que por su tamaño puede albergarlos.

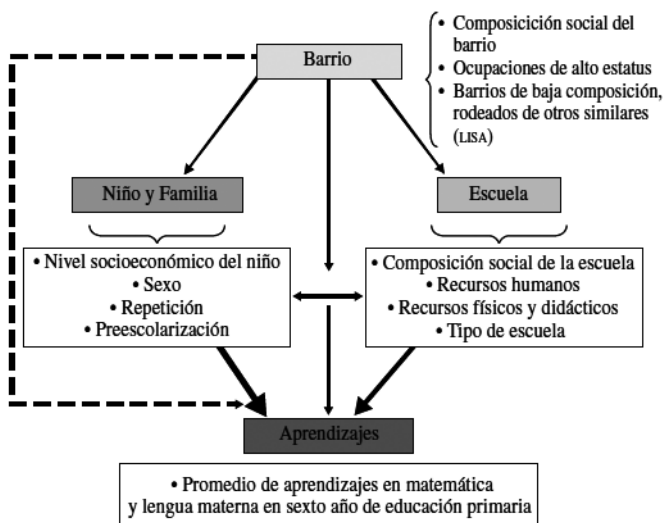
<sup>8</sup> Esto no excluye que existan situaciones en donde la familia decida enviar al niño a escuelas públicas que no se encuentran en su entorno barrial, pero la existencia de estos factores, por lo menos en el caso uruguayo, no llegan a modificar la composición social de estas escuelas.

### 3. Unidades jerárquicas y variables empleadas

Las unidades jerárquicas empleadas son el niño y su familia, las escuelas a las que asisten los niños y los barrios donde se localizan las escuelas. El gráfico 3 y el cuadro 1 presentan las dimensiones de análisis, las variables y su nivel jerárquico de inclusión en los diferentes modelos probados.

En el cuadro 1 se muestran algunas de las dimensiones y variables inicialmente seleccionadas, de las cuales algunas fueron eliminadas con posterioridad, ya sea porque no mostraban significación estadística o porque un número significativamente alto de unidades (niños o escuelas) no proveían esa información. A medida que vayamos desplegando los modelos, se mencionarán las variables y dimensiones excluidas y se justificará cada decisión.

GRÁFICO 3. DIMENSIONES Y VARIABLES DE LOS MODELOS



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1. DIMENSIONES O VARIABLES SELECCIONADAS INICIALMENTE

## A. Variable dependiente

Variable	Definición	Nombre
Resultados obtenidos en las pruebas de matemática y lengua materna	Es el promedio de los resultados obtenidos por los niños en las dos pruebas de aprendizaje aplicadas en la evaluación. Los ítems de cada una de las pruebas tenían un puntaje mínimo de 0 y un puntaje máximo de 24	LENGMATE

## B. Variables explicativas

Dimensión o variable	Definición	Nombre
<b>Nivel 1: niño</b>		
Nivel socioeconómico y cultural	Puntaje factorial que combina características de la familia. Como capital humano se consideró el nivel educativo materno (o paterno); como capital físico los elementos de confort y satisfacción de necesidades básicas del hogar, y como capital cultural, la disponibilidad de bienes culturales como libros, revistas, diarios y otros	NSE_ALU
Sexo	Variable dicotómica (1 = varón)	VARON
Repetición	Existencia de repetición del niño (variable dicotómica, 1 = repitió)	REPITTO
Preescolarización	Asistencia a educación preescolar (variable dicotómica, 1 = asistió)	ASISPRE
<b>Nivel 2: escuela<sup>a</sup></b>		
Contexto o composición socioeconómica y cultural	Es el promedio a nivel de la escuela del puntaje factorial generado en el nivel 1 (niño)	NSE_ESC
Tipo de escuela <sup>b</sup>	Escuelas de tiempo completo (variable dicotómica, 1 = tiempo completo)	TC
<b>Nivel 3: barrio</b>		
Contexto o composición socioeconómica y cultural (D)	Es el promedio a nivel de barrio del puntaje factorial generado en el nivel 1 (niño)	NSE_BAR

Contexto o composición sociocultural (II)	Porcentaje de personas de 25 a 59 años en el barrio con estudios menores a la media del departamento. Fuente: Censo de Población 1996.	BMEAN96
Ocupaciones de alto estatus <sup>c</sup>	Porcentaje de barrios en los cuales las personas en ocupaciones de alto estatus sobrepasan el 35% (variable dicotómica, 1 = barrios de alto estatus). Fuente: Censo de Población 1996.	ASTATUS
Concentración geográfica de barrios con composición sociocultural desfavorable <sup>d</sup>	Corresponde a los barrios que sobre la base del índice de autocorrelación espacial LISA ( <i>Local Indicator of Spatial Association</i> ) son clasificados en la categoría alta-alta. Ello indica barrios con características similares en una variable X, que además comparten su contigüidad geográfica. En este caso se utilizó como variable de clasificación el indicador (II) del porcentaje de personas con estudios menores al promedio del departamento. Variable dicotómica, 1 = barrios con índice LISA alto. Fuente: Censo de Población 1996.	ALTA

Fuente: Elaboración propia.

- a. En la formulación original de los modelos se incluyeron variables a nivel de la escuela que se consideraran importantes para estudios de aprendizaje. Algunas de ellas fueron posteriormente eliminadas por su falta de significación estadística. Se entendió que su inclusión hubiera hecho más difícil la lectura de cuadros de resultados ya suficientemente complejos. Este fue el caso de la antigüedad docente en el sistema y en la escuela, de la capacitación de los docentes y del equipamiento e infraestructura de la escuela.
- b. Las escuelas de Uruguay presentan una primera categorización genérica que distingue entre urbanas y rurales. En el caso de Montevideo existen solo las urbanas. En 1996 era posible distinguir en ellas cuatro modalidades: escuelas comunes, escuelas de práctica, escuelas de tiempo completo y escuelas de requerimiento prioritario. En nuestro caso, la categoría de referencia en los modelos está dada por las dos primeras. A diferencia de todas las demás, las escuelas de tiempo completo presentan como principal característica la jornada escolar extendida (siete horas), siendo la mayoría de ellas escuelas de contexto sociocultural desfavorable. Las escuelas de requerimiento prioritario responden a criterios administrativos no muy claros, cuya forma de aplicación ha estado sujeta a vaivenes a través de los años, pero que comparten la ubicación en los contextos sociales más desfavorables y la bonificación especial que reciben sus docentes.
- c. Indicador tomado de Kaztman (1999).
- d. Véanse más detalles metodológicos y los resultados de la clasificación en Kaztman y Retamoso (2006).

## RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS MODELOS

El cuadro 2 resume los resultados de los cinco modelos aplicados, cada uno de los cuales se analiza en el mismo cuadro.

### *1. Modelo vacío*

El primer paso en la producción de los modelos jerárquicos lineales es el de estimar, mediante un modelo vacío o no condicional, la proporción de la varianza total en la variable dependiente atribuible a cada uno de los niveles jerárquicos considerados.

Para evaluar la pertinencia de trabajar con un tercer nivel (barrio) se comparan dos modelos vacíos: uno que lo incluye y otro que no (cuadro 3). Con ello se pretende comprobar si la inclusión del barrio como tercer nivel da cuenta de una parte de la varianza en los aprendizajes lo suficientemente significativa como para justificar su inclusión. La evaluación se realiza mediante el coeficiente de correlación intraclase, que mide el porcentaje de la varianza total correspondiente a cada nivel.

CUADRO 2. RESUMEN DE LOS MODELOS

Variable	Modelo 0	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 2a	Modelo 3
	Vacío	NSE <sup>a</sup> en 3 niveles	Modelo + variables de alumnos	Con NSE Barrio del Censo INE	Mod. 2 + Var. estatus y LISA alto
<i>Efectos fijos</i>					
Intercepto	$\gamma_{000}$ 13,19 <sup>b</sup>	13,19 <sup>b</sup>	13,50 <sup>b</sup>	13,52 <sup>b</sup>	13,54 <sup>b</sup>
<i>Barrio</i>					
Nivel socioeconómico	$\gamma_{001}$ .....	3,55 <sup>b</sup>	3,32 <sup>b</sup>	-0,07 <sup>b</sup>	3,20 <sup>b</sup>
<i>Escuela</i>					
Nivel socioeconómico	$\gamma_{010}$ .....	2,47 <sup>b</sup>	2,16 <sup>b</sup>	2,12 <sup>b</sup>	2,16 <sup>b</sup>
De tiempo completo	$\gamma_{020}$ .....	.....	0,83 <sup>b</sup>	0,78 <sup>b</sup>	1,00 <sup>b</sup>
<i>Alumno</i>					
Nivel socioeconómico	$\gamma_{100}$ .....	0,91 <sup>b</sup>	0,68 <sup>b</sup>	0,68 <sup>b</sup>	0,72 <sup>b</sup>
Ocupaciones de alto estatus en el barrio	$\gamma_{101}$ .....	.....	.....	.....	0,40 <sup>b</sup>
Índice LISA alto en el barrio	$\gamma_{102}$ .....	.....	.....	.....	-0,29 <sup>b</sup>
Nivel socioecon. de escuela	$\gamma_{110}$ .....	.....	0,58 <sup>b</sup>	0,58 <sup>b</sup>	0,60 <sup>b</sup>
Varón	$\gamma_{200}$ .....	.....	-0,24 <sup>b</sup>	-0,24 <sup>b</sup>	-0,24 <sup>b</sup>
Repetición	$\gamma_{300}$ .....	.....	-1,38 <sup>b</sup>	-1,39 <sup>b</sup>	-1,36 <sup>b</sup>
Asistencia a ed. preescolar	$\gamma_{400}$ .....	.....	0,25 <sup>b</sup>	0,28 <sup>b</sup>	0,21 <sup>b</sup>
<i>Efectos aleatorios</i>					
Nivel 3 (barrio)	$u_{00}$ 2,89	0,35	0,37	0,57	0,32
Nivel 2 (escuela)	$r_0$ 2,38	1,69	1,56	1,61	1,57
Nivel 1 (alumno)	$E$ 11,10	10,54	10,10	10,10	10,10
Coefficiente de correlación intraclase del barrio (%)	17,6	2,8	3,1	4,6	2,7

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> NSE = nivel socioeconómico.<sup>b</sup> Nivel de significación al 95%.



CUADRO 3. COMPARACIÓN DE MODELOS VACÍOS A DOS Y TRES NIVELES

Efectos fijos	2 niveles		3 niveles	
		Coficiente		Coficiente
<b>Intercepto o promedio general</b>	$\gamma_{00}$	13,000 <sup>a</sup>	$\gamma_{000}$	13,187 <sup>a</sup>
<b>Efectos aleatorios</b>			Componentes de la varianza	
Varianza de nivel 3 (barrio)	---	---	$u_{00}$	2,888 <sup>a</sup>
Varianza de nivel 2 (escuela)	$u_0$	5,403 <sup>a</sup>	$r_0$	2,377 <sup>a</sup>
Varianza de nivel 1 (alumno)	$r$	11,102 <sup>a</sup>	$e$	11,103
<b>Coficientes de correlación intraclase (CCI)</b>				
Barrio		---		17,6%
Escuela		32,7%		14,5%
Alumno		67,3%		67,8%
Desviación		57,714		57,630
Número de parámetros estimados		2		4

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Significativa al 95% de confianza.

Los resultados del modelo vacío a dos niveles indican que, si bien la mayor explicación proviene de diferencias originadas en características de los alumnos, las diferencias en los aprendizajes atribuibles a la escuela representan el 32,7% de la varianza total. En el modelo a tres niveles, en cambio, aunque las variables atribuidas al alumno continúan dando cuenta de la mayor parte de la varianza (67,8%), se observa que una importante cuota de ella (17,6%) es atribuible a diferencias de aprendizajes entre barrios, mayor incluso que la cuota que se puede atribuir a la escuela. En suma, la producción del modelo vacío a tres niveles muestra la pertinencia estadística de trabajar con modelos jerárquicos y la de incluir el barrio como tercer nivel.

Debemos reconocer, sin embargo, que el hecho de que el barrio explique un porcentaje de varianza en los aprendizajes mayor que la escuela puede deberse a la forma en que se acotó el universo de nuestro estudio. Esto es, al excluir las escuelas privadas se puede haber reducido la varianza entre las escuelas en un mismo barrio y aumentado la varianza entre barrios. Ello es así por al menos dos razones. La primera, por el efecto de arrastre de la composición social del barrio sobre la composición social de escuelas que, como las públicas, reclutan sus alumnos en el mismo territorio. La segunda, porque en un mismo barrio las escuelas privadas suelen operar con mecanismos de selectividad mucho más restrictivos que las escuelas públicas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> El estudio realizado por Pavez (2004) sobre los resultados de los alumnos en las pruebas del sistema de medición de la calidad educación en Chile (Simce)

## 2. Modelos condicionales

Con el propósito de identificar el modelo que explique mejor los rendimientos educativos, en este apartado se examinarán varios de ellos. Al momento de incluir variables se optó por la mayor simplicidad, dando preferencia a las variables de composición social, sean estas de la escuela o del barrio.

### a) Modelo 1

El primer modelo, de carácter simple, introduce en la especificación del modelo vacío tres variables de composición o nivel socioeconómico y cultural en cada uno de los niveles: alumno, escuela y barrio (NSE\_ALU, NSE\_ESC, NSE\_BAR, respectivamente).

Sus resultados señalan un promedio general de aprendizajes (intercepto) en matemática y lengua materna de 13,2. Las tres variables de nivel socioeconómico (NSE) resultan significativas, aunque la magnitud de su efecto es diferente. El factor NSE del barrio es el que presenta mayor incidencia, lo que equivale a decir que el efecto neto sobre los aprendizajes de un aumento de una unidad de desviación estándar del NSE del barrio es mayor que en el caso de la escuela y del niño. El NSE de la escuela también tiene un efecto mayor que el nivel individual. Así, por ejemplo, mientras que un aumento de una unidad en el NSE del niño tiene un efecto neto de 0,91 en los aprendizajes, el mismo incremento en el nivel de la escuela genera un aumento de 2,47 y en el del barrio uno de 3,55 (cabe recordar que el NSE corresponde a un puntaje factorial de diferentes índices).

---

analiza tres niveles (niño, escuela, comuna), obteniéndose los coeficientes de correlación intraclase de 69%, 26% y 6%, respectivamente. La diferencia de estos resultados con los mostrados en el presente trabajo podría estar vinculada al hecho mencionado anteriormente, dado que en Montevideo estamos trabajando exclusivamente con las escuelas públicas.

*b) Modelo 2*

Aunque los resultados del modelo 1 dan indicios de la importancia relativa que adquiere el NSE y de su impacto dispar en los diferentes niveles de agregación, la especificación de ese modelo no incorpora dimensiones clave en el análisis del rendimiento escolar. Esto lo hace el modelo 2, que además de las variables del modelo anterior incorpora otras características de los alumnos y de las escuelas. En el caso de los niños se intenta observar si aun controlando por su NSE, otros factores como el sexo (varón), las experiencias de repetición (repetió) y la asistencia a la educación preescolar (Asispre) incide en los aprendizajes.

En el nivel del establecimiento educativo se incorpora además el tipo de escuela al que asiste el niño. Como ya fue mencionado, en el año 1996, a nivel urbano, el sistema uruguayo distinguía básicamente tres tipos de escuelas: las comunes, las de tiempo completo y las de requerimiento prioritario<sup>10</sup>.

Si bien el coeficiente en escuelas de requerimiento prioritario tuvo el signo negativo esperado, no resultó significativo, por lo que se eliminó la variable en este modelo. La baja significación probablemente se deba a que, una vez controlado el NSE en los tres niveles, la existencia de este tipo de escuela no agrega de por sí un efecto en los aprendizajes.

Adicionalmente, este modelo incorpora también el NSE de la escuela, no solo en el intercepto, sino que en el propio coeficiente de regresión del NSE del alumno. Lo que se busca es conocer cuán sensibles son las variaciones en los aprendizajes ante las variaciones en el estatus socioeconómico de los niños en escuelas de distinto estatus

---

<sup>10</sup> Es necesario aclarar que se probaron otros modelos en los cuales, además de estas variables, se incorporaban algunas características de las escuelas que la literatura especializada suele considerar importantes en el proceso escolar. Así, desde el punto de vista de los recursos humanos se tuvo en cuenta la experiencia docente, la estabilidad en la escuela y la capacitación docente. Desde el punto de vista de los recursos físicos y didácticos, se incorporaron variables que daban cuenta de la infraestructura y los elementos didácticos presentes en las escuelas. También se adicionó el tamaño medio del grupo de sexto grado y el tamaño de la escuela. Sin embargo, ninguno de estos modelos presentó significación estadística, aunque sus coeficientes fueron del signo esperado.

socioeconómico medio. Los resultados de este modelo muestran algunos elementos que interesa destacar. En primer lugar, a pesar de una leve reducción de los coeficientes con respecto al modelo anterior, los efectos del NSE de los tres niveles continúan siendo significativos y mantienen el mismo ordenamiento anterior (3,320, 2,159 y 0,681 en barrio, escuela y alumno respectivamente). En segundo lugar, las escuelas de tiempo completo incrementan el punto de intersección en 0,832 en relación con el resto de las escuelas. En tercer lugar, los efectos sobre el aprendizaje de las características individuales del niño (sexo, repetición y preescolarización) muestran en los dos primeros casos una reducción (-0,237 y -1,377) y en el caso de la educación inicial un efecto positivo (0,253). Por último, se observa que la variable predictiva grupal del NSE de la escuela produce un efecto neto positivo de 0,580 sobre los aprendizajes en la pendiente específica de NSE del alumno<sup>11</sup>.

### *c) Modelo 3*

Por último, se especifica un nuevo modelo que combina las variables probadas hasta ahora con dos variables a nivel de barrios que provienen del Censo de Población 1996.

La composición social de un barrio que se construye a partir de la agregación de variables individuales de los niños que concurren a sus escuelas públicas no tiene por qué corresponder a la composición social de toda la población que allí reside. La divergencia puede ser mayor cuando, como en nuestro caso, el universo de estudio está constituido solo por las escuelas públicas. Así como se comentó que, dada la mayor tendencia de las escuelas privadas a efectuar un reclutamiento no territorial, con su exclusión se trató de evitar que en la clasificación de un barrio intervinieran características de niños que no residían en ellos, el hecho de clasificar a un barrio por los perfiles de la población que concurre a sus escuelas públicas puede

---

<sup>11</sup> Con la misma lógica de este modelo, en el cuadro 2 se presenta una especificación (modelo 2a) que en vez de utilizar el NSE del barrio a partir de los datos de la Evaluación Nacional de Aprendizajes usa los datos del Censo de Población 1996. Las conclusiones son similares a las ya mencionadas

estar generando sesgos igualmente significativos, particularmente en barrios en los que la educación se encuentra muy segmentada.

Para evitar tales posibles sesgos, el modelo siguiente incorpora dos variables que provienen del Censo de Población 1996. La primera corresponde a una variable dicotómica que clasifica a aquellos barrios según si el porcentaje de ocupaciones de alto estatus —como profesionales, gerentes y técnicos—<sup>12</sup> supera o no el 35% de las personas ocupadas. La segunda variable proviene de clasificar en forma dicotómica a los barrios de Montevideo mediante el índice lisa (Local Indicator of Spatial Association) que muestra la autocorrelación espacial de las subunidades geográficas en el ámbito local a partir de un atributo o variable (identificada en el programa Geoda<sup>13</sup> como alta-alta). En este caso se utilizó el porcentaje de población en el barrio de 25 a 59 años de edad y con estudios inferiores al promedio departamental<sup>14</sup>. El indicador constituye una medida que muestra a barrios con baja educación, contiguos o relacionados espacialmente con otros barrios de la misma característica.

Los resultados del modelo 3 muestran en términos generales las mismas características que los analizados anteriormente. Es decir, se repite la pauta de significación estadística y magnitud de los coeficientes, sean estos del NSE del barrio, la escuela o el alumno, y también las variables explicativas, como tipo de escuela, sexo, repetición y escolarización temprana.

El elemento que más interesa destacar en el modelo 3 es la incidencia de las dos variables dicotómicas provenientes del Censo de Población 1996, que intentan dar cuenta de la exposición a modelos de rol (estatus ocupacional) y de la concentración de situaciones sociales desventajosas. En ambos casos, las variables se incluyen para observar su efecto en la pendiente entre el NSE del alumno y los aprendizajes ( $\gamma_{101}$  y  $\gamma_{102}$ ). Los resultados muestran que los barrios

<sup>12</sup> Conforme a la Clasificación Internacional Uniforme de las Ocupaciones (ciuo-88, a uno, dos y tres dígitos).

<sup>13</sup> Geoda es un programa de análisis geográfico y estadístico desarrollado por el Spatial Analysis Lab de la Universidad de Illinois. Más información está disponible en <<http://www.geoda.uiuc.edu>>.

<sup>14</sup> Véase una exposición más detallada de la metodología y de los resultados en Kaztman y Retamoso (2005b).

en los que predominan ocupaciones de alto estatus presentan un efecto adicional positivo en la pendiente formada por la relación entre el NSE del alumno y los aprendizajes. En cambio, en los barrios concentrados en contextos educativos bajos se verifica el fenómeno inverso. La existencia de un barrio con bajo capital educativo genera un menor efecto positivo del NSE del alumno sobre los aprendizajes.

Las conclusiones de este análisis se pueden sintetizar así:

- Con respecto al efecto neto sobre los aprendizajes, el aumento de una unidad en el nivel socioeconómico del vecindario tiene un efecto mayor que el de aumentos similares en los niveles socioeconómicos de la escuela y la familia. Esa relación se mantiene cuando se toman en cuenta otras características de las escuelas y de los niños que pueden incidir en el aprendizaje.
- Manteniendo los controles anteriores, en los barrios con predominio de ocupaciones de alto estatus se produce un efecto adicional positivo en la pendiente formada por el nivel socioeconómico de los alumnos y sus puntajes en las pruebas de aprendizaje.
- Con los mismos controles, cuanto más extensa es la mancha geográfica de barrios con bajo promedio de capital educativo, menor es el efecto positivo del nivel socioeconómico sobre los puntajes en las pruebas de aprendizaje.

En síntesis, los elementos que aportan estos resultados en un campo en el que todavía queda mucho por debatir (véase el recuadro) abonan la postura de que la composición social del barrio tiene efectos significativos sobre el aprendizaje de los niños.

## RECUADRO I. RECAUDOS AL INTERPRETAR LOS RESULTADOS DE ESTUDIOS QUE EXAMINAN LOS EFECTOS DE LOS DIVERSOS CONTEXTOS SOBRE LOS COMPORTAMIENTOS

Pese a que los resultados anteriores convergen con los de otros estudios realizados en la región (Solís, 2006; Torres, Ferreira y Gomes, 2004; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2002), es conveniente tomar al menos dos recaudos, particularmente cuando, como en este caso, se hace hincapié en la utilidad de los resultados para la formulación de políticas sociales eficaces.

En primer lugar, como sucede con la gran mayoría de los estudios que vinculan contextos a comportamientos, es muy difícil tener certeza acerca del carácter no espurio de los resultados. Estos podrían estar reflejando la incidencia de características no observadas de las familias que envían a sus niños a determinadas escuelas o que se localizan en determinados barrios. Por ejemplo, se puede argumentar que entre padres con niveles similarmente bajos de educación e ingresos, es probable que aquellos con mayores «motivaciones de logro» sean más tenaces en sus esfuerzos por obtener un lugar para sus hijos en escuelas de composición social heterogénea. En tales casos, los mejores desempeños en el área educativa podrían atribuirse a las mayores motivaciones de logro de los padres más que a la composición social de las escuelas o vecindarios.

El segundo recaudo se refiere también a un problema metodológico cuya consideración parece necesaria cuando se desea vincular los resultados de los estudios con la elaboración de políticas. Todos las investigaciones antes mencionadas son estudios sincrónicos, esto es, estudios que comparan, en un mismo momento del tiempo, los desempeños escolares de niños que tienen características socioeconómicas similares y residen en barrios (o asisten a escuelas) con distinta composición social. Si los controles se realizan correctamente, parece razonable concluir que las variaciones en la composición social de los contextos es uno de los factores que explican las diferencias en los resultados académicos. Pero aun aceptando esta conclusión, de ella no se deriva que desplazar un niño de una escuela y/o barrio homogéneamente pobre a otra(o) con mayor heterogeneidad social vaya a producir el efecto positivo deseado.

La razón principal de esa indefinición parte del reconocimiento de que los efectos acumulativos de una exposición prolongada a situaciones de exclusión social pueden neutralizar las eventuales virtudes de la interacción con desiguales. Los niños pobres que pasan por esa experiencia suelen presentar más inseguridades emocionales y menor desarrollo de destrezas sociales y habilidades cognitivas. La exclusión social prolongada puede generar en las familias y en los niños imágenes propias devaluadas, bajas expectativas con respecto a logros educativos y a las posibilidades de que tales logros impliquen una modificación significativa de sus condiciones futuras de vida, así como escasas capacidades para estructurar aspiraciones y diferir gratificaciones. También puede generar resentimientos hacia una sociedad que los excluye y que se maneja con códigos distintos a los suyos. La vida en guetos o semiguetos urbanos también deja marcas en las formas de convivencia, en el carácter más o menos inmediato del paso de las frustraciones a la violencia, así como en la confianza en otros y particularmente en cualquier forma de autoridad<sup>a</sup>.

Fuente: Elaboración propia.

a El control de los sesgos de selección y de los efectos de la exposición prolongada a situaciones de exclusión social solo es posible a través de refinados (y costosos) métodos experimentales. Mientras estos no se apliquen, la bondad de la interpretación de los resultados de los estudios sobre efectos contextuales y de su aplicabilidad a la elaboración de políticas dependerá del cuidado con que los investigadores se aproximen a los controles propios de las situaciones experimentales, aunque también de lo razonable de los argumentos utilizados y de su consistencia teórica.

### *3. Las escuelas primarias ante la segregación residencial en Montevideo y principales respuestas del sistema educativo*

#### *a) Desafíos*

Las migraciones intraurbanas de las últimas décadas aumentaron la concentración espacial de hogares con bajo clima educativo y que se encontraban en las primeras etapas de su ciclo de vida familiar, lo que implicó una paralela concentración territorial de niños en edad escolar y en hogares con escasos recursos.



Muchas de las zonas de radicación de hogares pobres carecían de la infraestructura escolar adecuada para recibir contingentes masivos de alumnos, lo que planteó fuertes requerimientos de inversión en infraestructura. Paralelamente, los resultados de los estudios acerca de los efectos de la composición social de las escuelas y de los barrios sobre los logros en aprendizaje revelaban que los retos más importantes no estaban solo en las necesidades edilicias, sino, y en algunos casos primordialmente, en los problemas que emergían de las condiciones en que se socializaban los niños. Se advirtió que los cambios en los vecindarios y en las familias habían modificado las condiciones básicas de educabilidad de los escolares, lo que planteaba a las autoridades educativas nuevos y complejos problemas en la elaboración de programas, en la formación de recursos humanos idóneos y especialmente en la organización de las prácticas de enseñanza, cuyos destinatarios mostraban ahora perfiles marcadamente distintos a los de la población que la escuela atendía en el pasado.

Resulta difícil captar el grado de complejidad de esos desafíos si no se parte reconociendo al menos dos cosas. La primera es que el peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución, sino más bien en una estructura donde se articulan las acciones del sistema educativo con las de las familias y con lo que sucede en los entornos comunitarios inmediatos a los niños. La segunda, que buena parte del éxito de la enseñanza institucionalizada depende del modo más o menos armonioso con que se ensamblan los esfuerzos e influencias de esas tres esferas de socialización, así como de la capacidad de las escuelas para compensar las insuficiencias en las otras dos esferas. Lo que resulta evidente es que cuando familias y vecindarios fallan en proveer los soportes adecuados, al sistema educativo le cuesta más desplegar una función que le es propia y que resulta clave en los procesos de integración de las sociedades sobre bases de equidad, a saber, su aptitud para disociar los logros educativos de esos niños de sus condiciones de origen.

Los desafíos planteados al sistema educativo por las nuevas condiciones de educabilidad de los niños de escasos recursos se suman al reto más general de adecuar los programas, la capacitación

docente y el equipamiento educativo a un mundo de la producción que evoluciona con rapidez, donde la continua aceleración del cambio tecnológico y la creciente centralidad del conocimiento imponen exigencias ineludibles de calificación de las nuevas generaciones.

Examinemos ahora algunas de las respuestas que articuló el sistema educativo uruguayo para enfrentar los retos que planteaban estos cambios para el logro de una sociedad integrada sobre bases de equidad.

*b) Las respuestas del sistema educativo*

En primer lugar, para que el sistema pudiera encarar simultáneamente el deterioro de las condiciones de educabilidad de los escolares y las nuevas demandas de calificación, había que elevar la inversión del Estado en la educación pública.

Si se compara el porcentaje del producto interno bruto (PIB) que Uruguay ha invertido en educación con la evolución de esa cifra en el resto de los países de América Latina y el Caribe, se obtiene un marco de referencia para evaluar la intensidad relativa de la inversión pública uruguaya en el sector educativo en las últimas décadas. La información del cuadro 4 permite apreciar que en 1964 el gasto público en educación absorbía una proporción del PIB ligeramente superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe, mientras que a partir de ese año se mantuvo entre un cuarto y un tercio por debajo del promedio regional.

CUADRO 4 . AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y URUGUAY: COMPARACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 1964-2000 (EN PORCENTAJES DEL PIB)

	1964	1975	1980	1985	1990	1995	2000
(1) América Latina y el Caribe	2,6	3,3	3,8	3,9	4,1	4,5	4,1
(2) Uruguay	2,7	2,2	2,2	2,8	3,1	2,8	2,8
(2)/(1)	1,04	0,67	0,58	0,72	0,76	0,62	0,68

Fuente: Universidad de la República (Udelar 2000), sobre la base de informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco Central de Uruguay. Los datos del 2000 están tomados de Cepal (2005).

Como resultado, en el año 2000 Uruguay ocupaba la posición 19 entre 22 países de América Latina y el Caribe en cuanto a la intensidad del esfuerzo financiero público destinado a mejorar la educación (Cepal, 2005, cuadro 1.3.9).

Este rezago relativo de la inversión educativa fue compensado con una serie de medidas que redirigieron el gasto del sector, buscando neutralizar los efectos negativos de la infantilización de la pobreza sobre los aprendizajes. Nos referimos, en particular, al crecimiento de las escuelas especiales, a la ampliación de la cobertura de la educación inicial y al fortalecimiento de los comedores escolares.

### *c) Las escuelas especiales*

Como mencionamos anteriormente, en la década de 1990 se amplió la oferta de educación pública a nivel primario. De un modelo tradicional, que solo distinguía entre escuelas urbanas y rurales, se pasó a un modelo basado en una diversidad de opciones que procuraba atender, a través de formatos pedagógicos alternativos y de modelos compensatorios, la heterogeneidad cada vez más evidente en las situaciones de la infancia. La formulación de políticas educativas se enfocó hacia los sectores más vulnerables a través de dos ofertas de escuelas especiales<sup>15</sup>: las escuelas de contexto sociocultural crítico y las escuelas de tiempo completo.

<sup>15</sup> Vale esta aclaración en la medida en que la educación primaria llama escuelas especiales a aquellas que atienden niños con discapacidades.

Las escuelas de tiempo completo comenzaron a funcionar a inicios de la década de 1990, con la transformación de escuelas comunes existentes en los contextos geográficos más pobres. En sus primeras etapas, su aporte principal consistió únicamente en la extensión del horario escolar. Recién en 1995 comenzó a instrumentarse en ellas un proyecto pedagógico e institucional específico. Además de recoger los aspectos innovadores de la propuesta pedagógica, la iniciativa aceleró la transformación de escuelas comunes a esta modalidad, implementó la construcción de nuevas aulas y asignó compensaciones salariales a sus maestros. En las decisiones de localización se pulieron los criterios básicos tanto para la selección de escuelas con niveles socioeconómicos bajos como para la identificación de las áreas geográficas con alto incremento de su población infantil<sup>16</sup>.

Las escuelas llamadas «de contexto sociocultural crítico» también se insertan en los entornos más pobres, pero, a diferencia de las de tiempo completo, son de turno simple, no presentan una propuesta pedagógica específica y se apoyan más bien en medidas compensatorias básicas que buscan atraer a los docentes más experimentados, otorgándoles un premio salarial<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Véase una descripción más detallada de los tipos de escuelas en ANEP/Codicen (2004) y Clavijo, Francia y Retamoso (2005).

<sup>17</sup> A fines del año 2005, la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social, pusieron en marcha un nuevo programa llamado Maestros Comunitarios. Este programa se orienta a las escuelas de tiempo simple y contexto crítico, y consiste en un cuerpo de maestros que trabajan en forma personalizada, fuera del horario escolar, con el fin de brindar apoyo pedagógico a niños de bajo rendimiento educativo y mejorar la interrelación entre sus familias, la escuela y la comunidad. La intervención se realiza con visitas a los hogares y a través de un trabajo conjunto con las familias en sus viviendas y en las escuelas. Si bien es todavía muy temprano para evaluar sus resultados, es claro que Maestros Comunitarios es una importante adición a los programas que buscan reducir las diferencias en los aprendizajes (CEP/Mides, 2006).

CUADRO 5. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE MATRÍCULA DE 1° A 6° GRADO Y VARIACIÓN PORCENTUAL, SEGÚN CATEGORÍA DE ESCUELA, 1995 Y 2004

Categoría de escuela	1995	2004	% de variación
Urbana común <sup>a</sup>	76,5	71,1	-4,4
De contexto sociocultural crítico	21,4	22,3	7,1
De tiempo completo	2,1	6,6	217,4
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>2,8</i>

Fuente: Elaboración propia, con datos de ADEP/Codicen (2004).

<sup>a</sup> Incluye escuelas de práctica.

El cuadro 5 muestra los cambios en el peso relativo y las distintas categorías de escuelas entre 1995 y 2004. Las cifras señalan un leve crecimiento de las escuelas de contexto sociocultural crítico y un crecimiento mucho más marcado, aunque sobre una base numérica mucho menor, de las de tiempo completo.

El cuadro 6 muestra que tanto en 1995 como en 2004 la distribución de las escuelas se ajustó al objetivo de focalización, puesto que la mayoría de los establecimientos especialmente diseñados para ampliar las oportunidades de aprendizaje de los niños con mayores desventajas se localizaron en los contextos escolares y barriales más desfavorables. Más aún, a lo largo del período la proporción de las escuelas especiales (las de contexto socioeconómico crítico y las de tiempo completo) creció en los contextos en los que cabía esperar tal crecimiento, conforme a los objetivos de la política. El fuerte aumento que se registró en los barrios de composición social alta posiblemente se deba a que el número de escuelas públicas en esos barrios es significativamente menor que en los otros barrios (por ejemplo, es casi la mitad del que existe en los barrios bajos). Además, no debería descartarse la hipótesis de que algunos barrios de composición social alta contengan en su interior áreas pequeñas homogéneamente pobres, y que la escuela pública, que por lo general recluta en espacios menores a un barrio, capte solamente a niños de esas áreas.

d) *La educación inicial*

Otra de las iniciativas importantes dirigidas a debilitar los eslabones de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social, y que tomó fuerte impulso a partir de 1995, fue la ampliación de la matrícula en educación inicial<sup>18</sup>.

La información acumulada en la última década sobre el fenómeno de la educación inicial en Uruguay permite señalar al menos tres regularidades. La primera indica una clara expansión de la cobertura para las edades de 4 y 5 años. La segunda muestra que la asistencia a la educación inicial contribuye a reducir la repetición en los primeros años de la enseñanza primaria. La tercera señala que la expansión de la cobertura benefició principalmente a los niños de los estratos de menores recursos. En su conjunto, las tres tendencias denotan un avance claro de la equidad social como resultado de transformaciones en el sistema público de educación preescolar (ANEP/Codicen, 2002).

Con respecto a la cobertura, a partir de 1991 el sector público lideró un crecimiento significativo en la asistencia a la educación inicial entre los niños de cuatro y cinco años en Montevideo. Con respecto al total de niños de esa edad, la asistencia de los de cuatro años creció de 23% a 51%, mientras que en las escuelas privadas se producía un descenso del 40% al 28%. Algo similar ocurrió con los niños de cinco años, cuya asistencia se incrementó del 42% al 73% en el ámbito público y se redujo del 38% al 21% en el privado. Como resultado de estas tendencias, en el 2004 más de nueve de cada diez niños de cinco años, y más de siete de cada diez niños de cuatro años, asistían a establecimientos preescolares en la educación pública o privada. Los resultados de estudios realizados por la Gerencia de

<sup>18</sup> En noviembre de 1998 se promulgó la Ley 17.015 que estableció la obligatoriedad de la educación inicial para todos los niños de cinco años de edad. Dicha ley estipuló un plazo de cuatro años como máximo para que la ANEP generara las condiciones necesarias para hacerla efectiva. La medida pretendía, entre otros aspectos, fomentar las habilidades cognitivas y destrezas propias de la edad del niño, favorecer su maduración sensomotora y su crecimiento afectivo, promover los procesos de socialización y coadyuvar a la prevención de los efectos negativos para su normal desarrollo, originados en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar o de contextos de riesgo.

Investigación y Evaluación de la ANEP corroboran la importancia de estos avances para el logro educativo a lo largo del ciclo escolar (ANEP/Codicen, 2005b).

Finalmente, en cuanto al impacto que tiene sobre la equidad la expansión de la educación preescolar, el cuadro 7 muestra, por un lado, el fuerte impulso que proporcionó el sector público a la educación inicial en los barrios cuya composición social revelaba mayores desventajas y, por otro, la significativa reducción que ello produjo en las brechas de asistencia a establecimientos preescolares entre niños pertenecientes a barrios diferentes en su composición social. Cuando el mismo análisis se realiza identificando el nivel socioeconómico de los hogares de los preescolares, se encuentra que los niños provenientes de los hogares más carenciados prácticamente duplicaron sus tasas de asistencia en el período (ANEP/Universidad Católica, 2003).

CUADRO 6. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE ESCUELAS ESPECIALES, SEGÚN COMPOSICIÓN SOCIOEDUCATIVA DEL BARRIO Y CONTEXTO SOCIOCULTURAL DE LA ESCUELA, SOBRE EL TOTAL DE ESCUELAS PÚBLICAS EN CADA CASILLERO, 1995-2004

Contexto sociocultural de las escuelas <sup>a</sup>	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-2004)							
	Bajo		Medio		Alto		Total	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Desfavorable	53,8	54,6	36,0	54,2	33,4	80,0	48,6	55,6
Medio	07,7	18,8	03,1	09,4	06,3	33,3	4,9	16,7
Favorable	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	02,5	0,0	1,3
<i>Total</i>	<i>46,3</i>	<i>47,7</i>	<i>10,6</i>	<i>18,0</i>	<i>4,4</i>	<i>15,8</i>	<i>22,2</i>	<i>30,0</i>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares, del INE y de ANEP/Codicen (2004).

<sup>a</sup> La variable «contexto sociocultural de las escuelas» clasifica al total de escuelas del país según un índice que combina el nivel educativo de las madres de los niños que asisten a cada escuela con elementos de confort de sus hogares. El índice divide las escuelas en cinco categorías, que van desde contextos muy favorables a contextos muy desfavorables. Véase más detalles en ANEP/Codicen (2004).

### 3.4. EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN URBANA SOBRE LA EDUCACIÓN...

CUADRO 7. MONTEVIDEO: ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE NIÑOS DE CUATRO Y CINCO AÑOS DE EDAD, POR NIVEL EDUCATIVO DE LOS BARRIOS, 1995 Y 2004 (PORCENTAJES)

Asistencia a educación inicial	Nivel educativo de los barrios (terciles del promedio de años de estudios de la población de 25 a 59 años, en 2002-2004)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
<i>Pública</i>				
1995	40,9	41,8	32,6	38,4
2004	69,6	66,3	44,0	62,3
% de variación 1995-2004	70,2	58,8	34,9	62,3
<i>Pública más privada</i>				
1995	56,8	74,3	83,0	70,3
2004	80,5	98,0	98,0	90,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

#### e) Los comedores escolares

En el marco de las nuevas características que asumía la pobreza en Montevideo, el problema de la alimentación de los niños comenzó a plantearse con intensidad creciente, tanto en la sociedad como en las escuelas. Las evidencias de subalimentación entre los alumnos produjeron reacciones rápidas en las autoridades educativas, las que reforzaron los programas de alimentación escolar ya existentes e incorporaron nuevas modalidades, sumándose fundamentalmente a través de los comedores escolares y el sistema de «Copa de Leche» a las redes de protección social que desplegó el Estado ante el agravamiento de las carencias de la población. La reacción de la educación primaria pública no obedecía solo a razones humanitarias. También reflejaba un reconocimiento del impacto de la nutrición sobre las capacidades de aprendizaje de los niños<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Las políticas alimentarias que aplica el sistema educativo tienen un fuerte respaldo financiero en el llamado «impuesto de primaria». Este tributo, cuya recaudación se destina directamente a la enseñanza, fue aprobado en abril de 1986, en virtud del artículo 636 de la Ley de Presupuesto Nacional de Recursos y Gastos (Ley



Los cuadros 8 y 9 presentan el estado de situación en el 2004. De ellos se desprende que los comedores se localizaron en las escuelas con composición social más desfavorable y en las ubicadas en los barrios con mayores desventajas.

CUADRO 8. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE ESCUELAS PRIMARIAS CON COMEDORES ESCOLARES, SEGÚN LA COMPOSICIÓN SOCIOEDUCATIVA DEL BARRIO, 2004

	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-2004)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
<b>% de escuelas con comedor</b>	<b>88,1</b>	<b>58,9</b>	<b>27,1</b>	<b>65,3</b>

Fuente: Fuente: elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE y de ANEP/Codicen (2004).

CUADRO 9. PORCENTAJE DE ESCUELAS PRIMARIAS CON COMEDORES ESCOLARES, SEGÚN EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL DE LAS ESCUELAS, 2004

Presencia de comedor escolar y % de niños que concurren	Contexto sociocultural de las escuelas			
	Desfavorable	Medio	Favorable	Total
<b>% de escuelas con comedor</b>	<b>90,9</b>	<b>56,6</b>	<b>25,4</b>	<b>65,3</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de ANEP/Codicen (2004).

15.809), pero solo se instrumentó a partir de 1990. El «impuesto de primaria» grava las propiedades inmuebles urbanas, suburbanas y rurales de todo el país sobre la base de los valores reales que surgen de la Dirección de Catastro Nacional y se destina a diversas áreas (transporte, equipamiento, reparaciones, etc.), pero la mayor parte de los fondos que recauda van a la alimentación escolar. Según una encuesta realizada por el INE en el 2004, el sistema de alimentación escolar constituye la red de alimentación gratuita más extensa del país.

En definitiva, la extensa red de comedores escolares operó como otro de los pilares del sistema público de enseñanza, particularmente en aquellos barrios que, por su composición social, presentaban más necesidades alimentarias. De este modo, la escuela aumentó su participación en un ámbito que anteriormente se restringía casi con exclusividad a las familias.

#### CONSIDERACIONES FINALES: MEDIDAS ANTE EL IMPACTO DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOBRE EL APRENDIZAJE DE LA NIÑEZ POBRE

En las dos últimas décadas del siglo XX, la segregación residencial en Montevideo se aceleró significativamente. Si bien a esa aceleración contribuyeron varios factores, el principal fue el prolongado deterioro de los niveles de ingreso y de protección social de los trabajadores menos calificados. En tales circunstancias, muchas familias jóvenes, con escasos recursos humanos y pocas oportunidades de acceso a ocupaciones protegidas, fueron expulsadas de las áreas centrales hacia la periferia de la ciudad, lo que aumentó la proporción de hogares pobres en las primeras etapas del ciclo de vida familiar y, por ende, la proporción de niños localizados en esas áreas.

El aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios indujo cambios similares entre los usuarios de prestaciones de base territorial, como la escuela primaria, los centros de atención de salud, el transporte y los servicios de esparcimiento. De este modo, el debilitamiento de los vínculos de los residentes pobres con el mercado laboral los aisló de los principales circuitos económicos de la ciudad, a lo que se agregó su aislamiento de los principales circuitos sociales, fruto de una creciente segmentación en la utilización de esos servicios. Esas características modificaron el perfil de los hogares, de las escuelas y de los vecindarios, los tres contextos más significativos para la socialización de los niños.

Los hogares pobres encontraron más problemas que en el pasado para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Quizás afectados por la debilidad de sus lazos con el mercado, por sus declinantes esperanzas de movilidad social, o por su creciente

aislamiento de las clases medias, estos hogares mostraron una fuerte tendencia a arreglos familiares inestables y a la monoparentalidad, lo que se tradujo en un incremento importante de la proporción de niños que convivían con solo uno de sus padres biológicos. Este fenómeno, entre otras consecuencias, redujo la mancomunación de recursos familiares para la socialización —especialmente la disponibilidad de tiempo de los adultos— y generó mayores dificultades para que los padres controlaran a sus hijos, los apoyaran en sus tareas escolares y, en general, complementaran los esfuerzos de las escuelas en el proceso de enseñanza.

Por su parte, las escuelas se encontraron ante crecientes dificultades para transmitir y generar habilidades de aprendizaje en grupos de niños homogéneamente pobres. Muchos maestros y autoridades escolares en áreas de fuerte concentración de pobreza se vieron desbordados por el nivel de insatisfacción de necesidades básicas de sus estudiantes, por el débil apoyo que recibían de sus familias y por un déficit notorio en el desarrollo cognitivo y en el manejo de destrezas sociales básicas que los niños traían a las aulas.

A su vez, los nuevos barrios pobres urbanos tendieron a socavar, antes que a fortalecer, las potenciales virtudes de la socialización vecinal. La inestabilidad de los patrones de la vida comunitaria, la escasez y baja calidad de las instituciones locales, y la carencia de adultos que pudieran funcionar como modelos de rol y ejercer de manera eficiente controles sociales informales sobre el comportamiento de los niños, contribuyeron a reducir la fuerza socializadora del vecindario o, al menos, a desviarla del paradigma convencional que define a la educación como el camino principal para la movilidad social y la realización personal.

De la argumentación anterior se desprende que, a diferencia de su pasado de ciudad integrada —cuando el ensamble armonioso entre familia, escuela y vecindario que se complementaban y reforzaban recíprocamente había facilitado el funcionamiento de la escuela primaria—, los nuevos mecanismos que se activaron en Montevideo con los cambios experimentados por cada uno de estos importantes agentes de socialización no beneficiaron los desempeños educativos

de los niños. En la medida en que las familias y los barrios dejaron de cumplir su función complementaria, las escuelas encontraron barreras formidables para desarrollar su papel clave en los procesos de integración de las nuevas generaciones, esto es, su capacidad única para disociar logros educativos de orígenes sociales.

Algunas de las nuevas características del escenario social, y en particular los altos índices de pobreza en la niñez urbana, no pasaron inadvertidos a las autoridades educativas. Así, en los inicios de los años 1990 se elaboró un proyecto de reforma dirigido a devolver al sistema educativo su tradicional aptitud para desacoplar los logros académicos de los antecedentes socioeconómicos.

Como se dijo ya en este estudio, la instrumentación de dicha reforma prestó especial atención a la ubicación de los servicios. Los nuevos centros de educación inicial, las escuelas especiales y los comedores escolares se establecieron en los barrios con concentraciones más altas de pobreza<sup>20</sup>. La estrategia consistió, en pocas palabras, en focalizar los esfuerzos del sistema educativo en los lugares donde los niños corrían mayores riesgos de quedar rezagados en sus estudios<sup>21</sup>. Pero en la aplicación de esa estrategia no se encuentran señales de que se hayan atendido las situaciones de riesgo inherentes a los cambios en la composición social de las escuelas a las que asistían los niños vulnerables, o de los barrios en que estos vivían. ¿Cuáles podrían haber sido esas señales? Por ejemplo, intentos de estimular la formación de grupos heterogéneos a través de nuevos establecimientos educativos situados en las fronteras entre barrios de composición social diferente. O la institucionalización de sistemas de traslado gratuito de alumnos, junto con la aplicación de criterios de reclutamiento en las escuelas que garantizaran una composición social heterogénea y condiciones de funcionamiento que facilitaran la interacción entre desiguales. En suma, no hubo indicios de que se promovieran experiencias de contacto y solidaridad entre niños de distintos estratos.

---

<sup>20</sup> Lo mismo se puede decir del programa «Maestros Comunitarios», lanzado a fines del 2005. Este programa se concentra en los niños con problemas de bajo rendimiento que asisten a escuelas de contexto crítico y de horario simple.

<sup>21</sup> Paradójicamente, la concentración territorial de los pobres facilita la implementación de estrategias focalizadoras.

Pero, por otra parte, es posible que aun cuando las autoridades educativas hubieran reconocido las ventajas de la interacción entre desiguales en un mismo contexto institucional, hayan concluido que de todos modos era posible y preferible tratar de compensar las desventajas de la homogeneidad en la composición social de las escuelas que reclutaban alumnos pobres, focalizando —como se hizo en la realidad— recursos físicos y humanos en ellas. Tal posibilidad plantea interrogantes como los siguientes: ¿en qué medida esas intervenciones logran reducir las brechas en los aprendizajes? ¿Cuáles son sus costos relativos frente a alternativas de «mezcla social»? Y si se logra reducir la brecha de aprendizaje, ¿es esto suficiente para avanzar hacia la meta de una ciudad integrada sobre bases de equidad? ¿Qué pasa con la formación de destrezas sociales, con los sentimientos tempranos de ciudadanía y con las probabilidades de acumulación de capital social, fenómenos cuyo desarrollo encuentra campo fértil en grupos de pares etarios heterogéneos en cuanto a su origen social y que constituyen recursos fundamentales a la hora de integrarse en la sociedad?

A favor de las políticas de mezcla social se puede argüir que, aun con los recaudos metodológicos con que hoy se analizan los resultados de estudios sobre los efectos de los contextos escolares y barriales, hay suficiente evidencia, conjeturas teóricamente consistentes y observaciones informadas como para concluir que esas políticas se ajustan mejor a la realidad que aquellas otras, más conocidas y más utilizadas, que solo consideran los barrios y las escuelas como espacios que concentran proporciones mayores o menores de niños con carencias críticas. En esa línea, se puede aducir que parece haber llegado el momento de dar un vuelco fundamental en las preguntas que nos hacemos respecto al nexo entre educación e integración social. Tradicionalmente nos hemos preguntado acerca de los umbrales de educación necesarios para la integración social, pero más y más parecería necesario preguntarse por los umbrales de integración necesarios para la educabilidad de los niños.

En pro de la focalización de recursos en las escuelas de los barrios con mayores concentraciones de niños pobres, en cambio, se puede aducir que en contextos de creciente desigualdad, como

los que caracterizan a Montevideo y a las grandes ciudades de la región, la implementación de iniciativas como las señaladas en el párrafo anterior, además de corresponder a las áreas duras de la política social (Katzman y Gerstenfeld, 1990), quizás no garantice reducciones de las distancias sociales<sup>22</sup>. La sospecha es que en un sector importante de la población urbana ya se ha activado una sinergia perversa: el aislamiento geográfico y social entre las clases urbanas realimenta la rigidez de las imágenes que las clases se hacen una de otra, lo que fortalece las resistencias a la interacción entre desiguales. Bajo esas circunstancias, no es de extrañar que los mismos padres pobres prefieran no exponer a sus hijos a contextos en los que las desventajas de origen son muy evidentes. Y que el contacto entre desiguales tienda a generar rechazos y sentimientos de carencia relativa antes que estímulos a la emulación y a la adaptación. De ser así, el avance de la segregación residencial y de la segmentación educativa estaría acercándonos a un escenario urbano en el que se perfilan con claridad los límites de la capacidad del sistema educativo para romper el determinismo social de los resultados del aprendizaje (Tedesco, 2006; Filgueira, Bogliaccini y otros, 2006).

Las consideraciones anteriores ponen de relieve algunas de las barreras que limitan el aporte de la educación a la construcción de sociedades integradas sobre bases de equidad. Para superar esas barreras parece necesaria, en primer lugar, una redefinición urgente de la jerarquía del sistema educativo dentro de la arquitectura nacional

---

<sup>22</sup> Esto es particularmente cierto en las sociedades más estratificadas de América Latina. Al considerar los costos relativos de este tipo de políticas debe tomarse en cuenta que, en la mayoría de estas sociedades, las formas actuales de las relaciones de clase son producto de la decantación de procesos de dominación, de negociación y de resolución de conflictos con profundas raíces en las historias nacionales. Eso significa que la ingeniería social dirigida a modificar aspectos básicos de los patrones de relaciones de clase existentes representa una de las áreas más duras de las políticas sociales. En el caso de la educación, las resistencias a las intervenciones del tipo mencionado en el texto surgen de todos lados, y son más agresivas cuando las clases que circulan en las esferas sociales y económicas principales de la ciudad han construido estereotipos de las que permanecen marginadas de esas esferas. En esos casos, las clases más aventajadas pueden percibir la promoción de la integración social a través de las escuelas como amenazas, tanto a sus expectativas con respecto a los logros académicos de sus hijos como para el mantenimiento de sus tradicionales prerrogativas sociales.

del bienestar. Como dice López (2005), «se puede plantear que la meta de una educación de calidad para todos significa convertir a la educación en un eje de articulación e integración de los distintos sectores de la política social». De lo que se trata es de fortalecer su capacidad para demandar y articular apoyos de otras esferas del Estado, por ejemplo, de aquellas que se ocupan de la planificación y del ordenamiento territorial en las ciudades. En ese sentido, parece conveniente iniciar una exploración activa de las ventajas y desventajas, costos y beneficios, del tipo de políticas de inclusión social que se implementaron en algunas ciudades europeas. Con ellas se buscaba integrar a los sectores más desaventajados de la población urbana —entre los cuales abundaban los trabajadores extranjeros—, ya sea incidiendo directamente en la localización de las viviendas públicas, o bien brindando incentivos a sectores de las clases medias para que instalen sus viviendas en zonas previamente homogeneizadas por la pobreza, o asegurando un cierto nivel de mezcla social en la formación de nuevos barrios. Pero también a través de subsidios que procuran impedir que la pobreza sobrepase un umbral a partir del cual los costos de las medidas de inclusión social se elevan de manera exponencial (Musterd y Ostendorf, 1998).

En suma, a medida que se van asentando en la región las nuevas modalidades del capitalismo, resulta más y más evidente que la consigna «Aprender a aprender y aprender a vivir juntos» (Delors, 1996) alude a una tarea que desborda la educación y convoca a toda la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (1997). Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática: 6° año de educación primaria. Segundo informe de difusión pública de resultados, Montevideo.
- ANEP/Codicen (Administración Nacional de Educación Pública/Consejo Directivo Central) (2002). *Educación inicial: logros, desafíos y alternativas estratégicas para la toma de decisiones*. Montevideo: Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa.
- ANEP/Codicen (Administración Nacional de Educación Pública/Consejo Directivo Central) (2004). Monitor educativo de educación primaria:

- tipos de escuela, contexto sociocultural escolar y resultados educativos. Segunda comunicación de resultados, Montevideo.
- ANEP/Codicen (Administración Nacional de Educación Pública/Consejo Directivo Central) (2005a). El gasto educativo en cifras, serie *Estadísticas educativas*, N° 5, Montevideo.
- ANEP/Codicen (Administración Nacional de Educación Pública/Consejo Directivo Central) (2005b). Panorama de la educación en el Uruguay: una década de transformaciones, 1992-2004, Montevideo.
- ANEP/UMRE (Administración Nacional de Educación Pública/Unidad de Medición de Resultados Educativos) (1996). Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática: 6° año educación primaria. Primer informe de difusión pública de resultados, Montevideo.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)/Universidad Católica (2003). Determinantes de la regularidad de la asistencia y de la deserción en la educación inicial uruguaya, Montevideo.
- Betts, J., A. Zau y L. Rice (2003). *Determinants of Student Achievement: New Evidence from San Diego*. San Diego, California: Public Policy Institute of California.
- CEP/Mides (Consejo de Enseñanza Primaria/Ministerio de Desarrollo Social) (2006). Programa de Maestros Comunitarios. Primer informe de difusión pública de resultados, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2005, LC/G.2264-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.05.II.G.1.
- Cervini, M. y M. Gallo (2001). *Un análisis de la exclusión social: la segregación residencial en los barrios de Montevideo, 1986-1998*, tesis de grado, Montevideo.
- Clavijo, M.C., M.T. Francia y A. Retamoso (2005). Las escuelas de tiempo completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje, proyecto hemisférico «Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar», Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura/Administración Nacional de Educación Pública.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Ediciones Unesco.
- Filgueira, F., J. Bogliaccini y otros (2006). Los límites de la promesa educativa en América Latina, en X. Bonal (comp.), *Globalización, educación y población en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1996). Censo de Población, Montevideo.



- Kaztman, R. (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la Cepal*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, agosto.
- Kaztman, R. (1999). El vecindario importa, en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, LC/MVD/R.180. Montevideo: Oficina de la Cepal en Montevideo, mayo.
- Kaztman, R. y F. Filgueira (2001). *Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990). Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. *Revista de la Cepal*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- Kaztman, R. y A. Retamoso (2005a). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la Cepal*, N° 85, lc/g.2266- P, Santiago de Chile, abril.
- Kaztman, R. y A. Retamoso (2005b). Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa, documento presentado en el Seminario «Urban Governance and Intra Urban Population Differentials in Latin American Metropolitan Areas», Austin, Universidad de Texas, noviembre.
- Kaztman, R. y A. Retamoso (2006). Segregación residencial y diferenciales en las pruebas de aprendizaje en Montevideo, en prensa.
- Kaztman, R., F. Filgueira y A. Errandonea (2005). La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en B. Roberts, A. Portes y A. Grimson (comps.), *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Iipe/Unesco).
- Macadar, D., J.J. Calvo y otros (2002). *Proyecto Segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?* Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).
- Musterd, S. y W. Ostendorf (1998). Segregation and social participation in a welfare state, en S. Musterd y W. Ostendorf (comps.), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. Londres: Routledge.
- Pavez, M.A. (2004). *Municipios efectivos en educación*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2002). *Residential Segregation Patterns. Changes in Main Chilean Cities: Scale Shifts and Increasing Malignancy*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

- Solís, P. (2006). *Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato*. México, D.F., inédito.
- Tedesco, J.C. (2006). La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo, en X. Bonal (comp.), *Globalización, educación y población en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- Torres, H., M.P. Ferreira y S. Gomes (2004). Educação e segregação social: explorando o efeito das relações da vizinhança, en E. Marques y H. Torres (orgs.), *Segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac).
- UDELAR (Universidad de la República) (2000). *Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay: una aproximación desde la economía*. Montevideo: Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República, mayo.



### 3.5. LA DIMENSIÓN ESPACIAL EN LAS POLÍTICAS DE LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA<sup>1</sup>

#### LOS CAMBIANTES ROSTROS DE LA POBREZA EN LAS GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS

##### *1. Una tipología de barrios pobres urbanos: la historia reciente*

Las intervenciones descentralizadas para la superación de la pobreza urbana suelen focalizarse en los segmentos del territorio de las ciudades donde se concentran los pobres. Esos vecindarios, barrios, asentamientos, etc., muestran perfiles diversos. Cada uno conserva huellas de estructuras sociales modeladas por las condiciones socioeconómicas que le dieron origen y que promovieron su expansión. En consecuencia, y como una suerte de proyección espacial de la heterogeneidad de la pobreza urbana, las grandes ciudades suelen presentar un mosaico de barrios pobres con distintas configuraciones.

El reconocimiento de la existencia de esos mosaicos territoriales hace que el diseño de las políticas que procuran superar la pobreza desde una perspectiva espacial deba considerar las peculiaridades de la estructura social de cada vecindario. Pero más importante aún es que, sin ignorar la heterogeneidad de los barrios pobres, dicho diseño dé prioridad a las características de aquellas áreas de

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada por la Cepal en la serie Medioambiente y Desarrollo, en mayo de 2003. El texto emerge en el marco del Proyecto «Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos y las instituciones municipales en América Latina y el Caribe» (ROA/28). María José Álvarez prestó una asistencia muy valiosa en las etapas iniciales de elaboración de este documento. Fernando Filgueira sugirió incorporar importantes antecedentes y modificaciones a una versión preliminar.

concentración de la pobreza urbana cuya composición y dinámica interna, aunque cuando todavía sean embrionarias en su desarrollo, están revelando las tendencias sociales que emergen asociadas a las nuevas modalidades de crecimiento.

Tal prioridad implica aceptar que, a medida que se transforman las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, también cambia la ubicación de las zonas cuya estructura y funcionamiento resultan claves para comprender la naturaleza de las nuevas formas de agregación de la pobreza. Si en un momento, lo emblemático de la territorialidad de la pobreza urbana fueron los barrios obreros, y en otro, los que formaban los migrantes del interior del país, hoy día, bajo las nuevas modalidades de crecimiento y los cambios en los órdenes institucionales básicos (familia, comunidad, mercado y Estado), lo emblemático de la territorialidad de la pobreza son los guetos urbanos.

En un reciente trabajo presentamos un diagrama que ayudaba a distinguir algunas características estructurales de diferentes tipos de barrios pobres urbanos. La construcción de ese diagrama partió de la idea que la estructura socioeconómica predominante en las grandes ciudades determina los rasgos más importantes de los vecindarios que surgen en ese momento como entidades distintivas. Se aducía que el conocimiento de la amplitud y las características de las oportunidades para la movilidad social individual y/o colectiva de los pobres en determinado período histórico se constituía en un elemento indispensable para comprender los rasgos principales que habían asumido los vecindarios pobres conformados en ese período. De ahí se derivaba que en cada punto de la historia urbana coexistían vecindarios pobres cuyos atributos estaban enraizados en la diversidad de condiciones de su formación y expansión (Kaztman, 2001).

A los efectos de reconstruir los aspectos dominantes del contexto socioeconómico en el período que un tipo de vecindario se torna emblemático de la pobreza urbana, parece conveniente agregar algunos matices a los criterios recién expuestos. De ahí que, en la clasificación que sigue, esos escenarios alternativos se reconstruyen sobre la base de tres factores: i) las oportunidades estructurales para

la movilidad social que se dieron en ese momento; ii) los recursos colectivos que estos vecindarios tenían a su disposición para procesar y articular las demandas de los residentes, y iii) un componente subjetivo referido a las vivencias de movilidad que pudieron haber surgido comparando las situaciones que tenían en esos momentos con las que habían tenido en el pasado. En otras palabras, se trata de crear escenarios «tipo ideales» que tomen en cuenta la confluencia de las fuerzas individuales, grupales y contextuales que pudieron haber afectado las probabilidades de movilidad individual o colectiva en cada uno de los diferentes tipos de vecindarios urbanos pobres.

*a) Primer tipo: vecindarios formados primariamente por migrantes internos que arriban a la ciudad*

Dado que las condiciones con que los recibía la ciudad se comparaban favorablemente con las de sus lugares de origen, es muy probable que haya existido entre los migrantes a los grandes centros urbanos una percepción generalizada de movilidad ascendente. En general, la ciudad ofrecía mejor acceso a servicios sociales básicos, una mayor diversidad de formas de esparcimiento, mejores condiciones de infraestructura de vivienda y mayores y, fundamentalmente, mejores oportunidades de empleo.

Desde un punto de vista colectivo, en la medida que la mayoría de los pobres que arribaban a los grandes centros urbanos provenía de áreas rurales o de pequeños pueblos en los que predominaban patrones tradicionales de dominación patrimonial, los migrantes no acarrearón consigo experiencias relevantes de participación en organizaciones formales. Su capacidad autónoma para procesar y articular demandas individuales en demandas colectivas era débil, y por ende también eran débiles sus oportunidades de movilidad colectiva.

Por último, desde un punto de vista contextual, las transferencias masivas de población de las áreas rurales y de los pueblos del interior a los grandes centros urbanos ocurrieron en estos países en el período de sustitución de importaciones, periodo caracterizado por tasas de crecimiento económico de moderadas a altas, con expansión de las oportunidades de empleo y rápido ensanchamiento de la cobertura de

los servicios provistos por el Estado, todo lo cual definía un escenario más bien favorable para la movilidad ascendente. Ello no implica ignorar que los problemas de «insuficiencia dinámica», que acarreo el desajuste entre el volumen de la masa migratoria y la capacidad de absorción de empleo durante el período de sustitución de importaciones, llevó a una rápida expansión de actividades informales de refugio entre trabajadores que se aglomeraron espontáneamente en las periferias de las ciudades.

*b) Segundo tipo: barrios obreros tradicionales*

A diferencia del caso anterior, las características de los barrios obreros tradicionales parecen haberse consolidado en un medio donde las oportunidades de movilidad colectiva de los pobres urbanos fueron mayores que las oportunidades de movilidad individual.

Esta categoría se refiere a vecindarios en los cuales una importante porción de los residentes comparte experiencias de trabajo en los mismos establecimientos industriales, mineros, en firmas vinculadas al transporte, a la construcción de importantes elementos de la infraestructura urbana, etc. Muchas ciudades en América Latina han experimentado la formación de barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, establecimientos fabriles correspondientes a distintos sectores industriales, talleres de ferrocarriles, etc. La característica distintiva de estas instancias era una conciencia de clase relativamente robusta, donde la sociabilidad del vecindario tendía a reforzar el microcosmos social que surgía alrededor del trabajo<sup>2</sup>.

A esa robustez contribuían varios factores: la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos<sup>3</sup>; sentimientos de utilidad social ligado a la vigencia de utopías

<sup>2</sup> Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero en Huachipato. Di Tella, T. y otros (1966).

<sup>3</sup> En su investigación sobre la International Typographical Union, Lipset, Trow y Coleman (1962) encuentran que el tamaño de los establecimientos tiene que ver con la generación de relaciones de amistad, las que a su vez comprometen

portadoras de imágenes que resaltaban la importancia del papel del trabajador en la construcción de un proyecto alternativo de sociedad, más rica, más equitativa y más integrada; confianza en un progreso motorizado por la dinámica industrial y la acumulación de conquistas laborales a través de organizaciones estructuradas en torno a una condición común. Bajo estas circunstancias, las actitudes y valores que emergían de la comunidad laboral tuvieron gran incidencia en la formación de los patrones que regulaban las relaciones entre los vecinos de barrios obreros. A su vez, la sociabilidad entre vecinos y la participación en las instituciones vecinales realimentaron esas actitudes y valores.

De un modo muy similar al que plantea William J. Wilson para Estados Unidos bajo la denominación de «underclass» (William, 1993), hasta el momento hemos enfatizado las consecuencias negativas de la homogeneidad de la composición social en los vecindarios pobres. Pero, como se desprende de los párrafos anteriores, la consideración de las características de los barrios obreros tradicionales abre una ventana útil desde la cual poner en cuestión esas consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de sus residentes. En efecto, a diferencia de las investigaciones de Wilson, muchos estudios en Europa Occidental han destacado la homogeneidad social de las barriadas obreras como una poderosa fuerza de integración social. Por ejemplo, los suburbios «rouge» franceses han sido descritos como un modo de organización social que resulta de la articulación de una comunidad popular y de una conciencia de clase obrera en torno a un sistema político municipal. Algo similar se deriva de estudios en barrios obreros ingleses. La historia de los barrios obreros en las grandes ciudades del cono sur latinoamericano presenta mayor similitud con la experiencia de Europa occidental que con la de Estados Unidos. En efecto, sin llegar a ser el escenario central de la integración obrera, el barrio obrero contribuyó a la formación de su identidad en un ensamble armónico con la experiencia que surgía en el mundo laboral. De este modo, para estos trabajadores, las condiciones para la movilidad colectiva fueron más favorables que las condiciones para la movilidad individual.

---

un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.



*c) Tercer tipo: los vecindarios populares urbanos*

Llamamos vecindarios populares urbanos a aquellos que, aun siendo predominantemente pobres, muestran una heterogeneidad en su composición social mayor que la de los dos anteriores. Dicha heterogeneidad tiene que ver fundamentalmente con la confluencia de asalariados formales e informales de baja calificación, con trabajadores por cuenta propia, artesanos en talleres de reparación, empresarios en pequeños emprendimientos industriales y comerciantes en microempresas familiares. En las capitales de los países del Cono Sur, dicha heterogeneidad se amplió con la presencia de migrantes europeos de una diversidad de orígenes nacionales. Una característica común era la antigüedad urbana de los residentes.

Este tipo de vecindarios floreció en momentos en el que se combinaban una expansión económica, baja competencia de productos importados y la permanencia de nichos de mercado que, al no resultar rentables al gran capital, hacían posible la permanencia y la expansión de microempresas familiares que atendían localmente la mayoría de las necesidades de consumo de bienes y de servicios de los vecinos.

Estas circunstancias favorecieron la movilidad individual y en algunos casos la movilidad colectiva. En el caso de los migrantes extranjeros que poblaron muchos de los barrios populares de las ciudades del Cono Sur, la lógica de las experiencias de movilidad individual fue muy parecida a la que afectó a los migrantes internos. Así, parece razonable suponer que los sacrificios implícitos en tales desplazamientos, muchos de los cuales implicaban cruzar océanos y abandonar para siempre las sociedades de origen, solo se justificaban por la anticipación de una clara mejoría en las condiciones de vida<sup>4</sup>. Además, al proceder de países de vieja urbanización e industrialización, muchos de los migrantes portaron un stock de activos (en términos de hábitos laborales, ética de trabajo y autodisciplina, por ejemplo) que resultaron cruciales para aprovechar oportunidades

---

<sup>4</sup> Esta interpretación que se refuerza cuando se considera que muchos de estos migrantes provenían de países que habían sido afectados por guerras o que habían sido desplazados por crisis económicas, sociales o políticas.

de movilidad ascendente. Pero también trajeron consigo experiencia organizacional, la que se vio rápidamente reflejada en múltiples asociaciones, cuya acción aportó al mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y a la movilidad colectiva.

*d) Cuarto tipo: los guetos urbanos*

La expansión de los guetos urbanos se asocia a condiciones socioeconómicas que no favorecen ni la movilidad individual ni la movilidad colectiva de los pobres urbanos. En la comparación con los otros tipos de barrios se destacan tres características de ese contexto. En primer lugar, tanto la proporción de pobres en el total de residentes como la homogeneidad en los perfiles de los hogares residentes es mayor que en los otros casos. Esto significa que en el entorno social inmediato de cada uno de los hogares se desvanece la presencia de roles típicos de los circuitos sociales principales, reduciéndose consecuentemente las oportunidades de exposición y aprendizaje del tipo de hábitos, actitudes y expectativas que se requieren para funcionar adecuadamente en esos circuitos. En segundo lugar, el crecimiento de este tipo de barrio acompaña transformaciones en la estructura productiva y en el mercado laboral propias de las nuevas modalidades de crecimiento, con destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, aumento de la precariedad y de la inestabilidad laboral y ampliación de la brecha de ingresos por calificación. En tercer lugar, la revolución de las comunicaciones favorece una elevación generalizada de expectativas de consumo. Dada su frágil inserción estructural, es entre los residentes de estos barrios donde se produce un mayor desajuste entre la participación simbólica y la participación material, entre metas y medios para satisfacerlas. Las respuestas a las situaciones anómicas que se producen bajo estas circunstancias tienden a activar circuitos viciosos de aislamiento y marginalidad creciente.

Desde el punto de vista del capital social colectivo que pueden movilizar los vecinos para procesar y articular sus intereses individuales en pro de una meta comunitaria, las posibilidades también parecen ser reducidas. La alta densidad de precariedades genera un clima favorable a

la emergencia de las condiciones más destructivas asociadas a la pobreza. El desorden social y la ineficiencia normativa resultantes estimulan la migración a otros vecindarios de todo aquel que puede hacerlo. Finalmente, desde el punto de vista de la sensación de movilidad individual, a diferencia de los vecindarios de los migrantes del interior del país que, atraídos por las oportunidades de la ciudad, poblaron las villas miserias, callampas, favelas, cantegriles, etc., la mayoría de la población de los actuales guetos urbanos ha sido expulsada de la ciudad o ha fracasado en sus esfuerzos por adquirir o mantener una ciudadanía urbana. Por ende, es más probable que evalúen su situación presente más como un descenso en la escala social, que como un ascenso<sup>5</sup>.

## 2. Una tipología de barrios pobres urbanos: panorama actual

La descripción anterior debe tomarse, sin embargo, con cautela. Resulta adecuado considerarla como un «tipo ideal» que, de mantenerse las tendencias actuales, preanuncia las configuraciones que prevalecerán en los territorios que ocupan los pobres en las grandes ciudades. Puede considerarse como un extremo de la realidad de

---

<sup>5</sup> Además de su impacto sobre las relaciones con otras clases, la alta densidad de precariedades y la debilidad de los vínculos de los residentes con el mercado laboral que caracterizan a los nuevos vecindarios pobres también afectan las relaciones entre vecinos, lo que resulta en una propensión a la desorganización social mayor que en otros barrios. Los mecanismos que intervienen para provocar esos efectos no están suficientemente investigados en la región. Aun en Estados Unidos, país donde la naturaleza de estos mecanismos se ha analizado con mayor profundidad que en otros países, «son pocos los estudios que han enfrentado el tema seriamente» (Small y Newman (2001), «Urban Poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood and culture», *American Review of Sociology* 27: 23-45). Los principales trabajos intentan dar cuenta de las variaciones en la organización social de los vecindarios sobre la base de dos tipos de modelos. El primero enfatiza aspectos del contexto que afectan la socialización de niños y adolescentes (culturas del grupo de pares opuestas a las normas y valores dominantes en la sociedad, escasez de modelos de éxito en el mundo adulto, trato discriminatorio de representantes de instituciones externas al barrio, etc.). El segundo se concentra en aspectos instrumentales, esto es, características del medio que limitan el acceso a estructuras de oportunidades cuyo aprovechamiento facilita el mejoramiento de las condiciones de vida (empleo, escuelas, asociaciones con distintos fines, centros de salud, cuidado de niños, etc.).

aislamiento social que pueden alcanzar los pobres urbanos cuando se congregan en barrios cuyos hogares tienen en común la fragilidad de sus vínculos con el mercado de trabajo. Contra el telón de fondo de un mosaico multiforme de vecindarios pobres, cada uno de los cuales conserva las huellas de las características socioeconómicas que presidieron el momento de su consolidación, el actual carácter emblemático del tipo «gueto urbano» y su impacto sobre la opinión pública no se deriva de su peso relativo en el total de la pobreza urbana y quizás tampoco del drama social que evoca. Se debe más bien al modo en que su configuración traduce, más que cualquier otra, las consecuencias de las nuevas modalidades de crecimiento sobre esa población y a la creciente credibilidad que despierta esa imagen como preanuncio del destino que absorberá a muchas familias de trabajadores, expulsados de los circuitos principales de la economía y sujetos a una segregación residencial en aumento. Es este conjunto de circunstancias que convierte a los guetos urbanos en foco privilegiado de atención para los responsables de políticas sociales de superación de la pobreza urbana.

Pero el reconocimiento de la dirección hacia donde se están desplegando los procesos de diferenciación social urbana, no implica desconocer que una fotografía actual de la morfología de las grandes ciudades latinoamericanas mostraría muchos barrios pobres que, por los recursos familiares y comunales que movilizan, se distancian mucho de la imagen del gueto. Esto es, bajo formas igualmente frágiles de inserción en el mercado laboral, los residentes de algunos barrios están mejor organizados, mantienen más lazos con el resto de la sociedad y con el Estado, y en promedio controlan un portafolio de activos más importante que los residentes de otros barrios pobres. En otras palabras, si bien las nuevas modalidades de crecimiento favorecen la fragmentación urbana, las diferencias en los perfiles de los barrios pobres reflejan diferentes capacidades de resistencia a esa fragmentación (Álvarez, 2000).

En la clasificación propuesta en el punto anterior asumimos que esas variaciones están estrechamente asociadas a diferencias en los contextos socioeconómicos dominantes en el momento de la

formación de los barrios, lo que por lo general se vincula a su antigüedad, a la calidad y cobertura de su infraestructura física, al grado de madurez de sus instituciones vecinales, así como a los activos en capital físico y en capital social que disponen sus hogares. Entre los viejos barrios pobres se pueden encontrar, por ejemplo, aquellos que congregaban trabajadores industriales que en las buenas épocas lograron la propiedad de terrenos donde construyeron sus viviendas, pero con los nuevos vientos de la economía quedaron desempleados o en situación precaria por el cierre de las fábricas. Pero que pese al deterioro significativo que ello implicó en sus condiciones de vida, todavía se benefician del capital físico y social acumulado, de la inercia del funcionamiento de las instituciones vecinales y de las formas de sociabilidad y convivencia que echaron raíces en tiempos mejores.

Distinto es el caso, por ejemplo, de aquellos barrios que nacieron como producto de una iniciativa estatal o municipal dirigida a racionalizar el ordenamiento urbano y a mejorar las condiciones habitacionales de los pobres. Los residentes de esos barrios no tuvieron oportunidad de participar en el diseño de sus vecindarios, ni en la prioridad otorgada a distintos tipos de servicios básicos ni en la forma de su distribución, ni tampoco tuvieron la posibilidad de asociar el logro de una vivienda a la movilización familiar de esfuerzos sobre la base de recursos propios. El análisis de esos casos, que se pueden ilustrar con la experiencia de algunos monoblocks urbanos en la ciudad de Buenos Aires, o con los asentamientos en Santiago de Chile donde fueron trasladados numerosos hogares pobres durante la dictadura militar, muestra con claridad las consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos de decisiones enraizadas en concepciones verticalistas del ordenamiento territorial.

También son distintos los barrios cuyo crecimiento se alimenta de familias de trabajadores desempleados o subempleados, la mayoría de los cuales o ha sido expulsado de sus viviendas por no poder pagar los alquileres o no puede arrendar por falta de avales, y que procuran una solución a su vulnerabilidad laboral a través de experiencias colectivas de ocupación no legal de un territorio. Esas ocupaciones son muchas veces precedidas por experiencias organizativas con amplia participación de la población involucrada

y con apoyos políticos. Sin duda, ese origen diferencia a muchos de los actuales asentamientos de pobres urbanos de las favelas, villas miserias, cantegriles, callampas, etc., las que por lo general correspondieron a ocupaciones realizadas de manera individual y espontánea.

En los movimientos más articulados se ha observado una cuidadosa exploración previa de la disponibilidad y accesibilidad de distintos espacios en la ciudad. Las actividades que anteceden a la ocupación pueden incluir desde la producción de bocetos de un diseño urbanístico del lugar elegido, la distribución de las viviendas en terrenos acotados y la fijación de los espacios para instalar las prestaciones comunales. Además, tanto las medidas de los terrenos destinados a habitación como la distribución de los servicios anticipan los requerimientos municipales, abriendo el camino a la eventual regularización de las ocupaciones. Estos rasgos distinguen claramente los asentamientos de las ocupaciones de terrenos que protagonizaron en los años sesenta las poblaciones que migraban a las grandes ciudades y que, carentes de un proyecto de barrio, se caracterizaron por aglomeraciones desorganizadas de viviendas muy precarias.

En cada uno de estos casos se pueden observar resistencias mayores o menores a las fuerzas centrífugas que desencadenan las nuevas modalidades de crecimiento. No hay duda de que esas «resistencias a la desafiliación» (Álvarez, 2000), presentes en las formas organizativas que han sido activadas durante el desarrollo de muchos asentamientos en la región, amortiguan los efectos desintegradores de las transformaciones en el mercado de trabajo, y pueden acumular reservas importantes de capital social.

De modo que, subyacente a los procesos de aumento de la homogeneidad en la composición social de los vecindarios urbanos es dable reconocer el carácter dinámico y complejo con que se están articulando tendencias de signo opuesto.

Por un lado, el debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo (que en muchas ciudades coexiste con una mayor liberalización de los mercados inmobiliarios), al reducir el número de pobres urbanos que puede hacer frente al pago de alquileres, estimula el desarrollo de movimientos colectivos que procuran un sitio seguro y reconocido en la ciudad que los rechaza. Tales movimientos tienen un carácter

instrumental vinculado al logro de la titularidad de la vivienda y de la construcción colectiva de un barrio. A veces tienen consecuencias virtuosas no anticipadas, en cuanto a la acumulación del capital social vecinal que se produce alrededor de la dinámica de las organizaciones que se crean. Pero también hay un componente simbólico importante, puesto que el anhelo de una construcción colectiva de fuentes alternativas de identidad, cohesión y sentimientos de pertenencia suele operar como uno de los motores que impulsa la toma organizada de terrenos para vivienda. Como dice Denis Merklen: «El lugar propio es el territorio de la familia, el territorio de la sociabilidad primaria, del encuentro con los iguales, el lugar donde se localizan las protecciones que rodean al individuo y le permiten encarar la salida a un mundo vivido como exterior al hogar» (Merklen, 1999). En este sentido, la experiencia de participación en un emprendimiento colectivo y la experiencia de la conquista de un espacio individual y comunal se fortalecen mutuamente.

Pero, por otro lado, no se puede ignorar que el mismo aumento de la densidad de precariedades en esos vecindarios favorece la emergencia de los elementos socialmente más destructivos de la pobreza. De ese modo, la creciente fragilidad de los lazos laborales puede activar dos fuerzas de signo contrario: como estímulo para la organización de los afectados o como un factor de desorden social. En algunos casos, las tendencias a la organización vecinal prevalecen sobre las tendencias a la desorganización. En otros ocurre lo inverso. Y aún en otros pueden coexistir espacios de orden y desorden en un mismo vecindario. Las condiciones que favorecen uno u otro resultado son todavía objeto de investigación.

Las políticas descentralizadas de superación de la pobreza urbana (y la acción de muchas ONG) suelen concentrar sus esfuerzos en apuntalar estos embriones organizacionales. Ello es comprensible. Ante el claro debilitamiento del potencial de integración del mundo del trabajo, las nuevas formas no legales de conquista de un espacio en la ciudad pueden seducir a activistas sociales que buscan nuevas bases para la construcción de cohesión, de solidaridad y de sentido de pertenencia entre los pobres urbanos.

RECUADRO 1. ASENTAMIENTOS IRREGULARES: LIMITACIONES DE SU APOORTE A LA INTEGRACIÓN SOCIAL

¿Qué aportan a la integración social de los pobres urbanos las experiencias colectivas de ocupaciones de terrenos y los posteriores esfuerzos por regularizar la propiedad? Las limitaciones de estas experiencias pueden surgir por al menos tres vías.

La primera se refiere a las dificultades que suelen encontrar las organizaciones de vecindarios pobres para mantener sus conquistas desligándose de los soportes relacionales que brindan el Estado, las ONG y los partidos políticos. Liberarse de esos soportes requiere sustituirlos con recursos propios, lo que a su vez requiere de un mejoramiento general de los vínculos de los vecinos con el mercado de trabajo.

La segunda limitación es generacional. La generación que participó activamente en la ocupación de los terrenos, que en el mejor de los casos logró la regularización de sus títulos de propiedad y consiguió, a través de la presión colectiva, la instalación en el barrio de servicios de infraestructura y de prestaciones sociales básicas, pudo, a través de esa experiencia, haber adquirido importantes elementos de identidad social, fortalecido sus valores de solidaridad y afianzado su sentimiento de tener un lugar en el mundo. Pero la generación siguiente, si bien es probable que exhiba un tono muscular para enfrentar los desafíos del trabajo mejor que el de sus pares de vecindarios pobres cuyos padres no pasaron por esa experiencia integradora, no dispondrá de un proyecto equivalente al de sus antecesores para estructurar su vida cotidiana y dar sentido a su futuro. O sea que, aquí también será el mercado de trabajo el que nuevamente monopolice los caminos posibles para la integración social de los jóvenes.



Finalmente, la experiencia de construcción de capital social colectivo en un vecindario homogéneamente pobre puede ser simultánea a procesos que agudizan la segregación residencial y la segmentación social.

Fuente: Merklen, Denis, «La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata». Documento presentado en el Forum Culture et Development (BID, Fondation de Sciences Politiques. UNESCO) de la XL Asamblea Anual de Gobernadores del BID, París, 11 y 12 de marzo de 1999.

### *3. Las nuevas características de la población urbana pobre*

A medida que los perfiles de las estructuras productivas y organizacionales se van ajustando a los requerimientos de las nuevas modalidades de crecimiento se producen transformaciones en la composición de la pobreza urbana y en sus relaciones con el resto de la sociedad. Los cambios en la composición se reflejan en las formas de inserción en la estructura ocupacional, en los ingresos medios, en el tipo de necesidades básicas que no logran satisfacer, en las características de su perfil sociodemográfico en términos de edad, sexo y nivel educativo y también en las formas de constitución y disolución de sus familias.

A su vez, los cambios en las relaciones que los pobres urbanos establecen con el resto de la sociedad se reflejan en diferencias en el contenido de sus marcos normativos y en sus códigos de sociabilidad, pero principalmente en una reducción de las oportunidades de interacción informal con miembros de otras clases. Una gruesa comparación de dos momentos históricos permite ilustrar esta afirmación. Cotejado con la situación actual, el contexto donde transcurría la vida de los trabajadores pobres de las grandes ciudades del cono sur latinoamericano a mediados del siglo pasado, se caracterizaba por combinar niveles de densidad urbana relativamente bajos con una capacidad relativamente alta de absorción de empleo por parte de la industria y de un sector público en franca expansión. En ese contexto, los trabajadores pobres mantenían vínculos más estables con el mercado de trabajo y compartían más servicios y espacios públicos

con los estratos medios que lo que hace actualmente la media de pobres urbanos de esas ciudades. Estos dos cambios, referidos a las relaciones de los pobres urbanos con los principales circuitos económicos y sociales, implican una redefinición de la posición que ocupan en la estructura social. Mientras sus carencias absolutas y relativas los colocan en el extremo inferior del sistema de estratificación, la nueva estructura de riesgos los hace más vulnerables que antes a la exclusión social, al desacoplamiento del resto de la sociedad.

Bajo estas circunstancias, la sustentabilidad que puedan tener logros coyunturales en cuanto a la superación de la pobreza parece depender no solo de mejoramientos en las condiciones materiales de vida sino, más y más, de reforzamientos de los lazos con el resto de la sociedad. Esto es, no basta con esperar la reactivación de las estructuras de oportunidades del mercado para que entonces «naturalmente» las personas superen sus situaciones de pobreza. Justamente una de las características de las circunstancias actuales es el gradual, pero sistemático deterioro de la salud de los mecanismos que, a través del mercado de trabajo, de las familias y de las comunidades locales, facilitaban ese aprovechamiento «natural» de la apertura de oportunidades económicas. De modo que, en el presente, el mantenimiento de la ilusión del ajuste solo por crecimiento estaría castigando a los núcleos más duros de la pobreza urbana y, por ende, arriesgando el futuro de desarrollo y equidad de las naciones. Ello hace que las intervenciones explícitas sobre los mecanismos de integración social sean mucho más importantes que en el pasado.

De ser así, toda formulación e implementación de políticas que procuren superar la pobreza tomando en consideración estos rasgos emergentes deberá contribuir, paralelamente, tanto al mejoramiento de las condiciones de vida como a la integración de los pobres en la sociedad. Esto es, cada intervención debe ser diseñada de forma que active mecanismos virtuosos de integración social progresiva.

Veamos, a continuación, con mayor detalle, las dos dimensiones más significativas de la vulnerabilidad actual de los pobres urbanos: el tipo de vínculos con el mercado de trabajo y las segmentaciones en las esferas sociales.

*a) Aumento de la vulnerabilidad laboral*

Las transformaciones en las modalidades de crecimiento siempre alteran los requerimientos para acceder a las estructuras de oportunidades de bienestar. A modo de ilustración, cierto tipo de capital humano será más demandado (típicamente conocimiento de informática e idiomas que son habilidades de tipo polifuncionales y altamente valoradas en la actualidad) mientras otros quedarán obsoletos (viejos oficios que han sido suplantados por transformaciones tecnológicas y que eran habilidades muy específicas y poco flexibles). El capital social instalado en ciertas redes se debilitará (por ejemplo, el clientelismo político) y en cambio se tornará más importante y relativamente escaso el que se deposita en entramados internacionales. También se producirán fluctuaciones en cuanto a los valores relativos de diferentes activos físicos (ahorros monetarios, bienes inmuebles, maquinarias, automóviles, etc.). Todas estas alteraciones implican que una proporción variable de los hogares cuyos portafolios de activos (en recursos humanos, capital social o en capital físico) han sufrido una devaluación absoluta o relativa, serán más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social.

Las modalidades de crecimiento que hoy presiden las economías latinoamericanas están produciendo modificaciones como las señaladas. Su impacto se revela principalmente en el funcionamiento de los mercados de trabajo. La fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y del sector público en un contexto de acelerada incorporación de tecnología y de ajuste fiscal ha tenido al menos tres efectos que se pueden observar en la mayoría de los países de la región: i) destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, con el consecuente aumento del desempleo y de la «informalidad de refugio»; ii) aumento de la brecha de salarios entre calificados y no calificados, y iii) disminución general de la proporción de ocupaciones protegidas y estables, que afecta más a los puestos de trabajo de baja calificación y que, por ende, aumenta también los diferenciales entre calificados y no calificados en cuanto a los derechos asociados al trabajo<sup>6</sup>. Lo que se ha dado en llamar «crecimiento calificado del

<sup>6</sup> Por supuesto, estas relaciones no deben interpretarse de manera mecánica, habida cuenta de que los Estados muestran distintas disposiciones y capacidades —que en

empleo», esto es, contracción del número de personas empleadas en industrias y aumento paralelo, aunque no simétrico, de la cantidad de puestos en los servicios, parece ser una constante del nuevo modelo económico que al mismo tiempo que beneficia a quienes tienen capital humano incorporado, perjudica a quienes carecen de él aumentando su vulnerabilidad a la pobreza y exclusión social.

RECUADRO 2. EL MERCADO LABORAL COMO FUENTE DE CAPITAL SOCIAL Y  
ÁMBITO PRIVILEGIADO DE INTEGRACIÓN

Se pueden señalar distintas dimensiones que hacen al contenido de ese capital social. En primer término, los valores y normas que organizan el mundo laboral suelen ser internalizados por los trabajadores en forma de hábitos y disciplinas que ordenan y dan sentido a su vida personal y cuyo cumplimiento afecta su autoestima. Segundo, las redes que se establecen en el lugar de trabajo funcionan como las fuentes más importantes de contactos, información y facilidades de acceso a servicios para los adultos. Tercero, el mundo laboral ha operado como la principal fuente para la adquisición de derechos sociales, lo que se reflejó en la progresiva extensión de la cobertura y variedad de las prestaciones asociadas al trabajo, así como en el mejoramiento de su calidad. Cuarto, ese ámbito también ha proporcionado experiencias básicas de ciudadanía, de conciencia y valoración de la contribución al funcionamiento de la sociedad, de exposición cotidiana a problemas y destinos comunes y de defensa de intereses colectivos a través de acciones sindicales concertadas. En otras palabras, el mercado laboral operó como base de poderosos mecanismos de integración social.

---

general suelen traducir valores colectivos enraizados en las matrices institucionales de cada país— para amortiguar los impactos de las transformaciones económicas sobre la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, no se puede desconocer que la evidencia acumulada en los países desarrollados del planeta tiende a mostrar que las diferencias de regímenes de bienestar, si bien atenúan los impactos de la globalización sobre los hogares con menos activos sociales, no son suficientes como para modificar la dirección de las tendencias. Como señala Esping Anderson (1999), la preservación de distribuciones más equitativas del ingreso suele hacerse a costa de altas tasas de desempleo y, donde estas son bajas, crecen las inequidades. De tales constataciones surge la sospecha de que la tensión entre equidad y pleno empleo pueda ser un fenómeno inherente al despliegue del nuevo estilo de crecimiento económico.

Aun cuando ninguno de los países de América Latina ha alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación de las prestaciones sociales que amerite incorporarlos a la categoría de «regímenes de bienestar» en el sentido que le da Esping Andersen (1990, 1999), los embrionarios sistemas que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al «conservador» de la Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos a través del trabajo, que al «social democrático» de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al liberal de los países anglosajones con su foco en la provisión de redes de seguridad a los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población con vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Las tendencias recién señaladas afectan tanto las condiciones de vida como las expectativas de progreso de los trabajadores de escasa calificación. Para apreciar la importancia de esos efectos, se debe tener en cuenta la centralidad que tiene el mercado laboral como fuente de activos en capital físico (como los ingresos y el acceso a créditos), de capital humano (aprendizajes y acumulación de habilidades y saberes) y como depósito de capital social.

Ciertamente en muchos países de la región, y particularmente entre los de urbanización más tardía, el papel integrador de las instituciones del mundo del trabajo urbano no tuvo la centralidad que tuvo en otros y su efecto fue muy diferente entre los más calificados y los menos calificados. Pese a esa indiscutible realidad, hay pocas razones para rechazar la idea que, como utopía en algunos casos y como realidad en otros, esa imagen tuvo una gran capacidad de convocatoria y, por ende, una notable aptitud para alimentar y estimular la esperanza colectiva en la integración social a través del trabajo. Particularmente entre los países de temprana urbanización, la confianza en esa utopía estuvo respaldada por avances efectivos

en la cobertura y contenido de la seguridad social, y por un discurso público en el que se mantuvo la visión del mercado laboral como un ámbito privilegiado para el logro de esas conquistas. En esas circunstancias, aun aquellas personas que no lograban avances en sus derechos a través del trabajo, mantenían la esperanza de hacerlo. Y, si no ellos, entonces serían sus hijos. No resulta arriesgado afirmar que, después de la Segunda Guerra Mundial, estos contenidos han constituido, en toda la región y por varias décadas, la médula de la llamada «esperanza en el progreso».

Si esas imágenes dominaron durante los años que Hirschman llamó «los 30 gloriosos», cabe poca duda que otras son ahora las imágenes que se adueñan del escenario. Son varios los estudios que constatan el surgimiento, en la última década, de señales claras y convergentes de un debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, especialmente entre los trabajadores de baja calificación, y de una transferencia de mano de obra desde sectores de alta productividad a sectores de baja productividad, en sentido contrario a los desplazamientos que caracterizaron aquel período<sup>7</sup>. Tendencias similares se registran con respecto a la ampliación de las brechas entre las medias de ingresos entre calificados y no calificados. La información disponible sobre dichas tendencias no permite anticipar cambios en su dirección. De ahí que se pueda afirmar que una de las piezas centrales del actual malestar social, particularmente entre los trabajadores de baja calificación, sea la pérdida de esperanza en un progreso basado en la ampliación de la ciudadanía a través del trabajo.

El desafío más general que plantean estas nuevas circunstancias a las políticas de superación de la pobreza urbana es que, cualquiera sea el ámbito o el nivel donde estas se desplieguen, deberán partir concediendo que en la actualidad su núcleo está constituido por hogares y personas para los cuales se ha desvanecido la esperanza de la integración social a través del trabajo, y para los cuales no han surgido ámbitos alternativos que puedan cumplir esa función. Esto no significa ignorar, como se mencionó anteriormente, la existencia

---

<sup>7</sup> Ver CEPAL (2001), cuadros 6 y 10 del apéndice estadístico. Ver también Kztman (2002).

de mecanismos de integración que pueden operar a través de la familia, las redes de amigos, la comunidad o la participación en ciertas instituciones, sino reconocer que la integración en el mundo del trabajo es una condición importante para la efectividad y sustentabilidad de cualquier otro mecanismo de integración en la sociedad.

El examen de la situación de los jóvenes de estratos populares urbanos permite ilustrar esta vinculación entre esferas de integración. Contra un futuro de precariedad e inestabilidad laboral y una elevación significativa de los umbrales de desempleo estructural una creciente proporción de varones de baja calificación se muestra renuente a asumir en plenitud las responsabilidades inherentes a la constitución de una familia. Por su parte, las mujeres jóvenes de escasa calificación sufrirán, además del impacto directo del aumento del desempleo y del deterioro de la calidad de los empleos a los que pueden acceder, los impactos indirectos que provoca el comportamiento de sus eventuales parejas masculinas. Dichos comportamientos aumentan la probabilidad de que deban asumir solas las cargas de familia o, peor aún, se traducen en relaciones inestables que en vez de contribuir al mantenimiento del bienestar del hogar colocan una carga adicional de comportamiento anómico asociado a una paternidad irresponsable. Ambos, hombres y mujeres jóvenes de estratos populares urbanos, podrán armar redes sociales densas con sus pares que se encuentran en condiciones socioeconómicas similares, pero carecerán de proyectos que den sentido a esa interacción.

### *b) Aumento de la vulnerabilidad al aislamiento social*

#### *Naturaleza y consecuencias de la segmentación en distintos ámbitos sociales*

La posición de los pobres en las estructuras sociales urbanas de los países de la región no solamente está afectada por la agudización de los diferenciales de ingreso y de condiciones de trabajo, sino también por una reducción de los espacios de interacción y, por ende, de oportunidades para encontrarse cara a cara con personas

de otras categorías sociales. Esas tendencias resultan evidentes en aquellos países de la región que, habiendo realizado en la segunda mitad del siglo XX avances significativos en la universalización de sus servicios públicos (básicamente educación y salud), registraron en las últimas décadas una importante deserción de las clases medias de esos servicios<sup>8</sup>.

Los procesos antes mencionados producen al menos cuatro cambios en la estructura social que afectan la posición relativa de los pobres y las posibilidades de mejoramientos sustentables de sus condiciones de vida.

En primer lugar, disminuyen sus posibilidades de establecer lazos primarios con personas de otras categorías sociales, privándose de este modo de los beneficios derivados de la movilización de recursos diferentes a los que circulan regularmente en su entorno (Granovetter, 1973). Segundo, también se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que, por haber alcanzado buenos niveles de vida a través de su dedicación, talento y/o disciplina, proveen ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzos y logros (Jencks y Mayer, 1990; Wilson, 1987). Esta falta de exposición implica menos oportunidades para incorporar hábitos y expectativas que resultan importantes para la movilidad social ascendente por las vías convencionales, lo que amplía el espacio para la exploración de vías alternativas, muchas veces no legales, de mejoramiento de las condiciones de vida. Tercero, se estrecha el conjunto de problemas cuya experiencia y soluciones puedan compartir con otras clases, por ejemplo, en lo que hace a la infraestructura del vecindario, al tipo de conflictos que afectan la convivencia o a la calidad de los servicios a los que tienen acceso (Massey y Denton, 1993)<sup>9</sup>. Por último, los intentos de

<sup>8</sup> Varios factores intervinieron para activar este proceso. Entre ellos, la brecha creciente de calidad entre servicios públicos y privados; la ampliación de un sector de las clases medias con recursos suficientes para adquirirlos en el mercado; cambios en las expectativas de la demanda derivados del «efecto de demostración» de los niveles con que se prestan esos servicios en los países más desarrollados y la incapacidad de los Estados para mantener las inversiones en equipamiento, recursos humanos e infraestructura, necesarias para mantener los niveles de calidad ante la rápida universalización de la cobertura de esos servicios.

<sup>9</sup> Cuando esa comunalidad de problemas cubre capas sociales heterogéneas, la vivencia cotidiana de su tratamiento alimenta y preserva la creencia en un destino



solucionar esos problemas también pierden el apoyo importante de los que tienen «voz», capacidad de articular y procesar demandas, y con redes de contactos que aumentan la capacidad colectiva para movilizar acciones de las autoridades públicas en beneficio de la comunidad (Hirschman, 1993).

Este tipo de cambios en la estructura social refleja segmentaciones en ámbitos cuyos límites son definidos por el funcionamiento de servicios muy diversos. En algunos casos se trata de puntos de encuentro ocasionales, como por ejemplo, las paradas del transporte colectivo a las que periódicamente concurren los residentes de un vecindario. Si bien las demoras, la exposición a las inclemencias del tiempo, los bloqueos del tránsito, el costo del transporte, el trato de los conductores, etc., pueden ser motivos para un *small talk* que alimenta y tonifica la sociabilidad vecinal, su principal impacto en términos de la construcción de tejido social se produce a través del reforzamiento de las identidades colectivas que abonan esas experiencias cotidianas de problemas compartidos. Cuando estos encuentros se limitan a los miembros de una misma clase social, esa coincidencia de problemas contribuye a una mayor conciencia de las diferencias con otros, aumentando la visibilidad y la rigidez de las líneas divisorias entre las clases.

Los contenidos y los efectos de los encuentros informales que ilustramos a través del uso del transporte colectivo son emergentes que, con sus particularidades, forman parte de la realidad cotidiana en cada uno de los espacios donde se prestan servicios muy diversos, como salud, educación, esparcimiento, etc. La superposición de los efectos de segmentaciones en cada uno de estos diferentes ámbitos consolida la fragmentación de la estructura social de las ciudades. Además, como la composición social de los que concurren a esos espacios, ya sea la escuela, el dispensario de salud, los jardines infantiles o las plazas, tiende a ser similar a la de los vecindarios donde se localizan estos servicios, uno de los indicadores más importantes

---

colectivo y apunta los sentimientos de ciudadanía. En cambio, cuando cubre solo a los pobres, la idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social puede ser vista por estos como una ficción.

para el seguimiento de la fragmentación de la estructura social de las ciudades es el nivel y el tipo de segregación residencial. Ese es el tema del próximo punto. En él se planteará la naturaleza de los procesos de segregación residencial como etapa previa a la discusión sobre los desafíos que tales procesos plantean a los programas de superación de la pobreza urbana.

### *Naturaleza y consecuencias de la segregación residencial*

Como afirma Douglas Massey, en ciudades pequeñas, villas o pueblos, familias pobres y no pobres necesariamente se mezclan, comparten los mismos servicios públicos y residen en los mismos distritos municipales (Massey, 1996). Es con el aumento de la densidad urbana, con las facilidades de transporte, con las fábricas, los grandes comercios y las grandes oficinas que las diferencias entre las clases comienzan a manifestarse geográficamente, además de socialmente<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A los efectos de facilitar la lectura de esta sección, es conveniente comenzar distinguiendo el término «segregación residencial», que justamente subraya ese distanciamiento geográfico, de otros muy cercanos como «diferenciación» y «segmentación». Todos ellos se utilizan corrientemente para denotar la diversidad de formas que asumen las desigualdades sociales. La diferenciación se refiere a la simple distribución entre grupos sociales de una serie de atributos, como sus ingresos, su educación, el tipo de vivienda, etc. Algunos estudios intentan describir las estructuras sociales a través de estas diferenciaciones. Pero, en rigor, ellas pueden tomarse solo como una aproximación, puesto que no se basan en aquello que constituye el rasgo definitorio de cualquier estructura, que es la relación entre sus elementos. En cambio, las nociones de segmentación y de segregación refieren de manera directa a estos aspectos. El término «segmentación» agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una a otra categoría diferenciada. Se trata, en consecuencia, de un proceso que limita las oportunidades de interacción entre grupos o categorías sociales distintas. En términos estáticos, una sociedad segmentada es aquella que, fuera de lo que normalmente exige el funcionamiento de los lugares de trabajo, exhibe una frecuencia de interacción muy baja entre grupos o estratos socioeconómicos distintos. Por último, la noción de segregación adiciona a las dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría por mantener o elevar las barreras que las separan entre sí. Esto es, refiere a procesos de polarización y endurecimiento de las distancias sociales que responden a la voluntad de actores (por lo general, pero no únicamente, las clases medias y altas) de preservar o elevar las barreras que separan las clases (distancia geográfica, murallas, barreras electrónicas, personal de seguridad, etc.). Esos comportamientos tienden a activar una sinergia negativa que resulta en la reducción progresiva de la sociabilidad informal entre los grupos

La segregación residencial urbana alude justamente al conjunto de procesos que resultan en una creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas<sup>11</sup>. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea —y más heterogénea entre vecindarios—, produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases.

¿Qué es lo que determina la forma particular que asume la segregación residencial en cada ciudad? Para responder a esta pregunta se debe tener en cuenta, en primer lugar, que el escenario de segregación que se presenta al observador en un punto del tiempo refleja la inercia de las características dominantes de patrones previos de integración social. Dichas características se expresan en los parámetros que definen las regulaciones sobre usos del suelo, o en los montos y en las categorías de impuestos inmobiliarios, pero también en el ordenamiento territorial resultante de la acumulación de decisiones de las autoridades de la ciudad, en cuanto a asentamiento de poblaciones, provisión de elementos de infraestructura habitacional, y modalidades de transferencias de distinto tipo para la construcción o adquisición de viviendas.

Segundo, el aumento de la densidad urbana potencia el impacto de la ampliación de las brechas de ingreso sobre la segregación residencial. A medida que aumenta la densidad urbana se van diferenciando los precios de la propiedad en distintas localizaciones. A

---

segregados. El caso extremo es la segregación racial, pero existen otros tipos de segregaciones, como la residencial, donde operan mecanismos menos visibles, más complejos, pero igualmente eficaces de distanciamiento entre las clases (Kaztman, 2001).

<sup>11</sup> Nos referimos a categorías socioeconómicas para distinguirlas de categorías sociales que se identifican por algún atributo cultural, como puede ser el origen étnico, nacional o la afiliación religiosa. Una diferencia importante entre los vecindarios que congregan estratos socioeconómicos homogéneos y aquellos donde residen categorías homogéneas por algún atributo cultural es que, a diferencia de las primeras, en estas últimas hay un fuerte componente de elección. La voluntad de fijar residencia en los vecindarios «étnicos» (o religiosos, o de común origen nacional) suele basarse en sus ventajas relativas para el mantenimiento de las identidades grupales, para la defensa colectiva en un medio potencialmente hostil hacia las minorías, o simplemente para acceder a redes de confianza que facilitan el desarrollo de emprendimientos económicos.

su vez, los hogares, empujados por la lógica propia de los mercados inmobiliarios, se van ubicando allí donde los precios se adecuan a su capacidad de pago. La consecuente ampliación de las distancias físicas entre las clases profundiza las huellas territoriales de las disparidades económicas, elevando la visibilidad de las desigualdades sociales.

En los dos párrafos anteriores se encuentran los tres factores más generales cuya consideración es importante para entender la génesis de los procesos de segregación residencial. En primer lugar, nos referimos a la inercia de las matrices socioculturales urbanas, tal como se refleja en los patrones históricos de integración social en cada ciudad. Segundo, a los procesos de modernización tal como se expresan en el nivel de urbanización y en el ritmo de crecimiento urbano<sup>12</sup>. Tercero, a las desigualdades de ingresos y riquezas a través de las cuales se transmiten los efectos de distintas modalidades de crecimiento sobre la distribución de la población en las ciudades.

En cuanto a las consecuencias de la segregación residencial, son escasos los estudios en la región que hayan indagado sobre el tema. A partir de una investigación llevada a cabo en Chile, Sabatini, Cáceres y Cerda (2000) denuncian una acentuación de la malignidad de estos procesos. Como evidencia de ese fenómeno, los autores presentan datos de Gran Concepción y Gran Valparaíso que muestran un significativo crecimiento, entre 1970 y 1992, de los coeficientes de correlación entre el nivel de segregación residencial en los barrios pobres y sus tasas de desempleo, las proporciones de desafiliación institucional de los jóvenes, el rezago escolar y el embarazo adolescente<sup>13</sup>. A su vez, en un estudio realizado en Montevideo, Kaztman (1998) buscó aislar el «efecto vecindario» del «efecto familia» sobre un conjunto de comportamientos de riesgo de niños y jóvenes parecido al estudiado en Chile. El trabajo permite concluir que niños y jóvenes provenientes

<sup>12</sup> No son consideradas aquí otras dimensiones del proceso de modernización, como los diferenciales de fecundidad y las formas diferentes de constitución y disolución de las familias entre pobres y no pobres, que tienen también efectos indirectos sobre el nivel de segregación residencial urbana.

<sup>13</sup> En el trabajo citado, la segregación en las zonas de alta densidad de pobres se mide a través de la desviación estándar de las categorías ocupacionales de los jefes de hogar en Gran Valparaíso y Gran Concepción, y a través de la desviación estándar del ingreso de los hogares en Santiago.

de hogares con portafolios de activos similares muestran una mayor propensión a comportamientos de riesgo cuanto mayor es el nivel de homogeneidad social de los vecindarios pobres. Estos resultados no difieren de los que arrojan numerosos estudios llevados a cabo en ciudades de Estados Unidos (Jencks y Mayer, 1990).

RECUADRO 3. ALGUNOS DETERMINANTES DEL AUMENTO DE LA HOMOGENEIDAD EN LA COMPOSICIÓN SOCIAL DE LOS BARRIOS POBRES URBANOS

Dentro del marco definido por la forma particular en que se combinan estos tres factores en un punto del tiempo, los niveles y tipos de segregación residencial en un momento dado responden a la acción de factores más específicos. Por sus implicaciones para el diseño de intervenciones descentralizadas para superar la pobreza urbana, destacamos tres de ellos:

Cambios en estructuras de oportunidades: transformaciones importantes en las estructuras de oportunidades pueden llevar a que, aun cuando no se produzcan cambios significativos en las configuraciones de activos de los hogares de un vecindario, aumente la proporción para los cuales dichas configuraciones ya no resultan adecuadas para mejorar sus condiciones de vida. Tendencias de este tipo podría reflejar la situación, por ejemplo, de los obreros industriales de baja calificación que residen en favelas de las zonas suburbanas de Río de Janeiro y que, habiendo perdido sus empleos, han pasado a la informalidad, en puestos de trabajo más inestables y menos protegidos, y con pocas probabilidades de revertir su situación (Correa do Lago, 2001). De manera similar, cambios en la organización de la provisión de servicios educativos, o de salud, pueden llevar a que los residentes de un vecindario sufran una merma generalizada de oportunidades de interacción con la población de otros estratos y de acceso a servicios de calidad similar a los que acceden estos. Esas modificaciones pueden afectar de manera masiva el acceso a fuentes de capital humano (calidad de educación o de salud) o de capital social (interacciones pluriclasistas en esos ámbitos) resultando de este modo en una mayor homogeneidad en la composición social del vecindario.

Cambios en los diferenciales de fecundidad: el incremento de la homogeneidad también puede atribuirse a fenómenos endógenos al vecindario. En un imaginario vecindario cerrado, esto es, sin inmigraciones ni emigraciones, si las mujeres de los hogares pobres registran tasas de fecundidad significativamente más altas que sus pares en los hogares no pobres, la proporción de población pobre crecerá y, en virtud del funcionamiento de los mecanismos de reproducción intergeneracional, lo más probable es que en la generación siguiente también crezca la proporción de hogares pobres, aumentando con ello la homogeneidad en la composición social del territorio.

Movimientos de población: nos referimos al menos a dos movimientos. Por un lado, a migraciones de pobres hacia los vecindarios con mayor densidad de pobreza. Los desplazamientos de pobres rurales a centros urbanos han contribuido y contribuyen a ese proceso. Dentro de las ciudades, cambios en la legislación de alquileres, o en los mercados de tierras urbanas pueden desencadenar movimientos similares. En algunos casos, como lo ocurrido en Tegucigalpa en 1998, la respuesta a desastres naturales puede resultar en la formación de barrios con altas concentraciones de pobreza y alejados de la ciudad. Miles de familias, con características socioeconómicas similares, fueron desplazadas en Tegucigalpa por el huracán Mitch, que devastó la nación en 1998, y fueron relocalizados a doce kilómetros al noroeste de la ciudad sobre tierra rural despoblada. Mientras antes de ser desplazadas por el huracán, la mayoría de las familias vivían con un acceso relativamente fácil a mercados de trabajo establecidos y lugares públicos que facilitaban la integración social, también vivían en áreas de alto riesgo ambiental.

Fuente: Elaboración propia del autor.

La concentración de los pobres en áreas de la ciudad ciertamente no es un fenómeno nuevo. ¿Qué es lo que explica entonces el hallazgo de Sabatini, Cáceres y Cerda sobre el carácter crecientemente «maligno» de la segregación residencial? Uno de los argumentos centrales de este documento es que lo novedoso es el aislamiento social, que resulta de la confluencia de segmentaciones en distintas esferas y cuyo centro ocupa la segmentación del mercado laboral.

Ese aislamiento social genera condiciones fértiles para la emergencia y consolidación de subculturas marginales. En la interpretación de la naturaleza de estas subculturas debe evitarse cualquier sesgo culturalista. Más bien debe interpretarse como la resultante de la confluencia de un conjunto de factores, entre los cuales se cuenta la sedimentación de respuestas adaptativas de los hogares pobres al cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado, al reconocimiento colectivo de las barreras a la movilidad social y a la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas severamente dañadas por la experiencia de exclusión. La reacción del resto de la ciudad ante los hábitos y comportamientos que germinan en esas subculturas es apartarse de esos vecindarios y estigmatizarlos como el lugar donde residen las «clases peligrosas». Como discutiremos más adelante, el aislamiento social de los pobres, realimentado y profundizado por ese tipo de mecanismos, plantea uno de los mayores desafíos a los programas descentralizados de superación de la pobreza urbana.

RECUADRO 4. ALGUNAS DIFICULTADES EN LA MEDICIÓN DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL URBANA

Si bien tanto en la opinión pública como en las opiniones de informantes calificados existe la percepción de una creciente polarización en la distribución de las clases en los espacios urbanos, y que, como se mencionó anteriormente, hay suficientes argumentos para fundamentar esas tendencias, lo cierto es que es muy poca la evidencia sobre la forma en que está evolucionando la distribución territorial de las clases en las ciudades. Esta carencia está directamente relacionada con las dificultades de medición del fenómeno.

La dificultad principal reside en los criterios para establecer los límites de las unidades territoriales que se comparan en el tiempo, lo que se denomina el «problema de escala». Como es fácil comprender, el grado de homogeneidad o heterogeneidad de la composición social de los vecindarios dependerá del tamaño del área seleccionada como unidad. El problema de la escala asume particular relevancia frente a dos procesos que tienden a reducir la distancia física entre las clases.

Por un lado, la tendencia de los hogares de menores recursos a instalarse en la cercanía de los barrios de mayores recursos para aprovechar las oportunidades de empleo. Por otro, la propensión de los agentes inmobiliarios a construir barrios cerrados de clase media en tierras baratas, que son justamente aquellas próximas a los lugares donde residen los pobres.

Un rápido ejercicio conceptual permite acotar las respuestas posibles al problema de la escala. En primer lugar, la escala no puede fijarse con independencia del propósito que guía el estudio de los procesos de segregación residencial. Cuando lo que se busca es mejorar la comprensión de los efectos de la densidad de la pobreza sobre su endurecimiento y su reproducción intergeneracional, resulta importante conocer, para el residente de un vecindario determinado, cuales son los límites del ámbito territorial circundante donde habitan las personas cuyo estilo de vida toma como referencia, razón por la cual esa colectividad tiene una incidencia significativamente más alta que el resto de la ciudad, en la formación de sus hábitos, actitudes y comportamientos. Esos límites usualmente definen el entorno social donde se produce la mayor parte de la sociabilidad informal cotidiana.

Pero las identidades territoriales también son afectadas por las miradas de los demás. Por un lado, los estereotipos prevalentes en la ciudad acerca de los comportamientos típicos de los habitantes de las zonas más carenciadas suelen reflejar estigmas que operan como barreras al acceso a servicios y a oportunidades de empleo. Como tales, esos estereotipos llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Por otro lado, los habitantes de las ciudades utilizan un código común para identificar —a través de nombres de amplia difusión— los lugares de residencia y de localización de personas, establecimientos e instituciones. Esos nombres suelen ser incorporados por los residentes de esos lugares como una de las dimensiones de su presentación pública y de su identidad social.



Fuera de los elementos subjetivos recién examinados, hay elementos objetivos que aportan a la elaboración de una respuesta a la cuestión de la escala. Se trata de la comunalidad de problemas de infraestructura (electricidad, luz, agua, pavimentación, alcantarillado, transporte, etc.), del tipo de actividades que predominan en el vecindario y de las características más frecuentes del tipo de vínculo que establecen sus residentes con el mercado de trabajo.

Una segunda pregunta referida a la naturaleza del fenómeno de segregación espacial se refiere al significado del distanciamiento físico entre pobres y no pobres. Sin duda la proximidad física aumenta las oportunidades de interacción entre ambos segmentos de la población, lo que, a su vez, favorece el desarrollo de empatías e identificaciones mínimas que hacen posible que los más pobres adopten hábitos, actitudes y expectativas de los no pobres. Que la proximidad física no es suficiente para producir este efecto se desprende con claridad de la experiencia de las sociedades de casta, en las que la cercanía espacial no parece alterar distancias sociales profundamente enraizadas en la cultura. Sin perjuicio de ello, se puede afirmar que la segregación residencial, al producir un aumento de las distancias físicas y reducir consecuentemente los espacios potenciales de interacción entre pobres y no pobres, también favorece el aumento de las distancias sociales.

Fuente: Elaboración propia del autor.

### *Tipología de intervenciones para superar la pobreza urbana*

De la descripción de las nuevas características de la pobreza urbana en América Latina se desprende la prioridad que se debe otorgar a los objetivos de integración social sobre bases de equidad, así como a la construcción de ciudadanía, en las políticas de superación de la pobreza. En este sentido, en las sociedades duales y excluyentes de la región, las nuevas modalidades de crecimiento, al superponer sus efectos divisivos a las segmentaciones ya existentes, están contribuyendo a aumentar el peso de las hipotecas sociales del pasado. En aquellas donde más han avanzado los derechos sociales

(universalismo estratificado), en cambio, el debilitamiento de los regímenes de bienestar requiere volver a colocar el objetivo de la integración social en un lugar prioritario de la agenda social<sup>14</sup>.

Las intervenciones dirigidas a superar la pobreza se pueden clasificar en tres grandes niveles: transferencias, inversión social e integración social. Las transferencias dan prioridad a la satisfacción de necesidades básicas en alimentación, vivienda, infraestructura de servicios, salud, etc. Los programas de inversión social procuran elevar la capacidad de las personas y los hogares para el mejoramiento autónomo de sus condiciones de vida, potenciando y expandiendo sus recursos y generando condiciones que facilitan la articulación de esfuerzos con otros en situaciones similares. Los programas de integración social buscan habilitar a las personas, tal como lo señala T.H. Marshall, «a compartir a pleno la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado según los estándares predominantes en la sociedad» (1964 [1949], p. 78, citado por Roberts, 2002)<sup>15</sup>.

Estos tres niveles de intervención deben estar estrechamente conectados. Si se reconoce que las nuevas modalidades de crecimiento tienden a reforzar el aislamiento de los pobres urbanos, las acciones que se realizan en cada uno de estos niveles deben incorporar matices que respondan al objetivo general de robustecer el tejido social. Por ejemplo, dentro de un esquema articulado de programas que respondan a ese objetivo general, las transferencias buscarán que las personas y los hogares alcancen los niveles mínimos de seguridad material, salud, conocimientos e independencia a partir de los cuales es posible comenzar a ejercer efectivamente los derechos ciudadanos. Las políticas de inversión social procuran que las personas «tengan opinión y voz, conozcan y puedan hacer valer sus derechos, cumplan con sus deberes, asuman responsabilidades, visualicen alternativas de acción y, en definitiva, tengan la opción de convertirse en actores

---

<sup>14</sup> Cuando hablamos de régimen de bienestar, nos referimos a las formas específicas que exhibe cada sociedad en cuanto a la distribución y articulación de las estructuras de oportunidades que controlan sus órdenes institucionales primordiales (la familia, el Estado, el mercado y la comunidad) a los efectos de asegurar la provisión de protecciones y seguridades básicas.

<sup>15</sup> Ver también Concha y otros (2001).

de sus propias vidas, incidiendo en lo que les ocurre y dejando de ser meras víctimas de los acontecimientos» (Concha y otros, 2001).

Los programas que se plantean como meta específica la integración social buscarán universalizar el acceso a las estructuras de oportunidades que operan como fuentes de los activos requeridos para el ejercicio de los derechos políticos, cívicos y sociales. Al hacerlo, contribuirán a reducir las desigualdades «permanentes y autorreproductivas» (Roberts, 2002) en las sociedades. Para los pobres urbanos, estas acciones significan promover espacios para la sociabilidad informal con otras clases y generar condiciones de acceso a los servicios sociales básicos, ampliando de ese modo sus oportunidades de compartir experiencias y destinos con el resto de la sociedad. Pero, en todo caso, por la amenaza que representan para las bases del *statu quo* de muchas sociedades de la región, estas intervenciones, con su acento en la igualación de oportunidades, la reducción de las distancias físicas y sociales y de las disparidades en poder, prestigio y riqueza, se plantean como áreas de política más dura que las que se requieren en el caso de meras transferencias o de programas de inversión social, dureza que ciertamente será mayor cuanto más rígida la matriz sociocultural de la sociedad donde se aplican.

### *c) Reflexiones sobre los núcleos duros de la pobreza urbana desde el punto de vista de la formulación de políticas*

Si asumimos que la integración social sobre bases de equidad debe ser el objetivo último de políticas que buscan logros sustentables en la superación de la pobreza urbana, la secuencia y la articulación entre las intervenciones deben comenzar con el reconocimiento de la variedad de configuraciones de pobreza en la población afectada. A partir de las situaciones más graves se pueden distinguir tres problemas cuya solución debe articularse en el tiempo y en el espacio: i) cómo generar la demanda de los programas; ii) cómo apoyar a partir de estos el despliegue del potencial de activos de los hogares, de los individuos y de las colectividades; y iii) cómo promover la construcción de ciudadanía.

Los dos últimos problemas son cubiertos adecuadamente a través de programas de inversión social y de integración social. El primero, en cambio, que no se soluciona simplemente con transferencias, requiere una discusión con cierto detalle.

La respuesta a la primera pregunta es la constitución de un actor que pueda responder a los estímulos de los programas. Usando una metáfora simple, se trata de poner de pie a los individuos y equiparlos para que se mantengan parados sin apoyos. Nos referimos a intervenciones dirigidas a hogares y personas de pobreza dura, que sobrellevan la inercia de hipotecas intergeneracionales y que sufren un aislamiento social que se realimenta en la dinámica de subculturas marginales que el mismo aislamiento ha contribuido a generar. El resultado de la activación de estos círculos viciosos es la progresiva ampliación del peso de los núcleos duros en la pobreza total.

Los profesionales que se encuentran en el «frente de batalla» contra ese tipo de pobreza extrema mencionan recurrentemente dificultades para incorporar a sus programas a un sector que, pese a la gravedad de sus carencias, muestra un interés escaso e inestable en acceder a los beneficios que estos ofrecen. Estos núcleos duros de la pobreza parecen carecer de una gama de contenidos mentales que constituyen activos básicos para superar su situación. Uno de los contenidos principales es la convicción de que es posible mejorar sus condiciones de vida a través de sus propios esfuerzos. Un síndrome que combina fatalismo, resignación, baja autoestima y desconfianza en la naturaleza humana inhibe la realización de esos esfuerzos, así como la expresión y el ejercicio de la «voz» para hacer oír sus demandas.

Allí donde las carencias materiales son profundas, es poco el espacio que le queda a la gente para reflexionar sobre las ventajas relativas de distintas alternativas de acción. Con la atención absorbida por la urgencia por satisfacer necesidades impostergables y cambiantes, las personas suelen no respetar el cumplimiento de obligaciones contraídas. De este modo, se afectan fuentes ocasionales de trabajo, o la regularidad de la participación en programas, o incluso la asistencia diaria de los niños a la escuela. La recurrencia de este tipo de

situaciones ciertamente afecta la autoestima, pero también erosiona la adhesión al marco normativo que regula el cumplimiento de esas obligaciones, el que se percibe como algo molesto, que favorece a otros, pero no a uno. Esos marcos ganan legitimidad cuando el balance que hacen las personas entre las ventajas y las desventajas de ser miembro de la comunidad que los comparte resulta positivo. Pero la realización misma de ese balance requiere de un tiempo para la experimentación del que no se dispone en situaciones de carencia extrema. De este modo, bajo determinado umbral de precariedades, las fronteras entre marcos normativos incompatibles (esto es, aquellos con respecto a los cuales se entraría en contradicciones si se quisiera actuar simultáneamente en consonancia con ambos) se diluyen y las personas pueden traspasarlas sin siquiera advertir esas incompatibilidades.

Para hacer avances efectivos en la superación de la pobreza de este segmento de la población urbana, en primer lugar, hay que «ponerlos de pie» y apuntalarlos hasta que se puedan parar solos. La compleja tarea implica la construcción de confianza, en sí mismos y hacia los demás; la provisión de protecciones y seguridades mínimas que permitan desarrollar capacidades para diferir la gratificación, ampliando los espacios para la elección y apostando a logros cuya obtención demande plazos cada vez más largos; el fortalecimiento de actitudes y aptitudes para aprovechar los estímulos del medioambiente y las oportunidades de acceso al bienestar, lo que en última instancia implica avanzar en un embrión de proyecto vital que de sentido y que estructure sus comportamientos y expectativas.

Esta somera descripción del tipo de metas que se plantean intervenciones dirigidas a preparar a personas y hogares para que puedan actuar como usuarios efectivos de programas más generales de superación de la pobreza, da una idea de la envergadura de los recursos técnicos y presupuestales requeridos para su efectiva puesta en funcionamiento. Pese a que la descentralización resulta esencial para tener algún éxito en este tipo de intervenciones, hay que aquilatar debidamente la magnitud del esfuerzo que demanda capacitar administraciones municipales para responder a desafíos de este calibre.

Cualquier estimación del monto de los recursos necesarios deberá partir del reconocimiento de las dificultades que implica la modificación de contenidos mentales que, como se mencionó previamente, ya son parte constitutiva de la dinámica de subculturas marginales. Se debe entender que se trata de hábitos, actitudes y expectativas que bloquean la disposición y debilitan la capacidad para aprovechar adecuadamente las oportunidades de acceso a los beneficios que brindan programas de intervención masiva. Que modificar esos contenidos mentales suele requerir intervenciones periódicas de construcción de la autoestima y de fortalecimiento de la confianza en los recursos propios, todo lo cual supone establecer metas, definidas de común acuerdo con los beneficiarios, así como rutinas para la vigilancia y control de su cumplimiento. Reiteremos que este tipo de intervenciones procura, sobre la base de una práctica regular de asociación progresiva entre logros concretos y esfuerzos concretos, la germinación de embriones de proyectos de vida que cumplan al menos dos condiciones: que sean viables dentro de la configuración de oportunidades vigente, y que den sentido y estructura a comportamientos y expectativas.

La consideración de la envergadura de los costos que tiene la ejecución de programas de este tipo para la sociedad —cuya contrapartida son los costos de la inseguridad pública y de la subutilización de recursos humanos— lleva a subrayar la racionalidad de los programas de prevención. Reenganchar individuos al sistema es mucho más caro que mantener su enganche. Desde esta perspectiva, invertir en las primeras etapas del ciclo de vida, con la intención de romper los eslabones iniciales de los mecanismos de reproducción intergeneracional de este tipo de pobreza extrema, resulta entonces una prioridad.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA

Las reflexiones de la primera parte subrayaron la importancia de conocer la variedad de tipos de barrios donde se asientan los pobres urbanos. Allí se argumentó que cada uno de ellos constituye una fuente particular de capital social (clientelismo político; solidaridades y lealtades construidas alrededor de organizaciones de distinto

tipo; sentimientos de pertenencia, confianzas e identidades que nacen de relaciones de proximidad y se consolidan con la extensión de la sociabilidad cotidiana, etc.) y también es particular la manera en que ese capital social se moviliza en beneficio de los residentes. Cualquier programa de base territorial de superación de la pobreza debe contar con un panorama muy claro de la naturaleza y dinámica de estas configuraciones barriales.

Esas configuraciones son a su vez afectadas por las transformaciones en el mercado y en el Estado. En la primera parte examinamos los cambios en la situación de los vecindarios pobres *vis a vis* los cambios en las estructuras de oportunidades del mercado laboral, destacando aquellos que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento. En esta segunda parte, discutiremos la relación entre tipos de barrios y la estructura de oportunidades que operan desde el Estado y que se manifiesta a través de sus políticas. Como guía para introducir el tema de los modelos de políticas sociales utilizaremos un esquema recientemente elaborado por Bryan Roberts (2002). Posteriormente, examinaremos la incidencia de cada una de las políticas en la formación y evolución de los distintos tipos de barrios pobres urbanos, planteando además los desafíos que enfrenta cada una de ellas para hacer una contribución efectiva a la superación de la pobreza en esos barrios.

### *1. Cambios en los modelos de políticas sociales*

En un trabajo reciente, Bryan Roberts ofrece un esquema que ayuda a situar el interés actual por las políticas descentralizadas en el marco más amplio de las transformaciones en los modelos de bienestar. Roberts propone examinar los grandes cambios en dichos modelos en términos de dos dimensiones: quiénes son los responsables y quiénes los destinatarios de las políticas sociales (Roberts, 2002). La primera de las dos dimensiones plantea si es el ciudadano o el Estado quien debe asumir la responsabilidad principal en velar por el bienestar de los individuos y las familias. La segunda, si el bienestar debe proporcionarse principalmente como un bien individual o como un bien

público accesible a toda la comunidad<sup>16</sup>. Como bien individual, el objeto del bienestar es proporcionar un beneficio que puede diferenciar a su receptor de aquellos que no lo obtienen. Esta es la esfera de los bienes privados, como el ingreso y las propiedades personales o familiares, la educación y la atención médica privadas. Como bien colectivo, el objeto del bienestar es obtener un beneficio que puede ser compartido por igual por todos los miembros de una comunidad. Esta es la esfera de los bienes públicos, como por ejemplo un fondo nacional de salud, un parque comunal o un merendero.

Si cruzamos estas dos dimensiones, obtenemos una clasificación de cuatro casilleros que puede usarse para examinar dilemas actuales en la política social (Roberts, 2002, p. 404).

---

<sup>16</sup> «Hay diferencias ideológicas y programáticas claras entre aquellas políticas sociales que hacen recaer la responsabilidad principal del bienestar en el Estado y aquéllas que en cambio la adjudican a los ciudadanos. En el primer caso, las políticas son diseñadas e implementadas de manera jerárquica, desde el gobierno central, con la justificación de que éste se encuentra mejor situado para proveer bienestar con equidad, eficiencia y neutralidad. Por ejemplo, se ha sostenido que sólo el Estado central puede asegurar que las desigualdades regionales sean corregidas a través de la política social o que sean respetados los derechos de las minorías. En el segundo caso, los ciudadanos actúan para conseguir su propio bienestar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades. Las justificaciones de los sistemas de bienestar provistos por los ciudadanos consisten en que son a la vez más efectivos en costos y más eficientes en la medida que utilizan un conocimiento local acerca de la estructura de oportunidades y construyen a partir de los esfuerzos y recursos de los ciudadanos. Un Estado de bienestar basado en la provisión ciudadana es igualmente justificable porque afianza la ciudadanía como institución a través del reforzamiento del «ciudadano independiente», y previene la formación de clientelas cautivas del Estado» (Roberts, 2002, pp. 404-405).



CUADRO 1. PRINCIPALES RESPONSABLES Y BENEFICIARIOS DEL BIENESTAR

Beneficiarios principales del régimen de bienestar	Responsables principales de la provisión del bienestar	
	Ciudadanos	Estado
Comunidad	1. Bienestar basado en la comunidad como merenderos públicos, equipos de trabajos comunitarios. Participación comunitaria en el establecimiento de metas materiales, culturales o sociales.	2. Políticas sociales universales en salud, educación y seguridad social.
Individuos	3. Estrategias individuales de movilidad social a través del mercado. Estrategias de los hogares y de los individuos.	4. Políticas sociales focalizadas y subsidios para la educación privada, la salud o planes de seguridad social.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Una de las virtudes de la tipología de Roberts es que permite visualizar el pasaje de las políticas sociales de los viejos regímenes de bienestar corporativas (diagonal que une el casillero 3 con el casillero 2) a las nuevas políticas sociales que comenzaron a predominar en la región a partir de los años ochenta (casilleros 1 a 4). En el primer caso, el bienestar se alcanza a través de una combinación de estrategias individualistas y universalistas, aunque mediante una provisión de tipo estratificada a cargo del Estado. En el segundo, los Estados dejan de jugar un papel tan dominante en la provisión del bienestar trasladando, a través de políticas de descentralización, una parte importante de ese rol a iniciativas que se basan en la cooperación y el cofinanciamiento de las comunidades locales y del sector privado, con ayuda de organizaciones sin fines de lucro y la incorporación de mecanismos de mercado. El Estado, a su vez, evoluciona hacia un rol más gerencial en las políticas sociales, menos atado a los procedimientos burocráticos, y más orientado a supervisar los resultados de planes y programas.

A nuestros efectos, importa destacar tres de los casilleros de esta tipología: aquel que hace referencia a políticas sociales universales, el que pone el acento sobre las políticas focalizadas y el que da prioridad a la construcción de capital social comunitario. Cuando estas tres alternativas son examinadas a la luz de la tipología de barrios

que presentamos en la primera parte, es posible establecer la funcionalidad y cambiante relevancia de cada una de las políticas *vis a vis* la también transformada espacialidad y tipo de residencialidad de los sectores populares urbanos.

El cuadro que se presenta a continuación tiene un propósito eminentemente heurístico. Bajo el supuesto de que la conjunción de los procesos de urbanización con los cambios en las modalidades de crecimiento ha transformado los modelos previos de barrios urbanos, el diagrama sugiere posibles efectos de las políticas sociales en la constitución y transformación de dichos barrios y menciona los principales desafíos que plantean las nuevas situaciones barriales a los distintos tipos de políticas.

CUADRO 2. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN TIPOLOGÍAS DE BARRIOS

	Políticas estatales de apoyo y desarrollo comunitarias	Políticas sociales universales de bienes colectivos e individuales	Políticas sociales focalizadas de bienes colectivos e individuales
Barrios obreros	Modelo previo		
	En general poseen baja incidencia, el capital social es de base endógena.	Estas políticas resultan claves. Articulan derechos del trabajador y las familias, integran a bienes públicos compartidos como la educación y la salud.	De baja o nula importancia. El mercado provee los bienes básicos, las políticas sociales universales servicios adicionales; y la comunidad y los derechos laborales prestan apoyo en situaciones de emergencia.
	Transformaciones recientes		
	Debilitamiento de la base comunitaria o destrucción de la misma por desaparición de fuentes de empleo y cambio en la composición social y estabilidad de los residentes.	El debilitamiento o pérdida de fuentes de trabajo torna aún más importantes estas políticas como soporte integrador.	El desempleo y la pérdida de cohesión social abren espacios para estas políticas.
	Desafíos		
Se tornan necesarias políticas descentralizadas de inversión comunitaria y defensivas.	Defensa de la calidad de los bienes públicos que brindan dichas políticas universales.	Lograr que estas políticas superen la intervención asistencial pura y se engarcen con estrategias sustentables de desarrollo individual o comunitario.	

Barrios populares	Modelo previo		
	El capital social comunitario está anclado en una heterogeneidad positiva y, en algunas grandes ciudades, en los legados de organización y asociatividad que traían migrantes europeos.	Las políticas sociales universales constituyeron una de las claves de la ciudadanía y la movilidad social ascendente de estos pobladores urbanos, especialmente los servicios educativos públicos de calidad a los que muchas veces podían efectivamente acceder.	Las políticas focalizadas eran de escasa o nula importancia. Algunos beneficios especiales para sectores de bajos ingresos eran utilizados por parte de los residentes.
	Transformaciones recientes		
	Pérdida de heterogeneidad y bloqueo a la movilidad social individual. Destrucción del pequeño comercio y declinación intergeneracional del empuje a la movilidad.	Existe un creciente proceso de empobrecimiento de los activos individuales y de la estructura de oportunidades local que estos barrios ofrecían a sus residentes. A ello se suma el deterioro de la calidad de un conjunto de bienes públicos o la desaparición virtual de los mismos.	Las políticas focalizadas adquieren mayor importancia, aunque en este tipo de barrios, y sobre todo en aquellos donde persiste la heterogeneidad, acogerse a políticas asistenciales abre brechas de solidaridad entre los «pobres mercedores» y los «pobres no mercedores».
	Desafíos		
	Preservación del pluralismo productivo a través de la defensa del pequeño comercio y microemprendimientos de servicios. Preservación de espacios públicos y apuntalamiento de organizaciones barriales con recursos externos al barrio (ONG y Estado).	Retener a la población de mayor capital físico, humano y social debe ser un objetivo explícito de cualquier estrategia de acción estatal. La calidad de los servicios, la seguridad y el transporte son factores fundamentales en esta batalla por mantener vivo al barrio popular y sus positivas funciones integradoras.	Utilización de las organizaciones barriales en los operativos de ayuda a los más carenciados a los efectos, fortaleciendo sus funciones de solidaridad en la heterogeneidad y evitando su vaciamiento. Privilegiar los instrumentos universales (como las asignaciones familiares) para acciones focalizadas.
Barrio de migrantes recientes	Modelo previo		
	Es bajo el capital social, predominando estrategias individuales. El Estado no contribuyó ni participó en la creación de capital social comunitario o lo hizo mediante estrategias patrimoniales de cooptación y clientelización.	Políticas sociales universales no llegan a estos barrios o lo hacen bajo la forma de intercambio <i>clientelar</i> y no de derechos. Cuando bienes públicos universales se hacen presentes son normalmente de muy baja calidad.	Nuevamente predominan las estrategias de intercambio personalizado y no políticas focalizadas desde criterios distributivos y técnicos.

### 3.5. LA DIMENSIÓN ESPACIAL EN LAS POLÍTICAS DE LA SUPERACIÓN...

Barrio de migrantes recientes	Transformaciones recientes		
	Disminuye la presencia de estos barrios en ciertos países y en otros se entroncan con el emergente gueto urbano. El fortalecimiento de las capacidades comunitarias depende del mix de tipo de migrante y de los legados de un Estado más o menos presente ante los cuales constituir la voz.	La reorientación de la inversión y las políticas de regularización y habilitación de servicios sociales básicos son una buena noticia, especialmente cuando la misma se encuentra asociada no a políticas focalizadas, sino a focalización del gasto corriente y de inversión social de raigambre universal.	Empiezan a aparecer políticas focalizadas, aunque estas son muchas veces reabsorbidas por viejas redes clientelares.
	Desafíos		
	El peligro del patrimonialismo y clientelismo político hace que la clave de este tipo de acciones radique en el <i>empowerment</i> . El Estado actuando como prestamista de poder.	Expansión de la cobertura de servicios públicos de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, pavimentación) con gasto focalizado.	Selección de criterios de asignación de beneficios que no perjudiquen el capital social comunitario existente (como puede ocurrir con el <i>mean tested</i> ). Integridad en la provisión de servicios.
Guetos urbanos	Modelo previo		
	Prácticamente inexistentes. Su símil era el barrio de migrantes recientes con escasa o nula movilidad, que había solidificado culturas marginales con sus formas peculiares y no siempre funcionales a la integración y a la formación de capital social.	No corresponde mayormente a la realidad pasada. Su símil, el gueto de migrantes recientes galvanizado, muchas veces generaba lógicas de acceso a bienes y servicios estatales por la vía informal (tendido de cable ilegal) y clientelar (solicitud de servicios a liderazgos barriales con vínculos políticos).	No corresponde mayormente a la realidad pasada. Las políticas focalizadas que operaban en su símil, el gueto de migrantes recientes galvanizado, se reducían a intervenciones asistenciales o a políticas de erradicación con traslados masivos a conjuntos habitacionales que respondían a programas públicos de vivienda popular.
	Transformaciones recientes		
	Importante expansión de este tipo de modalidad urbana, ya sea por expulsión de residentes del casco ciudadano a la periferia, ya sea por tugurización y vaciamiento de áreas urbanas previamente integradas. Ocupaciones ilegales organizadas de terrenos urbanos.	El crecimiento de esta nueva modalidad de residencialidad amenaza los parámetros básicos de integración social.	La doble realidad de aumento del aislamiento social y surgimiento de subculturas marginales dificulta la penetración y pone en duda la eficacia de intervenciones focalizadas.

Desafíos			
Guetos urbanos	Allí donde existen formas previas de organización comunitaria es fundamental que el Estado las apunte y promueva. Allí donde estas formas de capital social son inexistentes, es importante el desarrollo de estrategias incrementales de organización comunitaria por la vía de incentivos colectivos (acceso potencial a servicios).	Mantener la presencia de servicios que garanticen la seguridad pública (policía), la movilidad territorial (transporte urbano) y el acceso a prestaciones sociales básicas de ciudadanía (policlínicas y escuelas) que operen como puentes con el resto de la sociedad, es el desafío principal para el Estado.	Los desafíos principales son dos: devolver credibilidad a la eficacia de los caminos legítimos de superación de la pobreza y la desactivación de los mecanismos de su reproducción intergeneracional.

Fuente: Elaboración propia del autor.

El cuadro anterior no hace mención explícita a si estos desafíos deben ser enfrentados desde lógicas centralistas o descentralizadas. Resulta claro que, en principio, las acciones orientadas a la acumulación, preservación y fortalecimiento de las capacidades comunitarias deben reconocer un importante componente descentralizado. Pero ¿deben ser también estas comunidades, y sus referentes de autoridad territorial (el municipio, el consejo local u otras unidades de autoridad), las que respondan a los actuales desafíos para las políticas universales y focalizadas? No existe una respuesta única a este interrogante. De lo que no puede haber duda, es que más allá que el diseño y ejecución de una política se concentre en la autoridad centralizada, o se libere a la gestión local, es necesario que cualquier intervención de base territorial incorpore una mirada que reconozca la diversidad de estructuras sociales en el espacio urbano, así como las peculiaridades de las unidades (barrios) que contienen esas relaciones. Dichas unidades deben ser tematizadas, comprendidas y abordadas en sus múltiples variantes, no como mera suma de individuos, sino como estructuras agregadas que son más que la suma de las partes.

Ahora bien, el reconocimiento de la importancia de entender e incorporar la dimensión espacial de las unidades de organización social no implica aceptar automáticamente que la mejor gestión y diseño de política se produce en el mismo nivel «atómico» del

vecindario. Hemos mostrado que la estructura de oportunidades local y la acumulación de activos familiares y comunitarios están fuertemente ligadas a una estructura de oportunidades que trasciende la unidad barrial, e incorpora como esferas claves al mercado de empleo y las políticas del Estado central (de la ciudad y de la nación).

Para considerar las potencialidades y los riesgos de estrategias centralizadas y descentralizadas en cada uno de los ámbitos de política recién examinados, es necesario ahora avanzar en la comprensión de las matrices socioculturales y de regímenes de bienestar que predominaron en estos países. Esa es la tarea que se encara en el próximo punto.

## *2. Diferencias en las matrices socioculturales nacionales*

Las tendencias hacia la descentralización de las políticas se presentan en sociedades que, como las latinoamericanas, muestran una amplia variedad de matrices socioculturales. A continuación, discutiremos de qué modo las características de esas matrices pueden acentuar potenciales virtudes o potenciales defectos de las políticas descentralizadas. Para ello, partiremos con una clasificación propuesta por Fernando Filgueira (1998) sobre la base de los rasgos más salientes de las matrices socioculturales de los países de la región.

La clasificación de Filgueira provee un marco de referencia útil para examinar las virtudes y limitaciones de los procesos de descentralización, así como la deseabilidad y la viabilidad del logro de ciertas metas dentro de los programas de superación de la pobreza urbana. Las diferencias en las matrices socioculturales se expresan en varios niveles y esferas: en la profundidad de las desigualdades, en la importancia de las barreras a la movilidad social, en los umbrales de tolerancia a la desigualdad, en el nivel de compromiso de las elites con el ideal de igualdad de oportunidades para todos, así como en el grado en que esos valores están efectivamente incorporados al funcionamiento regular de sus órdenes institucionales básicos (Estado, mercado y comunidad). Todos estos aspectos suelen plasmarse en tipos diferentes de regímenes de prestaciones sociales.

Ha habido numerosos esfuerzos por describir los tipos de regímenes de bienestar, así como los niveles de avance en cada tipo, en los países de la región. Tales descripciones han considerado medidas como la cobertura de las prestaciones sociales, la calidad y variedad de los servicios prestados, la proporción del gasto público dedicado a lo social y su distribución por áreas, y el carácter más o menos estratificado de sus prestaciones. Tomando algunas de esas medidas como indicadores de la presencia de configuraciones estructurales más profundas, Fernando Filgueira ha propuesto una clasificación de las matrices socioculturales nacionales que comprende las siguientes categorías: universalismo estratificado, sistemas duales y sistemas excluyentes.

El universalismo estratificado alude a una combinación de amplia cobertura de las prestaciones sociales, con fuertes diferenciales en cuanto a la variedad de beneficios, a los umbrales de acceso (como edad de jubilación o requerimientos para préstamos de vivienda) y a la calidad de las prestaciones. La conformación de sistemas de este tipo sigue los lineamientos de los modelos de los regímenes de bienestar corporativos de Europa continental. Los países de la región que presentan esas características son típicamente Argentina, Chile y Uruguay, aun cuando el perfil que está asumiendo el régimen de bienestar chileno se inclina hacia un modelo más liberal de tipo anglosajón<sup>17</sup>.

Brasil y México son tomados por Filgueira como ejemplos de sistemas duales. Si bien la población residente en las principales áreas urbanas de estos países tiene acceso a un sistema de bienestar cercano al que tipificamos anteriormente como universalismo estratificado, el resto de la población tiene una muy baja cobertura de prestaciones sociales. «Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y formas de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas» (Filgueira, 1998).

La categoría de «regímenes excluyentes», que con la excepción de Costa Rica y Panamá, incluye para Filgueira al resto de las sociedades latinoamericanas, se ha caracterizado históricamente por

---

<sup>17</sup> Sobre la definición y características predominantes en distintos regímenes de bienestar, ver Gosta Esping Andersen (1999).

la presencia de elites que «se apropian del aparato estatal y que, apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave, utilizan la capacidad fiscal de estos estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales. Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten en su mayor parte en políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a la población en situaciones privilegiadas. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos (...) Consistente con este panorama, los indicadores sociales en este tipo de países presentan sistemáticamente los peores guarismos, así como los diferenciales más altos entre regiones de distinto grado de desarrollo» (Filgueira, 1998).

Como se verá más adelante, esta escueta clasificación de los contextos nacionales ayuda a evaluar las virtudes y limitaciones de los programas descentralizados para la superación de la pobreza y también la deseabilidad y factibilidad de estrategias alternativas para el logro de ese fin. Pero como se plantea en el próximo punto, la clasificación también resulta útil para captar los diferentes significados que puede asumir el aislamiento social de los pobres urbanos en esos diferentes contextos.

### *3. Significado de las nuevas características de la pobreza urbana según matrices socioculturales*

Pese a sus limitaciones de cobertura y a sus insuficiencias en calidad, la información que se dispone señala convergencias en los países de la región en cuanto a las consecuencias de las nuevas modalidades de crecimiento sobre cambios en los vínculos que establecen los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo, sobre las segmentaciones en las estructuras de oportunidades de acceso a los servicios básicos y sobre la distribución espacial de los estratos



socioeconómicos en las ciudades. Como hemos argumentando, es la confluencia de estos efectos lo que alimenta las situaciones de aislamiento social de los pobres urbanos.

Es dable esperar que en las sociedades con matrices socioculturales más igualitarias (universalismo estratificado, en nuestra clasificación), la propagación de esos efectos choque con los principios de equidad inherentes a sus legados históricos, y que, en consonancia con esos principios, se activen mecanismos políticos para amortiguar sus consecuencias negativas sobre los más vulnerables y para mantener los logros colectivos en el campo de los derechos sociales. En cambio, en el extremo que hemos llamado «regímenes excluyentes», los efectos segmentadores de las nuevas modalidades de crecimiento probablemente encuentren menores resistencias, superponiéndose y reforzando más bien las profundas fragmentaciones ya existentes en esas sociedades.

Sin duda, el problema del aislamiento de los pobres urbanos en estos últimos países es más agudo y más antiguo que en los primeros. Pero, justamente por esa razón, la relevancia de la cuota de aislamiento que agregan las nuevas modalidades de crecimiento a la situación de los pobres urbanos es opacada por el hecho fundamental de que el logro de la universalización de la ciudadanía es un problema todavía no resuelto. Por esa razón, estas sociedades mantienen latente el procesamiento y resolución de tensiones sociales básicas, que hacen erupción de tanto en tanto, y que reflejan la existencia de una negociación difícil, larvada y nunca interrumpida, entre proyectos alternativos y conflictivos de construcción de la nacionalidad.

Es contra estos divergentes escenarios sociales, culturales y políticos que debe considerarse la deseabilidad y aplicabilidad de distinto tipo de intervenciones para superar la pobreza urbana, así como las virtudes y limitaciones de la descentralización como herramienta para el logro de ese objetivo.

#### *4. Virtudes y limitaciones de la descentralización a nivel municipal como herramienta en la superación de la pobreza urbana*

Antes de comenzar a tratar este tema, cabe hacer un comentario general sobre la especificidad de los procesos de descentralización dentro de las ciudades. Una rápida revisión de la literatura sobre el tema permite observar una tendencia a trasladar, sin mayores críticas, las virtudes de la descentralización, con independencia del tipo de unidades territoriales donde se produce. De hecho, el mayor énfasis en esas virtudes ha sido puesto de manifiesto en los casos en que la descentralización opera como motor del desarrollo local. Este planteo se refiere principalmente a pueblos o localidades de distinto tamaño, pero que conforman estructuras sociales relativamente autónomas, con pobres y ricos, con alguna especialización económica (agricultura, minería, turismo, artesanías, etc.) que se articula con la división nacional del trabajo, pero también con una división del trabajo interna que responde a necesidades locales y con patrones de integración social que abarcan toda la comunidad. En las localidades pequeñas la interacción entre las clases es inevitable y en general todo el mundo accede a los servicios públicos, lo que tiende a generar tejidos sociales robustos. Bajo esas condiciones, y con la cautela señalada más arriba en relación con los sistemas políticos locales, el traslado de responsabilidades de gestión puede estimular la creatividad local, dinamizar emprendimientos comunes y promover experiencias de ciudadanía, en las que los residentes de distintas clases debaten la solución de problemas comunes y diseñan metas colectivas.

Distinta es la situación de los municipios donde se concentran los pobres en las grandes ciudades. La comunidad no forma parte de la división del trabajo de la ciudad (no existe en estos casos una especialización económica de la comunidad), ni sus integrantes forman parte de una división del trabajo interna (en el mejor de los casos participan como individuos de la división del trabajo en la ciudad). Los patrones de integración a los que responden se extienden por el resto de la ciudad, y cuando no es así, es porque están siendo reemplazados por subculturas que incorporan los elementos

socialmente destructivos que surgen en situaciones de alta densidad de precariedades. Bajo estas circunstancias, los programas que se descentralizan no tienen como prioridad servir como motor al desarrollo local o dinamizar las economías de esos municipios. Más bien se dirigen a crear redes de protecciones y seguridades mínimas y/o incrementar la capacidad de los residentes para mejorar su situación por sus propios medios. Acotadas por la homogeneidad de la composición social del vecindario, las experiencias de ciudadanía que emergen a través de la participación local en el diseño y ejecución de los programas son, inevitablemente, minimalistas.

En términos generales, los procesos de descentralización desde los centros administrativos urbanos a los municipios implican una transferencia o delegación de recursos, sean estos administrativos, políticos, financieros o de gestión, que cubren una o más áreas de servicios. Aunque poniendo énfasis en virtudes distintas, organizaciones con orientaciones ideológicas diferentes han coincidido en manifestar su apoyo a estos procesos. Unos porque ven la descentralización como un camino privilegiado para consolidar las democracias nacionales acercando el gobierno a los ciudadanos. Otros, como se señaló anteriormente, porque subrayan el aporte al desarrollo que se deriva de un mejor aprovechamiento de los recursos locales, de la dinamización de esas economías y del potencial mejoramiento de la eficiencia en el gasto público. Aun otros, porque entienden que el mayor conocimiento que tienen los gobiernos locales sobre las condiciones de vida y las necesidades de aquellos que residen en el territorio que administran, los coloca en una posición privilegiada para procesar y articular sus demandas, así como para obtener su apoyo e involucramiento en el diseño e implementación de los programas de los que son beneficiarios. Además, porque les resulta más fácil activar sinergias positivas, engarzar sus iniciativas con las estrategias que desarrollan los grupos objetivo, generar redes, activar y construir capital social, promover la participación de los usuarios y reforzar las identidades locales, todo lo cual se traduce en políticas sociales más eficaces (Di Gropello y Cominetti, 1998)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En las reflexiones que siguen se debe tener en cuenta que los efectos virtuosos que se señalan en el párrafo anterior se atribuyen a la forma descentralizada de las intervenciones antes que al contenido específico de los programas que se

Pero pese al consenso que se produce alrededor de estas potenciales virtudes de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza urbana, hay también un reconocimiento de la compleja gama de condiciones que deben estar presentes para que esas potencialidades se traduzcan en logros concretos. Numerosos trabajos han señalado cuáles de esas condiciones ameritan una consideración cuidadosa. A continuación, plantearemos algunas de ellas, vinculando su tratamiento con las reflexiones previas acerca de las matrices socioculturales nacionales. Nos referimos a diferencias en aspectos políticos, económicos, organizativos y sociales que se vinculan a la naturaleza de esas matrices y que pueden incidir en el balance entre las ventajas y las desventajas de distintos tipos de intervenciones descentralizadas para la superación de la pobreza en las ciudades. La tesis que orienta las siguientes reflexiones es que medidas de descentralización específicas adquieren distinto significado según el contexto donde se aplican.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN EN DISTINTOS ESCENARIOS POLÍTICOS

El cumplimiento de la promesa de fortalecimiento de la democracia, promesa muchas veces explícita en las propuestas de descentralización de las intervenciones sociales en las áreas urbanas, es altamente dependiente de aspectos medulares del sistema político de las ciudades. Por ejemplo, en las sociedades «duales» y en las «excluyentes», donde las organizaciones populares son estructuralmente débiles, y fuertes las segmentaciones en las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, se suelen generar vacíos

---

descentralizan. Para todo aquel que se pregunta por el impacto de los programas, esta distinción analítica es importante, porque induce a separar un «efecto atribuible al procedimiento» de un «efecto atribuible al contenido» de los programas. Es igualmente importante considerar que esos «efectos» interactúan entre sí, potenciando o amortiguando el impacto del contenido de los programas. Por ejemplo, el fortalecimiento de la democracia puede ser la meta principal de un programa, un matiz buscado pero subordinado a otras metas, un matiz no buscado pero que se percibe como una consecuencia secundaria deseable, o simplemente una consecuencia no deseada que desplaza los resultados del fin que se buscaba.

políticos que son llenados por caudillos locales. Por lo general, los incentivos y las oportunidades para la emergencia de estos caudillos, que ejercen un tipo de dominación «neopatrimonialista», distribuyendo bienes públicos a cambio de lealtades partidarias, están inversamente relacionados con la fortaleza de las organizaciones vecinales y con el carácter más o menos robusto de su articulación con las autoridades locales. De este modo, la constatación que un área pobre de la ciudad está privada de esos espacios institucionales para el ejercicio de ciudadanía, al mismo tiempo que reclama acciones descentralizadas basadas en sus supuestas virtudes para corregir esa situación —activando la participación y ampliando oportunidades para prácticas de negociación democrática—, debe alertar a los responsables de los programas acerca de la posibilidad que el grado de permeabilidad real de las administraciones municipales a las elites locales favorezca la penetración de formas de dominación neopatrimonialistas que neutralicen los potenciales efectos democratizantes de la descentralización.

Contra esa posibilidad, se podría argumentar que, como fruto de desarrollos más recientes, el aumento de las presiones por mantener las cuentas fiscales ajustadas ha reducido considerablemente el margen de discrecionalidad política en la asignación de bienes y servicios. Pero en los hechos, esa reducción parece haberse verificado con mayor intensidad en las estructuras centrales del Estado que en las unidades administrativas menores, en las que suelen encontrar refugio las formas más tradicionales de clientelismo político<sup>19</sup>.

De modo que, cuando se trata de programas por aplicar en las áreas urbanas de países con matrices socioculturales fuertemente inequitativas, las reflexiones anteriores señalan la conveniencia de colocar la solución de los problemas de democratización del

---

<sup>19</sup> Ciertamente, las sociedades de universalismo estratificado también son afectadas por la inercia de estructuras clientelares. Incluso se puede observar en algunas, como parece ser el caso de Argentina y Uruguay, fenómenos similares de concentración del clientelismo en las localidades más alejadas del poder central. Sin embargo, es probable que el peso relativo de esa fuente de oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos sea de todos modos menor que en los otros regímenes, simplemente porque el mismo avance histórico de la cobertura de los derechos sociales fue reduciendo en esos países la necesidad de intermediarios.

poder a nivel local como una condición previa a cualquier intento de descentralización de las políticas sociales. En rigor, el papel del gobierno central puede ser fundamental «interviniendo y procurando oficiar de «prestamista de poder» (recordar aquí el rol del gobierno federal en USA frente a los poderes locales del sur) a la población local para garantizar la democratización de las relaciones locales en el nuevo contexto descentralizado» (Filgueira, 1998). Sin duda, el primer paso es la generación o fortalecimiento de mecanismos que convoquen y hagan efectiva una amplia participación de los residentes en la elección de las autoridades locales. Esta parece ser una condición necesaria para que los actores de una comunidad puedan beneficiarse de los nuevos formatos descentralizados.

### *1. Virtudes y limitaciones de la descentralización financiera*

Existe una extensa discusión sobre las ventajas y desventajas del traspaso de facultades administrativas para la gestión de los gastos y de la recaudación de impuestos, cargos y contribuciones de distinto tipo, desde el gobierno central de las ciudades a los municipios. De esa discusión se plantean a continuación aquellos problemas cuya resolución tiene, a nuestro entender, una incidencia clara sobre la eficacia y la eficiencia de programas de superación de la pobreza urbana orientados por una visión de integración social sobre bases de equidad.

En términos generales, se puede afirmar que cuanto mayor el monto y el nivel de estabilidad del flujo de recursos financieros a disposición de las administraciones locales, y cuanto mayor el control que se ejerce sobre el destino de esos recursos, mayores serán las posibilidades de potenciar las virtudes de los programas descentralizados. Recordemos que esas virtudes descansan esencialmente en la cercanía de las autoridades locales con los beneficiarios y la posibilidad de una mayor y más efectiva participación de la comunidad en la gestión municipal. De este modo, la oportunidad que brinda la descentralización de movilizar recursos económicos

y recursos políticos parecerían generar condiciones óptimas para el diseño y ejecución de programas de superación de la pobreza<sup>20</sup>.

Pero, como hemos visto en puntos anteriores, las ventajas y desventajas de distintas formas de financiamiento municipal de los programas de superación de la pobreza urbana (PROSPU) están condicionadas por características de las matrices socioculturales nacionales que impregnan las instituciones locales. Una de esas características se refiere al impacto, ya mencionado, de modos de dominación neopatrimonialista que ponen límites a la eficacia y eficiencia con que se utilizan los recursos municipales asignados a los PROSPU. Un primer punto a subrayar, entonces, es que la respuesta al debate acerca de los pro y los contra de distintas formas de traspaso de responsabilidades financieras a los municipios está supeditada al cumplimiento de la promesa de democratización implícita en la propuesta de descentralización municipal de los programas.

Otra característica de la estructura social de la ciudad que influye sobre los resultados de distintas formas de descentralización financiera es la forma en que se distribuyen las clases en el espacio urbano. Por ejemplo, si bien es claro que el fortalecimiento de formas democráticas de participación municipal prepara un campo favorable a una distribución más igualitaria de los bienes y servicios sobre los cuales tiene injerencia la administración local, también es claro que cuanto mayor era la segregación residencial previa —y por ende, más homogénea la composición social de cada municipio—, menor será el impacto de esos efectos igualitarios sobre las desigualdades en la ciudad.

En los dos párrafos anteriores planteamos vías a través de las cuales las características de la estructura social de las ciudades pueden afectar el significado de la descentralización financiera. Veamos ahora cómo la descentralización financiera puede modificar aspectos de la estructura social. Un primer tema al respecto se refiere a los posibles efectos de la descentralización en la recaudación de tributos

---

<sup>20</sup> Una efectiva democratización municipal aumenta también la capacidad de las autoridades locales de movilizar la solidaridad colectiva, en respaldo a opciones tendientes a generar endógenamente recursos financieros para suplir eventuales carencias presupuestales.

sobre las desigualdades urbanas. Hay al menos tres caminos a través de los cuales se pueden establecer ese vínculo. El primero se refiere a la posibilidad que, cuando se combina una mayor capacidad de recaudación fiscal con una mayor participación de los contribuyentes en las decisiones municipales sobre tarifas y asignación del gasto, los residentes de los municipios en mejor situación económica se inclinen hacia medidas que desalienten la instalación, y/o estimulen la migración a otros municipios, de hogares en peor situación económica. Es posible obtener esos resultados, por ejemplo, con la elevación de tarifas de acceso a servicios básicos que estén por encima de la capacidad de pago de hogares pobres. El efecto de estas medidas será un aumento en la homogeneidad en la composición social de los distintos vecindarios, esto es, de la segregación residencial, con el concomitante incremento del aislamiento social de los más pobres.

Un segundo camino a través del cual la descentralización de la recaudación impositiva puede fortalecer la fragmentación espacial en la ciudad es por el simple aumento de los diferenciales de recaudación de acuerdo a la proporción de hogares pobres en cada municipio, en particular en los casos en los que esos diferenciales no son amortiguados, o lo son en niveles insuficientes, por la acción de fondos solidarios de redistribución.

Un tercer camino es el que Melo (1993) ha denominado «neolocalismo». La facultad para disponer sobre los impuestos municipales puede estimular a las autoridades locales a atraer inversión de capitales reduciendo los gravámenes que afectan a determinadas actividades productivas. El eventual éxito de estas decisiones puede activar mecanismos similares en otros municipios, generando una competencia que incrementa la capacidad del capital para apropiarse de rentas, pero que al mismo tiempo disminuye progresivamente los recursos fiscales para afrontar los programas de superación de la pobreza. Estas situaciones se agravan cuando la descentralización financiera se asocia a un desmantelamiento de prestaciones y seguridades brindadas desde los gobiernos centrales.

Finalmente, la descentralización de facultades de recaudación impositiva puede crear condiciones favorables a la superación de la



pobreza a través del fortalecimiento de microexperiencias de construcción de ciudadanía. Esto es así, porque en estos casos la cercanía facilita que el contribuyente pueda identificar a los funcionarios responsables de la prestación del servicio que corresponde a determinado tributo, y reclamar sobre fallas o carencias en esas prestaciones. Pero, como hemos visto, la cercanía no es suficiente. Para que ello ocurra, la descentralización debe asociarse a una democratización efectiva, reflejada tanto en autoridades municipales electas localmente, en oportunidades reales de participación en decisiones municipales importantes, como en cambios sustantivos en la receptividad y el trato de los funcionarios locales hacia los contribuyentes.

Como tendencia general a tener presente en la discusión de las virtudes y limitaciones de la descentralización de gastos e ingresos fiscales, se debe tomar en cuenta que la cercanía entre las autoridades responsables de la prestación de los servicios y los beneficiarios puede incentivar respuestas clientelares y/o populistas. Una de las posibles consecuencias de este fenómeno es la generación de una brecha creciente entre los ingresos y los egresos municipales (de una mayor «irresponsabilidad fiscal»). Tal es la conclusión de Aghón, quien encuentra, en tres experiencias de descentralización en la década de los ochenta (Argentina, Brasil y Chile), que el incremento de los gastos supera ampliamente el incremento de los ingresos (Aghón, 1995).

## *2. Modalidades de intervención y propósitos de la intervención*

Es probable que aun en casos en los que el aprovechamiento pleno de la potencialidad democratizante de los programas descentralizados no constituya en sí mismo un objetivo de esos programas, o ni siquiera un matiz incorporado a sus diseños, se revele, sin embargo, en los hechos, como una consecuencia no esperada. Esta es una de las conclusiones que resultan del análisis de una vasta cantidad de experiencias realizado por el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de la Fundación Getulio Vargas, uno de cuyos objetivos es identificar y difundir intervenciones locales innovadoras que tienen un impacto directo en la construcción

de ciudadanía. El examen de experiencias registradas desde 1996 reveló no solo el potencial innovador que existe en esas experiencias, sino que ese potencial pasa muchas veces inadvertido por sus propios impulsores y gestores (Spink, 2000).

La reflexión anterior plantea el problema de la prioridad otorgada a la construcción de ciudadanía como objetivo explícito de los programas descentralizados. Cuando lo es, todos los programas que se articulan sobre la base de esa política procurarán incorporar matices de ciudadanía. El propósito es contribuir, desde los distintos niveles y áreas donde opera cada programa, a una mayor sensibilización sobre derechos y responsabilidades y a la elaboración colectiva de procedimientos para ejercerlos. De este modo, intervenciones acotadas, como pueden ser una transferencia específica, un programa de capacitación o uno de fortalecimiento del capital social de un municipio, podrán ser concebidos y ejecutados de manera de maximizar su aporte a esos fines prioritarios.

En este sentido, Spink introduce una noción interesante a través de su «enfoque de administración pública basado en los derechos». El mismo significa un giro en la provisión de los servicios hacia una efectiva utilización de los mismos por parte de todos los ciudadanos. En sus palabras (traducción propia): «La presencia de un mínimo de servicios y de ingresos no es garantía para poner fin a la exclusión social y a la desigualdad, lo que constituye el mayor desafío para Brasil. Para moverse de esto a lo que algunos hemos llamado «enfoque de administración pública basado en los derechos» es necesario examinar de cerca las prácticas y las prioridades de las relaciones del servicio con grupos específicos. Se vuelve vital considerar los modos en que el empoderamiento es estimulado y sobre todo tornar la dirección de las organizaciones que proveen servicios hacia afuera, hacia los ciudadanos, así como aumentar su sensibilidad hacia los muchos elementos que hacen que la provisión de servicios presente barreras sutiles y no tan sutiles para los pobres, las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes» (Spink, 2000). Esta concepción de servicios públicos inclusivos busca evitar lo que se ha descrito como naturaleza truncada de la democracia, característica de sociedades en las

que, por un lado, hay una razonable presencia de derechos legales universales (elecciones, partidos políticos, organizaciones sociales, prensa, etc.) pero, por otro, la pobreza y la desigualdad son tal, que hace que muchos ciudadanos no tengan la posibilidad de hecho de ejercer la autonomía y la acción.

Bajo esta nueva concepción, los servicios públicos son considerados eficientes no porque sean más rápidos, o más baratos, o porque hagan más cosas, sino porque generan consecuencias tangibles, aceptables y claras para las condiciones y prácticas de ciudadanía. Estas consecuencias se manifiestan con particular intensidad en el caso de la participación de las mujeres en emprendimientos locales, cuya cercanía y accesibilidad favorecen su involucramiento. En este sentido, lo local aparece como un ámbito privilegiado para promover la equidad de género. Como espacio intermedio entre lo público y lo privado, ofrece condiciones favorables para que las intervenciones puedan actuar como motores de la participación femenina. «Desde los años ochenta han surgido, a través de organizaciones femeninas, nuevas instituciones para la gestión de todo tipo de servicios sociales: jardines infantiles, comités de salud, cooperativas, entre otras. La experiencia acumulada ha producido cambios fundamentales en la comunidad y en la vida de las mujeres involucradas; en particular, ha cambiado su lugar en el espacio público y su relación con el poder» (Saborido, 1999).

### *3. Formas de organización territorial de la autoridad pública y sustentabilidad de los logros en la superación de la pobreza urbana. Esbozo de un marco conceptual*

Pensar el problema de las intervenciones sociales para atacar las nuevas formas de la pobreza urbana en forma sustentable y de largo plazo, implica al menos tres giros conceptuales que en el debate actual se han esbozado en forma insuficiente.

- i. El objetivo central de estas intervenciones debe ser la integración social sobre bases de equidad.

- ii. El menú de opciones tradicionales de las llamadas políticas sociales es necesario pero insuficiente para el logro de este objetivo. No basta con que se afecte la distribución de activos sociales mediante políticas compensatorias o de inversión social. También debe modificarse la estructura de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la comunidad, así como el sesgo particular que se deriva de la desigualdad existente entre las estructuras de oportunidades que operan en distintas partes del territorio urbano.
- iii. Pensar las intervenciones sociales desde un recetario que plantea un dilema técnico abstracto entre descentralización y centralización no es útil. Más allá o más acá de ese debate, debe recordarse que estas son alternativas técnicas. Su aplicación debe descansar en un diagnóstico adecuado de los desafíos que se enfrentan, así como de las fortalezas y capacidades de la unidad que es objeto de la acción.

En este último sentido, esperamos haber persuadido al lector que, independientemente de la naturaleza centralizada o descentralizada de la acción, resulta fundamental una comprensión cabal de las lógicas de integración, cohesión, exclusión y acumulación de activos que se generan en el ámbito del barrio, del vecindario. Para gran parte de la población pobre de las grandes ciudades, esos núcleos territoriales constituyen la penúltima unidad colectiva (la última es la familia), en la que la interacción entre el espacio y las personas produce límites, sistemas de identidad, de intercambio y de acumulación. En definitiva, es en ese espacio urbano que llamamos barrio o vecindario donde se construye sociedad y se define, expande o destruye, ciudadanía. No se entienden los problemas de integración y pobreza si no se entiende la forma en que individuos, políticas y mercados se articulan en los diferentes tipos de barrios.

Los sectores populares urbanos residían y residen en formaciones sociales concretas, que les ofrecían y ofrecen diferentes estructuras de oportunidades donde utilizar y acumular sus activos. Las políticas sociales de combate a la pobreza deben reconocer, en estas formaciones

sociales concretas, límites y potencialidades para su acción. Algunas de esas políticas buscarán defender y fortalecer las estructuras de oportunidades integradoras que ofrecieron cierto tipo de barrios, y que hoy se encuentran debilitadas por cambios en el mercado, en la composición social del vecindario y en las propias políticas del Estado. Otras procurarán paliar y remediar las consecuencias de la destrucción de formas básicas de integración que estos barrios facilitaban o directamente garantizaban. Y aun otras reconocerán, en el gueto urbano en ciernes, diferentes alternativas, y la posibilidad, compleja pero real, de reencauzar estas formaciones sociales hacia modalidades más integradoras y menos excluyentes.

El Estado y la sociedad civil son claves en estas tareas, y su formato centralizado o descentralizado es fundamental. Pero en ninguno de los dilemas (Estado-sociedad civil-centralización-descentralización) existe una receta simple, preempírica, que permita elegir un eje o el otro. Y ello resulta precisamente del hecho de que la integración social descansa en la interacción entre Estado y sociedad civil, y en la interacción entre políticas y actores locales, por un lado, y políticas y actores centrales, por el otro. A nivel urbano es el vecindario, el barrio, la ventana privilegiada que nos permite entender estas articulaciones. Por ende, constituye el punto de partida para pensar futuras intervenciones.

Con esto en mente, y con el conjunto de argumentos que se presentaron a lo largo de este trabajo, cabe desarrollar un cierre conceptual a lo presentado.

Si aceptamos que dos de las características más importantes de la pobreza urbana actual son el debilitamiento de los vínculos con el mercado laboral y el aislamiento de los circuitos sociales principales, cabe preguntarse cuáles son los activos de los hogares y de las personas que deben reforzarse y cuáles las estructuras de oportunidades que se deben transformar a los efectos de abrir su acceso a todas las personas.

En este documento hemos planteado que muchos de los programas de superación de la pobreza se enfrentan con la necesidad de atender una tarea previa a las mencionadas. En los casos de

pobreza extrema, y especialmente allí donde han cristalizado subculturas marginales, las personas están escasamente preparadas para aprovechar los potenciales beneficios de las intervenciones. Con la metáfora de «ponerlos de pie», nos referimos a las acciones básicas necesarias para constituirlos en actores interesados en su integración en la sociedad, que asuman responsabilidades para avanzar hacia esa meta y que, por ende, puedan funcionar como receptores y usuarios eficientes de los programas. Se trata, en estos casos, de la provisión de activos esenciales que permitan ampliar el margen de maniobra de los sujetos para atender a otras realidades que la mera sobrevivencia cotidiana. De desactivar circuitos perversos que favorecen la adhesión a hábitos y expectativas propias de subculturas marginales. La cercanía es una condición necesaria para esta tarea de «apuntalamiento vital». Por ende, las acciones descentralizadas son las más apropiadas.

El rearmado de la configuración de activos de las personas y de los hogares supone la provisión de protecciones y seguridades mínimas, pero especialmente el desarrollo de capacidades personales y colectivas para el mejoramiento autónomo de las condiciones de bienestar. Las capacidades colectivas se desarrollan sobre la base de experiencias de movilización de los vecinos, ya sea articulando esfuerzos para el logro de metas comunes, a través del ejercicio de participación en organizaciones locales, del fortalecimiento de las habilidades para expresar públicamente opiniones y, en particular, de la práctica de la «voz» ante las autoridades locales. Todo esto es construcción de capital humano, como es el caso, por ejemplo, en la progresiva incorporación de contenidos mentales que asocian esfuerzos con logros. Pero principalmente es construcción de capital social. Los espacios restringidos resultan fértiles para el desarrollo y consolidación de este tipo de experiencias, por lo que también aquí los programas descentralizados son adecuados.

Caben aquí, sin embargo, reiterar advertencias. A lo largo del texto hemos señalado una y otra vez que el carácter más o menos fecundo de las intervenciones descentralizadas dependía de las matrices socioculturales imperantes. En algunas ciudades de la región el Estado estuvo siempre ausente en los municipios pobres. Una de

las virtudes de la descentralización es justamente operar como el vehículo que introduce la presencia del Estado en esos vecindarios. Un proyecto piloto de Unesco llevado a cabo por ONG en barrios pobres de Puerto Príncipe (Haití) y Dakar (Senegal), en los que la presencia de instituciones estatales es escasa o inexistente, ilustra sobre la complejidad de la tarea de incorporar valores democráticos en comunidades con mecanismos de integración tradicionales basados en la familia, el linaje, la religión, etc., y de fortalecer al mismo tiempo la presencia del Estado a través del establecimiento de vínculos con redes locales (Merklen, 2001). En otros casos, el Estado debe operar como «prestamista de poder» contra administraciones locales controladas por caudillos que someten a la población a un tipo de dominación neopatrimonialista.

A nivel municipal, los programas para la superación de la pobreza pueden promover condiciones favorables a la integración social, pero no pueden atacar los determinantes básicos del aislamiento social. Las intervenciones que se requieren para desactivar los procesos que segmentan las estructuras de oportunidades en el mercado de trabajo, en la educación, en la salud, en el transporte, etc., escapan a las posibilidades de programas descentralizados. También están fuera de ese nivel las acciones dirigidas a quebrar barreras culturales, interviniendo en los estereotipos que las clases medias se forman de las clases bajas, a desarrollar sentimientos de obligación moral hacia ellos y a bajar los umbrales de intolerancia a la desigualdad.

En las sociedades excluyentes, donde las segmentaciones sociales están profundamente enraizadas y por lo general descansan sobre divisiones étnicas, no es dable esperar que las elites políticas promuevan el quiebre de las segmentaciones en los servicios y en el mercado laboral por voluntad propia. En esos casos, el fortalecimiento del capital social vecinal puede ser una consecuencia no deseada ni esperada de los procesos de descentralización, y dicho fortalecimiento puede elevar la capacidad colectiva para procesar y articular demandas ante las autoridades públicas. El poder así adquirido puede, a su vez, ser utilizado para negociar nuevos contratos sociales con las elites.

En suma, no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos. Ambos objetivos deben ser perseguidos en estrategias concatenadas o en acciones integrales, dependiendo de los contextos históricos y las condiciones presentes y futuras de sus vecindarios. Se requiere en definitiva una redefinición del contrato social urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel (1995). El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones, *Estudios Sociales* N° 83. Seminario sobre Política Municipal: los desafíos para el fortalecimiento del Municipio, Santiago, 4-6 de enero.
- Álvarez, María José (2000). *La desafiliación resistida*, Monografía de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, República Oriental del Uruguay.
- CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Concha, X., A. Pavez, D. Raczynski, C. Rojas, C. Tohá y E. Walker (2001). Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales, en D. Raczynski y C. Serrano (eds.), *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN /Asesorías para el Desarrollo.
- Correa Do Lago, Luciana (2002). Socio-spatial structuring in Greater Metropolitan Rio de Janeiro: a reproduction or transformation of conditions in the (lack of) access to urban space?, IPPUR/UFR. Ponencia presentada en el International Seminar on Segregation in the City (25 al 28 de julio). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada, en B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y políticas sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Granovetter, Mark (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78, pp. 1360-1380.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jencks, C. y S. Mayer (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood, Laurence Jr. Lynn y Michael Mc. Geary, *Inner City Poverty in the United States*. Washington D.C.: National Academy Press.



- Kaztman, R. (1999). El vecindario importa, en R. Kaztman (coord.), *Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL/PNUD.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de CEPAL*, N° 75, pp. 171-189.
- Kaztman, R. (2002). «Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina», en *Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Lipset, S.M., M. Trow y J. Coleman (1962). *Union Democracy*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Massey, D.S. (1996). The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty first century. *Demography*, Vol. 33, N° 4, noviembre, pp. 396-412.
- Massey, D.S. y N.A. Denton (1993). *American apartheid: segregation and the making of the underclass*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Melo, Marcus André B.C. (1993). Municipalismo, Nation Building e a Modernização do Estado no Brazil. *Revista Nacional de Ciências Sociais*, N° 2.
- Merklen, D. (2001). Les projets de développement en milieu urbain. Le quartier, l'état et les ONG. Evaluation finale du projet Villes: Gestions des transformations sociales et de l'environnement. UNESCO, MOST.
- Merklen, Denis (1999). La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. Documento presentado en el Forum Culture et Development (BID, Fondation de Sciences Politiques UNESCO) de la XL Asamblea Anual de Gobernadores del BID, París, 11 y 12 de marzo.
- Pearce-Oroz, Glenn (2002). Causes and Consequences of Rapid Urban Spatial Segregation: the New Towns of Tegucigalpa, trabajo presentado en el International Seminar on Segregation in the City (25 al 28 de julio). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Roberts, Bryan (2002). Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social, en *Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? *Serie Población y Desarrollo*, N° 16. Santiago de Chile: CELADE.

- Sabatini, Francisco, G. Cáceres y J. Cerdá (2000). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias en las tres últimas décadas y principales cursos de acción. *EURE* Santiago, Vol. 27, N° 82. Santiago de Chile.
- Saborido, Marisol (1999). *Ciudad y Relaciones de Género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Small, M.L. y K. Newman (2001). Urban Poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood and culture. *American Review of Sociology*, N° 27, pp. 23-45.
- Spink, Peter (2000). The Rights Approach to Local Public Management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 40, N° 3, julio-septiembre. Sao Paulo: EAESP/FGV.
- Wilson, W.J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University Chicago Press.
- Wilson, W.J. (1993). The Underclass: Issues, Perspectives and Public Policy, en W.J. Wilson (ed.), *Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*. California: Sage publication.



### 3.6. SEDUCIDOS Y ABANDONADOS: EL AISLAMIENTO SOCIAL DE LOS POBRES URBANOS<sup>21</sup>

#### INTRODUCCIÓN

La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. Solo en los últimos años, y a medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá de la consideración de sus apremios económicos y de sus carencias específicas. En efecto, la incorporación en el léxico especializado de las nociones de exclusión, desafiliación, desvalidación, fragmentación y otras semejantes revela la inquietud por la creciente proporción de población que, además de estar precaria e inestablemente ligada al mercado de

---

<sup>21</sup> La versión original de este texto fue publicada por la *Revista de la Cepal* N°91 en abril de 2007, la cual proviene a su vez de la presentación en el IV Foro Internacional organizado por el Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) en Asunción, el 23 y 24 de noviembre de 2000. La sección ha sido extraída de Kaztman (2001); estudio financiado por SIEMPRO/UNESCO en el marco del Observatorio Social. El autor agradece a Raúl Bissio y Eduardo de León por sus excelentes comentarios y sugerencias a versiones previas de este artículo.

trabajo, se ve progresivamente aislada de las corrientes predominantes (*mainstream*)<sup>22</sup> en la sociedad. Este fenómeno, cualquiera sea el término que se le aplique, implica vínculos frágiles —y en último extremo inexistentes— entre los pobres urbanos y las personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un determinado momento histórico.

Una virtud de estos enfoques es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres dentro de esa estructura varía no solo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y el grado de segregación residencial. Estas consideraciones permiten ampliar el campo de comprensión de los fenómenos de pobreza más allá de los esquemas que la conciben como producto de las vicisitudes de la economía, o como resultado del portafolio de recursos de los hogares y de su capacidad de movilizarlos de manera eficiente; al mismo tiempo, abren expectativas acerca de la posibilidad de formular políticas que atiendan dichos fenómenos en forma más integral que en el pasado.

En las notas que siguen presentaré algunas hipótesis sobre la naturaleza y los factores determinantes del aislamiento social de los pobres urbanos, con la esperanza de que los resultados de su puesta a prueba contribuyan a mejorar la eficacia de los programas contra la pobreza. De más está decir que, dado que todavía son muy escasas las investigaciones sobre estas materias en los países de la región, la mayoría de dichas hipótesis se encuentran en estado embrionario<sup>23</sup>. Entre los factores que más poderosamente inciden en los cambios que

---

<sup>22</sup> La expresión «corrientes predominantes» (*mainstream*) se refiere al sector de la sociedad cuyas aspiraciones de integración y movilidad social se canalizan a través de vías institucionales, y cuyos comportamientos y expectativas se ajustan a las normas y valores predominantes. La palabra «predominante» suele denotar no solo el poder y el prestigio de este sector y, por ende, su capacidad de difundir normas, valores y modelos de comportamiento, sino también su peso numérico dentro de la sociedad.

<sup>23</sup> Algunos resultados de estudios realizados en Argentina y Uruguay se encuentran en Kaztman (1997), Kaztman (coord., 1999) y Kaztman y otros (1998).

experimenta la pobreza urbana en los países de la región se encuentran las transformaciones que ocurren en los mercados de trabajo. Bajo el impulso de procesos de desindustrialización, achicamiento del Estado y acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en algunas áreas de actividad, se reduce la proporción de ocupaciones protegidas y estables, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo, que afectan en particular a estos últimos<sup>24</sup>. A menos que existan políticas específicamente diseñadas para prevenir que ello suceda, la ampliación de las diferencias de ingreso entre segmentos de la población urbana alargará las distancias sociales entre los pobres y los no pobres.

La conversión de las disparidades de ingreso en disparidades sociales tiene ciertamente muchas explicaciones. Quizás la más simple es aquella que sostiene que, conforme los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimiento, se producen al menos tres cambios importantes en la estructura social, los cuales alimentan a su vez los mecanismos de aislamiento social de los pobres urbanos. En primer lugar, se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases a que da lugar el uso de los mismos servicios. Segundo, también se encoge el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana. Tercero, los servicios públicos

---

<sup>24</sup> Por supuesto, estas relaciones no deben interpretarse de manera mecánica, habida cuenta de que los Estados muestran distintas disposiciones y capacidades —que en general suelen traducir valores colectivos enraizados en las matrices institucionales de cada país— para amortiguar los impactos de las transformaciones económicas sobre la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, no se puede desconocer que la evidencia acumulada en los países desarrollados tiende a mostrar que las diferencias de regímenes de bienestar, si bien atenúan los impactos de la globalización sobre los hogares con menos activos sociales, no bastan para modificar la dirección de las tendencias. Como señala Esping-Andersen (1999), la preservación de distribuciones más equitativas del ingreso suele hacerse a costa de altas tasas de desempleo, y allí donde estas son bajas, aumentan las inequidades. De tales constataciones surge la sospecha de que la tensión entre equidad y pleno empleo puede ser un fenómeno inherente al despliegue del nuevo estilo de crecimiento económico.

pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios (donde se concentran los que tienen «voz») por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de diferencias crecientes de calidad entre los servicios públicos y los privados, lo cual tiende a deteriorar aún más la posición de los pobres con respecto al resto de la sociedad.

Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano. De hecho, y como discutiré más adelante, una de las expresiones más notorias de la reducción de los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos es la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios.

El resultado de estos procesos es un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad. Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social.

En lo que sigue examinaré algunos de los procesos más importantes que se aúnan en la actualidad para producir los tres cambios en la estructura social antes mencionados. Me refiero al aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; a la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad, y a la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. El primer proceso guarda relación con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales; el segundo, con la segmentación de los servicios —principalmente de la educación—, y el tercero, con la segregación residencial. En el recuadro 1 se resumen las principales hipótesis de trabajo concernientes a cada uno de estos campos.

Para simplificar la presentación, el recuadro 1 no hace referencia a otros servicios básicos, pero ciertamente la salud, el transporte, la seguridad pública y los lugares de recreación y esparcimiento colectivo, entre otros, delimitan espacios de interacción con mecanismos específicos de integración y de segmentación. Con sus matices

particulares, el funcionamiento de cada uno de ellos va configurando el escenario de estructuras de oportunidades donde se nutre el portafolio de activos de los pobres urbanos, contribuyendo de ese modo a definir su localización en la estructura social de la ciudad.

En lo que sigue comentaré con más detalle la naturaleza, los factores determinantes y las consecuencias de las segmentaciones en el ámbito laboral, educativo y residencial<sup>25</sup>.

#### RECUADRO I

POSIBLE INCIDENCIA DE SEGMENTACIONES EN ÁREAS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL SOBRE LA FORMACIÓN DE ACTIVOS QUE PODRÍAN AMORTIGUAR LAS TENDENCIAS AL AISLAMIENTO DE LOS POBRES URBANOS

Segmentaciones	Capital social individual	Capital social colectivo	Capital ciudadano
En el área laboral.	Reduce la probabilidad de contar con redes de información y contactos que facilitan la búsqueda de empleo.	La separación de los lugares de trabajo que reclutan a los que tienen "voz" reduce la fortaleza de las instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos.	El trabajo deja de operar como el vínculo central de pertenencia a la sociedad. Se afecta la adquisición de derecho ciudadano. Se debilitan los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas y destinos con las corrientes predominantes de trabajadores.
En el área educativa.	Se debilitan i) la formación de reciprocidad y solidaridad; ii) la posibilidad de que los que tienen más conozcan los méritos de los que tienen menos y construyan lealtades con ellos; iii) la posibilidad de incorporar hábitos y actitudes de clase media con respecto a la movilidad, por medio de la educación.	Se reduce la participación de los padres de estudiantes de clase media en la educación pública y se atenúa su influjo sobre el mantenimiento de la calidad de estos servicios.	Los estudiantes pobres ven reducidas sus oportunidades de experimentar la pertenencia a una comunidad con iguales derechos y obligaciones, problemas similares y recompensas por méritos con sus pares de otras clases.
En las áreas residenciales.	Menor información y contactos. Menor eficiencia normativa. Menor exposición a modelos de rol.	Riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficit de liderazgos.	Debilitamiento de los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases, y riesgo de formación de subculturas marginales.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>25</sup> En diferentes partes del texto utilizo los términos «diferenciación», «segmentación» y «segregación», por lo que conviene aclarar el significado que asigno a cada uno de ellos. El primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales. El segundo agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una categoría a otra. El tercero suma a los dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría, de mantener o elevar las barreras que las separan entre sí.



## LA SEGMENTACIÓN LABORAL

Para los efectos del análisis que se desarrolla enseguida, conviene comenzar recordando las observaciones sintetizadas en el recuadro 1 sobre ciertos aspectos del portafolio de activos de los pobres urbanos que podrían verse afectados por las transformaciones en el mercado laboral y que tienen incidencia en su grado de aislamiento o de integración en la sociedad:

- i) Dimensión de capital social individual: el establecimiento donde se trabaja es un lugar privilegiado para la construcción de redes de amistad, a través de las cuales fluyen recursos en forma de contactos, información y facilidades de acceso a determinados servicios.
- ii) Dimensión de ciudadanía en sus aspectos subjetivo y objetivo: es también un ámbito privilegiado para la generación de elementos subjetivos de ciudadanía, en el cual se comparten problemas, se consolidan identidades, se afianzan autoestimas y se construye un destino común. Pero también lo es para la adquisición de derechos objetivos de ciudadanía, por medio de conquistas laborales tales como la ampliación y el mejoramiento de las prestaciones sociales usualmente asociadas al rol de trabajador asalariado.
- iii) Dimensión de capital social colectivo: la participación estable en un mismo establecimiento de trabajadores con distinto grado de calificación aumenta las oportunidades que tienen las categorías de trabajadores menos calificados de acceder a instituciones eficientes en la defensa de sus intereses laborales y en la preservación de derechos ya adquiridos.

Una de las características nodales de la presente reestructuración económica radica en que los umbrales de calificación para participar en el mercado formal se elevan al ritmo cada vez más acelerado de las innovaciones tecnológicas y de los requerimientos de productividad y competitividad a nivel mundial. Esta situación suele implicar una drástica devaluación de los créditos asociados a las habilidades y competencias que los trabajadores lograron adquirir en los lugares

de trabajo y, por ende, una reducción igualmente drástica de sus posibilidades de participar en el mercado formal y en los ámbitos laborales donde se acumula el tipo de activos antes mencionados. Paralelamente, se producen intensos procesos de desindustrialización y de achicamiento del Estado, con la consecuente reducción de la proporción de puestos de trabajo estables y protegidos, y el consiguiente aumento de los servicios, particularmente de los personales y los de consumo. Ahora bien, como en los servicios prevalece una distribución del ingreso y de las calificaciones más polarizada que en la industria, la transferencia masiva de mano de obra de un sector a otro se vincula a un incremento de la desigualdad en los ingresos y en las condiciones de trabajo<sup>26</sup>. Por otra parte, muchas de las actividades de servicios personales y de consumo pueden verse como extensiones de las tareas domésticas, por lo cual ofrecen márgenes muy estrechos para aumentar la productividad. Como argumenta Esping-Andersen (1999), citando a Baumol (1967), estas dos características exponen a estas actividades a una «enfermedad de costos» (*cost disease*) que las hace intrínsecamente precarias e inestables.

Para apreciar cuán importantes son estos procesos para los trabajadores latinoamericanos basta tener presente dos hechos. El primero es que la actual tendencia a la mayor precariedad del empleo se da en sociedades en las que ya se ha pasado del predominio de interacciones reguladas por una «solidaridad mecánica» al predominio de una «solidaridad orgánica» (Durkheim, 1964). Esto quiere decir que con la mayor división del trabajo, y bajo el impulso de la necesidad de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización, el eje de la integración en la sociedad se fue trasladando desde las instituciones primordiales

---

<sup>26</sup> Existe un amplísimo debate sobre los efectos de la desindustrialización en la desigualdad (véase, entre otros, Sassen, 1999; Mollenkopf y Castells, 1991; Hamnett, 1998; Musterd y Ostendorf, eds., 1998). Uno de los ejes de ese debate es la falta de consideración de procesos que pueden estar incidiendo en el aumento de la desigualdad de ingresos y que tienen que ver, entre otras cosas, con cambios en los sistemas impositivos, en los beneficios sociales, en el desempleo, en la composición de los hogares o en la estructura de edad de la población. En el centro de estos cuestionamientos se encuentra el análisis de la acción del Estado.

(familia y comunidad, principalmente) al mundo laboral, lo que permitió abrigar la esperanza de que, al igual que en las naciones de industrialización temprana, el trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración en la sociedad y la formación de identidades y sentimientos de autoestima.

Sin embargo, esa promesa parece ir perdiendo actualidad para la masa creciente de población que, en el nuevo contexto económico global, no logra establecer con el mercado de trabajo vínculos suficientemente estables y protegidos como para servir de plataforma a procesos de integración social. Para estos grupos, el trabajo deja de constituir la principal actividad sobre la que se apoya la estructuración racional de la vida cotidiana. Se debilita el rol del trabajo como articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de allí derivan y, en la medida en que la reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, pierde también relevancia como promotor de ciudadanía.

El segundo hecho vinculado a las consecuencias de la mayor precariedad e inestabilidad laborales sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos tiene que ver con el tipo de régimen de bienestar predominante en la región<sup>27</sup>. Aun cuando en ninguno de los países de América Latina las prestaciones sociales ha alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación que amerite incorporarlas a la categoría de «régimen de bienestar» en el sentido que les da Esping-Andersen (1990 y 1999), los embrionarios regímenes que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al modelo «conservador» de Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos por medio del trabajo, que al modelo «socialdemocrático» de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al modelo liberal de los países anglosajones, con su foco en la provisión de redes de seguridad para los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de

---

<sup>27</sup> Por régimen de bienestar entiendo el conjunto más o menos articulado de protecciones ante riesgos sociales que brindan las instituciones del Estado, del mercado, de las familias y de la comunidad (Esping-Andersen, 1999).

los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

Ciertamente, el Estado desempeña un papel medular en la determinación de los efectos de la reestructuración económica sobre la segmentación laboral. Un salario social garantizado reduce la compulsión de los individuos a aceptar trabajos poco atractivos, como son los de baja calificación en los servicios. Los programas públicos de empleo permiten absorber temporalmente a los trabajadores desplazados por la tecnología en labores relacionadas con el funcionamiento de distintos servicios. Los cambios en el sistema impositivo pueden activar fuentes potenciales de trabajo. En general, el Estado puede dosificar e ir equilibrando la cobertura y el volumen de los recursos que transfiere a las categorías sociales más afectadas por las reformas económicas, dándole un tono más o menos progresivo a su acción y reflejando una mayor o menor voluntad de amortiguar los efectos concentradores de aquellas. La consideración de estos factores ayuda a comprender las diferencias que se dan entre países desarrollados con distintos regímenes de bienestar, en lo referente a los cambios en la distribución del ingreso y en el peso de las actividades informales. Hay que tener presente, sin embargo, que aun los estudios que subrayan las diferencias entre los regímenes reconocen que, bajo las presiones derivadas tanto de la ampliación de las fronteras de competitividad como de los cambios en las estructuras demográficas, se observan indicios de repliegue de la cobertura de seguridad social incluso en aquellos países que se habían distinguido por sus avances en este campo<sup>28</sup>.

### *1. La segmentación educativa*

La creciente centralidad del conocimiento como instrumento para el progreso de las naciones reafirma el papel que se asignó tradicionalmente a la educación como vía principal de movilidad social y ámbito privilegiado para la integración social de las nuevas

---

<sup>28</sup> Para el caso de Francia, véase White (1998); para el de Alemania, Friedrichs (1998); para el de Bélgica, Kestellot (1998), y para el de Suecia, Borgegard, Anderson y Hjort (1998).

generaciones. Ese papel ha sido reiteradamente destacado en los pronunciamientos de las cumbres presidenciales de los últimos años, donde los máximos responsables de las políticas públicas han reconocido que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valorativo de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social.

Resulta paradójico, sin embargo, que, junto con enunciar estos principios, muchas sociedades de la región estén experimentando un proceso históricamente inédito de estratificación de los circuitos educativos<sup>29</sup>. Parece evidente que el sistema educativo mal puede estar habilitado para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada. Ciertamente, este es uno de los principales nudos del dilema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

Para entender mejor la importancia de la composición social de los lugares de enseñanza para la integración de las nuevas generaciones, basta considerar el hecho de que aparte de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas (en los escasos países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal), son muy pocas las instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brindan a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal —y muchas veces el único— ámbito institucional que tiene la potencialidad de actuar como un crisol integrador, según sea su capacidad para generar

---

<sup>29</sup> Tanto es así, que en algunos países de la región la conciencia de que existen tales circuitos hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad cuando intentan que sus niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín infantil (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilitará posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamiento pedagógico de alta calidad, que a su vez les abrirán las puertas de las mejores universidades.

contextos en que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana con sus pares de otros estratos y desarrollar con ellos códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad.

Si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos<sup>30</sup>. Por ello es importante destacar no solo la contribución que el sistema educativo hace a la equidad por medio de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al crear las condiciones que facilitan la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Avanzando ahora sobre la síntesis presentada en el recuadro 1, cabe afirmar que el sistema educativo puede hacer una importante contribución a la equidad en la distribución de activos de capital social, al facilitar la construcción de redes de estudiantes de composición social heterogénea. Para los estudiantes pobres, esas redes son depósitos de reciprocidades, confianzas y lealtades que pueden ser activadas en el momento de su incorporación al mercado de trabajo, gracias a la movilización de los «créditos» acumulados con sus pares más influyentes a lo largo de una historia común, y gracias al conocimiento directo que estos tienen de sus méritos (Flap y Graaf, 1986). Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad

---

<sup>30</sup> Cuando se examinan estos problemas, debe tenerse en cuenta que la distinción entre establecimientos pagados y no pagados, privados y públicos, no agota las formas que toma la segmentación educativa. Tanto la calidad de estos servicios como la homogeneidad en la composición social del público que atienden pueden y suelen acompañar a los procesos de segregación residencial, lo que hace que la asistencia a la escuela pública de los que más tienen no sea garantía de que el sistema educativo esté cumpliendo su función de integración social. Algunos arreglos político-administrativos tienen el mismo efecto, como en el caso de los condados de los Estados Unidos, en los que la autonomía de financiamiento de las municipalidades parece neutralizar totalmente el propósito integrador (Massey, 1996), pues en la medida en que los que no pertenecen a una comunidad próspera no pueden utilizar sus servicios públicos, los resultados en términos de segregación de la sociedad pueden ser similares a los de la privatización de esos servicios.

social es una ficción que solo se cumple en situaciones extraordinarias. Son los contactos sociales lo que potencia el aprovechamiento del capital humano y, dado que generan una razonable certidumbre respecto al logro de empleos adecuados, lo que alimenta también la motivación para seguir invirtiendo en el desarrollo de ese capital.

De manera similar, y habida cuenta del impacto que suele tener la deserción del sistema de educación pública de sectores de clases medias que tienen «voz», toda iniciativa que impida el avance de la segmentación educativa hace, por una parte, una contribución indirecta al capital social colectivo de los estudiantes pobres, al frenar o contrarrestar el deterioro de la calidad de dicho sistema con respecto al privado. Y, por otra, ayuda al desarrollo temprano de sentimientos de ciudadanía entre los estudiantes pobres, que se nutren así de su participación, en condiciones de igualdad, en una comunidad educativa de la que forman parte sus pares de hogares más aventajados, de la que emergen identidades compartidas y metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como sujeto de derechos, así como sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. En otras palabras, la contribución de la experiencia estudiantil a la formación ciudadana será más rica allí donde haya mayor semejanza entre la composición social de la comunidad escolar de cada establecimiento y la de la comunidad nacional. En cambio, conforme aumenta la segmentación entre los establecimientos educativos, aumenta también la probabilidad de que los miembros de un estrato social solo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde las relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos propios de la organización del mundo laboral.

## LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

La segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de

urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades.

Numerosos analistas de la situación imperante en los Estados Unidos, pero también en grandes centros urbanos europeos, han llamado la atención sobre la concentración de los pobres en determinados barrios de las ciudades. En esos barrios se concentra una densidad de privación material sin precedentes, que contrasta fuertemente con la concentración espacial igualmente inédita de hogares ricos en otros barrios. A juicio de estos analistas, debido al peso relativo de la población afectada, así como a la gravedad de las consecuencias que ello tiene sobre sus oportunidades de integrarse en la sociedad y sobre la salud del tejido social, las formas de segregación residencial que afectan a los pobres urbanos demandan una atención preferencial de los encargados de las políticas sociales (Massey, 1996; Wilson, 1987, y Wilson, ed., 1993).

Aun cuando aluden a una gama claramente insuficiente de factores determinantes, los intentos de dar cuenta de la segregación residencial, básicamente en términos de la urbanización de la pobreza y del aumento de la densidad urbana (Massey, 1996), resultan útiles para subrayar la importancia y la singularidad histórica de la concentración de los pobres en las ciudades como condición necesaria para la activación de los mecanismos que eventualmente pueden conducir a su aislamiento social. Una contribución adicional es la de proveer una explicación sencilla para la formación de subculturas que se apartan de las corrientes predominantes en la sociedad. De acuerdo con la teoría de Fischer (1975), la subcultura emerge en forma natural de la concentración espacial de categorías de población que comparten características similares, y el simple hecho de la mayor accesibilidad intragrupal favorecería la formación de patrones normativos que reflejan esos rasgos comunes<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> En el caso de los guetos urbanos, tal como sostiene Crane (1989) en su estudio sobre la deserción escolar y la maternidad adolescente en Chicago, es probable que se sobrepasen los umbrales de densidad de la pobreza, a partir de los cuales



## 1. *Una tipología de barrios populares urbanos*

Ahora bien, se puede argumentar que los estratos populares de las grandes ciudades siempre se han aglutinado en vecindarios que se diferenciaban del resto por el nivel socioeconómico medio de sus habitantes, así como por una constelación de rasgos singulares propios de los patrones de interacción que se dan dentro del barrio y entre este y el resto de la ciudad, constelación que, abusando ciertamente del término en muchos casos, podría estar indicando la presencia de una subcultura. Si esto es así, cabe preguntarse qué es lo que hace que el aislamiento social, a diferencia de otras experiencias de concentración espacial de estratos populares urbanos, se plantee actualmente como una característica central de las nuevas experiencias de segregación residencial de los pobres urbanos.

Para el solo efecto de facilitar la búsqueda de respuestas a este interrogante, en el recuadro 2 se presenta una tipología de barrios populares urbanos gruesamente caracterizados. Los casilleros fueron ordenados según un hipotético grado de apertura a la movilidad individual o colectiva prevaleciente en el período histórico en que se consolidan esos barrios. Como se infiere fácilmente de su lectura, en el recuadro se parte del supuesto de que el conocimiento de las transformaciones que experimentan las estructuras de oportunidades más importantes para los trabajadores no calificados y semicalificados es un antecedente esencial para comprender las distintas variedades de barrios pobres urbanos.

Sin embargo, antes de pasar al examen de cada una de las celdillas del recuadro 2, debo advertir al lector sobre sus limitaciones en al menos dos aspectos importantes. En primer lugar, el esquema nace de reflexiones acerca de la historia de las transformaciones urbanas en los países del Cono Sur. Como tal, es probable que sea útil también para interpretar la realidad de la morfología social urbana de las grandes ciudades de otros países de la región con características similares a las que sirvieron de base para su construcción. En cambio,

---

las pautas que se van consolidando alrededor de los correlatos conductuales de experiencias prolongadas de carencias críticas comienzan a operar como el marco dominante que orienta la acción.

su aplicabilidad es dudosa en aquellas sociedades latinoamericanas marcadas por heterogeneidades culturales que se basan en fuertes diferencias étnicas. En estos casos, la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de las clases medias y altas no parece abiertamente cuestionada, y las distancias sociales muestran una solidez tal que no se ven afectadas por la proximidad o por la interacción cotidiana entre personas de distintas clases (el ejemplo arquetípico sería el de las castas de la India). En estos países, el problema de la segmentación en los espacios de interacción que controlan los distintos órdenes institucionales resulta secundario ante el desafío central que enfrentan los pobres urbanos, a saber, el de alcanzar los umbrales de acceso a la ciudadanía plena y legitimar sus pretensiones de integrarse en la sociedad en condiciones de igualdad.

RECUADRO 2  
TIPOLOGÍA DE BARRIOS POPULARES URBANOS SEGÚN OPORTUNIDADES DE MOVILIDAD PREDOMINANTES DURANTE EL PROCESO DE SU FORMACIÓN

<b>Individual</b>		
<b>COLECTIVA</b>	<b>Favorable</b>	<b>Desfavorable</b>
<b>Favorable</b>	<b>Barrios populares heterogéneos</b> (3)	<b>Barrios obreros tradicionales</b> (2)
<b>Desfavorable</b>	<b>Barrios de migrantes recientes</b> (1)	<b>Guetos urbanos</b> (4)

Fuente: Elaboración propia.

Una segunda limitación del esquema es que tampoco considera los barrios formados mayoritaria o totalmente por minorías étnicas, religiosas, o por hogares que tienen un mismo origen territorial. Lo que distingue a tales barrios es el carácter voluntario de la decisión de instalarse en ellos. Los motivos pueden ser diversos: para restablecer redes, mantener costumbres, normas, valores e identidades culturales comunes; para defenderse de ataques de otros grupos sociales; para sentar las bases de proyectos empresariales en los cuales el capital social comunitario es un recurso muy valioso; para organizar, en condiciones más favorables, acciones colectivas tendientes a mejorar la infraestructura común o tendientes, incluso, a perseguir objetivos políticos de más largo plazo.

Es interesante notar que en estos casos la segregación residencial puede ser un recurso instrumental deliberadamente buscado (Boal, 1998, p. 97), o una precondition para la formación de una comunidad, o un resultado de ello (Castles, 1998).

*a) Barrios de migrantes recientes (celdilla 1)*

Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de este tipo de vecindarios en muchas ciudades de la región estuvo estrechamente ligado al ritmo de las transferencias masivas de población de origen rural, que en su mayoría se estableció en la periferia de los grandes centros urbanos.

Hay varios aspectos de la situación imperante en estos barrios que los diferencian de la situación de los pobres en los actuales guetos urbanos de la región. En primer lugar, muchos de los migrantes eligieron voluntariamente residir en la periferia de las ciudades, procurando la cercanía de familiares o de conocidos de igual o similar origen migratorio. Segundo, la mayoría de estas personas fueron atraídas por las posibilidades de movilidad social que ofrecía la ciudad. La conquista de una ciudadanía urbana representaba, entre otras cosas, acceso a servicios y a prestaciones sociales inexistentes en el lugar de origen. Tercero, el momento histórico en que se produjeron las migraciones permitió que germinaran expectativas de progreso sostenido. En efecto, la ampliación del aparato del Estado —paralela a la expansión de los servicios públicos— y la activación económica que acompañó el proceso de sustitución de exportaciones en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial generaron una capacidad de absorción de empleo que alcanzó a los trabajadores no calificados. Además, al comparar su situación presente con la de sus orígenes, muchos de los migrantes encontraban que sus esfuerzos estaban bien recompensados, lo que fue decantando un clima de optimismo y confianza en el progreso. Los propios actores, así como la mayoría de los analistas de estos procesos, percibían básicamente el paso por los cordones urbanos como una etapa intermedia en el proceso de asimilación a las ciudades<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Sin duda esta rápida caracterización no hace justicia a la variedad de situaciones asociadas a los asentamientos urbanos de migrantes rurales en los

b) *Barrios obreros tradicionales (celdilla 2)*

Esta categoría se refiere a barrios en los cuales una importante porción de los residentes comparte experiencias de trabajo en los mismos establecimientos, como industrias, minas o empresas vinculadas al transporte. En muchas ciudades de América Latina se formaron barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, talleres de ferrocarriles o establecimientos fabriles correspondientes a distintos sectores industriales. La característica distintiva de estas instancias era una conciencia de clase relativamente robusta, donde la sociabilidad del vecindario tendía a reforzar el microcosmos social que surgía alrededor del trabajo<sup>33</sup>. A esa robustez contribuían varios factores. En primer lugar, la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos<sup>34</sup>. Se-

---

distintos países de la región. A fines de la década de 1960 hubo un extenso y rico debate al respecto, en que participaron, entre otros, Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano y Gino Germani. Un buen resumen de la polémica suscitada desde distintas perspectivas en torno a la naturaleza de esos fenómenos se encuentra en un número totalmente dedicado a la marginalidad urbana de la *Revista Latinoamericana de Sociología* (1969). Es interesante observar que esta situación no es muy diferente de la que surge de los análisis de los procesos de traslado masivo de población rural a las ciudades de los Estados Unidos en los años veinte; también se mencionan tendencias similares en los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (véase Esping-Andersen, 1999). Algunos estudios ya argumentaban que los problemas sociales que afectaban a quienes se instalaban en los barrios más pobres de la ciudad obedecían a circunstancias temporarias que se irían desvaneciendo en el camino al progreso (Park y Burgess, 1925). Sin embargo, incluso la situación de los guetos urbanos altamente segregados en los años cincuenta en los Estados Unidos difiere radicalmente de las situaciones actuales, en el sentido de que la gran mayoría de aquellos trabajadores no calificados tenían empleo, y ello constituía una experiencia central en su vida. La segregación residencial actual, en cambio, se presenta en medio de una fuerte declinación de las oportunidades ocupacionales y de las remuneraciones relativas de los trabajadores no calificados (véase Wilson, 1996a, p. 54).

<sup>33</sup> Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero de Huachipato (Di Tella y otros, 1966).

<sup>34</sup> Lipset, Trow y Coleman (1962), en su investigación sobre la International Typographical Union, encontraron que había una relación entre el tamaño del

gundo, la vigencia de utopías portadoras de imágenes que resaltaban la importancia del papel del trabajador en la construcción de una nueva sociedad, más rica, más equitativa y más integrada. Tercero, la acumulación de conquistas laborales gracias al esfuerzo colectivo y los avances paralelos en la adquisición de derechos ciudadanos. Cuarto, la importancia y fortaleza de las instituciones de los trabajadores, y, quinto, la esperanza de un progreso impulsado por la dinámica industrial. Bajo estas circunstancias, las actitudes y valores que emergían de la comunidad laboral tuvieron gran incidencia en la formación de los patrones que regulaban las relaciones entre los vecinos de barrios obreros. Y a su vez, la sociabilidad entre los vecinos y la participación en las instituciones vecinales realimentaban esas actitudes y valores.

*c) Barrios populares heterogéneos (celdilla 3)*

En esta celdilla entran aquellos vecindarios que se constituyeron en contextos urbanos que favorecían la movilidad individual y colectiva. Este fenómeno tuvo vigencia solo en algunas de las grandes ciudades de América Latina, y su peso relativo estuvo en relación directa con la antigüedad y profundidad de los procesos de industrialización y urbanización. En ellos convivían, entre otros, obreros industriales estables, otros que habían alcanzado la independencia mediante el establecimiento de talleres o pequeños comercios, trabajadores de servicios personales diversos, empleados de oficina o maestros, todos los cuales mantenían contactos informales cotidianos, donde unos y otros eran reconocidos fundamentalmente como buenos o malos vecinos, como personas decentes o no decentes, y donde importaban poco otras distinciones vinculadas a la condición socioeconómica de cada hogar. Aunque muchos de estos hogares bordeaban las fronteras de la pobreza, en conjunto reunían suficiente capacidad de consumo como para estimular el establecimiento de múltiples microempresas —y la

---

establecimiento y el vigor de los lazos de amistad que se establecen, lazos que comprometen a su vez un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.

residencia en el barrio de sus dueños— que brindaban una amplia gama de servicios, tales como comercios de todo tipo, peluquerías, cines, bares o talleres de reparación.

*d) Guetos urbanos (celdilla 4)*

La celdilla 4 es principalmente el resultado de procesos de segregación residencial, que en América Latina han operado fundamentalmente a partir de los años ochenta, en un contexto que muestra importantes diferencias con los procesos que caracterizaron la constitución de barrios formados por los nuevos obreros (migrantes internos) y los viejos obreros de las ciudades. Lo que prima en ese contexto son experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado —es decir, el debilitamiento de dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario—, de acelerado estrechamiento de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados o semicalificados, y de rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para incorporarse en el mercado laboral. En vez de la atracción de la ciudad, opera la expulsión hacia la periferia. En lugar de estímulos nacidos de nuevas oportunidades de trabajo, crece la proporción de la población activa con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. A diferencia de los migrantes rurales que comparaban favorablemente su situación presente con la que habían dejado, muchos de los actuales pobres urbanos ya han incorporado expectativas de ciudadanía plena en lo que concierne a derechos sociales, civiles y políticos, entre ellas aspiraciones legítimas de participar en los estilos de vida predominantes en la ciudad. En vez de expectativas de movilidad ascendente, prima entonces el reconocimiento de una movilidad descendente inevitable o de la imposibilidad de progresar. Los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social se ven agravados por la combinación perversa de dos fenómenos: el eje de la formación de identidades se desplaza desde el mundo del trabajo al mundo del consumo, al tiempo que se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de estos estratos.

La concentración espacial históricamente inédita de personas con aspiraciones propias de la vida urbana, con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos merced al empleo, suscita fuertes sentimientos de privación relativa. Bajo estas circunstancias, los nuevos guetos urbanos favorecen la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo hacen, lo que va dejando en el lugar una población residual, que vive en condiciones cada vez más precarias y se halla crecientemente distanciada de las personas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea.

La concentración espacial de personas que comparten estas características refuerza la precariedad del grupo por varias vías. En primer lugar, la interacción con los vecinos está limitada a personas cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida no promueven resultados exitosos de acuerdo con los criterios predominantes en la sociedad. Segundo, las redes vecinales son ineficaces para la obtención de empleo o de información sobre empleo y oportunidades de capacitación. Tercero, la misma inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de instituciones vecinales básicas y de niveles adecuados de organización y control social informal. Cuarto, los niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos dentro de las corrientes principales de la sociedad, así como de oportunidades de exposición a esos modelos. Por último, las situaciones de desempleo persistente aumentan la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingreso. Aun cuando en abstracto la comunidad local rechace esos comportamientos, en los hechos, la experiencia compartida de las penurias que impone la supervivencia cotidiana en esas condiciones da origen, por efecto de una mayor comprensión de sus causas, a una mayor tolerancia hacia esas desviaciones. La sedimentación progresiva de estas respuestas adaptativas va alejando la normatividad y los códigos imperantes en estos barrios de aquellos que predominan en el resto de la ciudad, acentuando de ese modo su aislamiento social.

## 2. *Auges, decadencias y transformaciones*

Es muy probable que una mirada atenta a la composición social de los vecindarios pueda descubrir en todo momento la coexistencia de barrios cuya composición los acerca a uno u otro de los tipos señalados, configurando un escenario en que se proyecta espacialmente la heterogeneidad de la pobreza. Lo que cambia es el peso relativo de cada una de estas categorías, por cuanto su crecimiento corresponde a distintas combinaciones de modalidades de desarrollo, grados de urbanización y tipos de regímenes de bienestar. De hecho, cada vecindario cambia su composición con mayor o menor velocidad, pero de manera continua, como resultado de hogares que se van y de otros que llegan, de unidades económicas que desaparecen y de nuevos emprendimientos que se establecen en la zona, de modo que, en cada período, la fotografía de cualquier barrio con cierta antigüedad revelaría residuos de distintas etapas de su formación, huellas de distintos modos de ordenar y ocupar el territorio, de los tipos de familia que prevalecieron, de actividades económicas que ya no operan o agonizan, así como de sucesivas configuraciones de estructuras sociales que dominaron la sociabilidad de su tiempo y le dieron su tono.

En suma, de la discusión anterior se desprenden al menos tres hipótesis de trabajo, cuya puesta a prueba podría permitir avances interesantes en la comprensión de los procesos de segregación residencial y su vinculación con el aislamiento social. La primera hipótesis plantea que la heterogeneidad de la pobreza se proyecta en el espacio urbano, lo que supondría una tendencia entre los hogares pobres a agruparse según calidades similares de sus portafolios de activos. La segunda, que subyace como supuesto a todo lo largo del análisis anterior, afirma que el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de vecindarios que se acercan mucho, por sus características, a los rasgos típicos del gueto urbano, esto es, vecindarios donde permanecen los que no tienen recursos para instalarse en otra parte, se van los que pueden, y se suman los que son expulsados de otras áreas de la ciudad. La tercera sostiene que los hogares de este último tipo de vecindario muestran

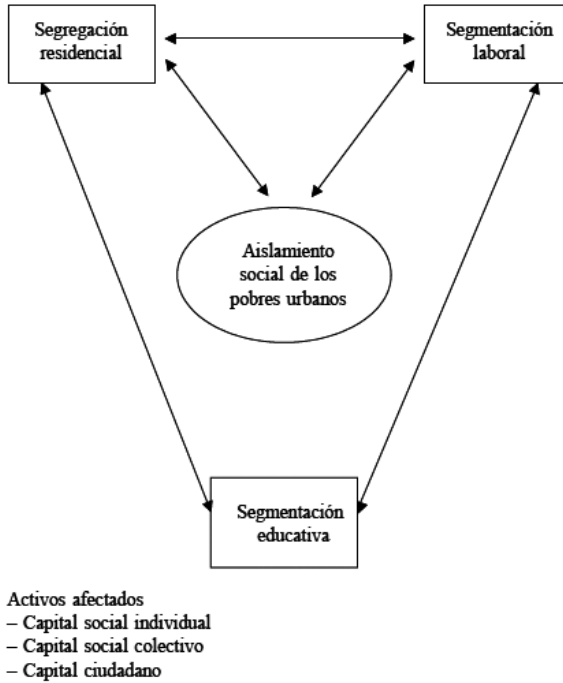


los niveles más altos de aislamiento social, esto es, los vínculos más débiles con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos dominantes.

## LAS SEGMENTACIONES Y EL AISLAMIENTO SOCIAL

Aun cuando la afirmación deba ponerse a prueba en cada caso específico, es muy probable que, tal como se presenta en el gráfico 1, los tres tipos de segmentación recién examinados se potencien mutuamente en sus efectos en cuanto al aislamiento progresivo de los pobres urbanos. Así, el aumento de las disparidades en los ingresos y en las condiciones de trabajo que resulta del funcionamiento actual de la economía tendería a manifestarse en segmentaciones de los servicios y polarizaciones en la distribución de las clases en el espacio urbano, mientras que las formaciones subculturales que suelen acompañar la consolidación de la segregación residencial de los pobres reforzarían a su vez los procesos de diferenciación de ingresos y de segmentación de los servicios. A medida que se profundizaran las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, estas se irían manifestando en diferencias de calidad en la infraestructura de servicios, educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual aumentaría el aislamiento social de los pobres urbanos y reduciría sus posibilidades de insertarse en forma estable y no precaria en el mercado de trabajo.

GRÁFICO I  
EL AISLAMIENTO SOCIAL DE LOS POBRES URBANOS  
Y LAS SEGMENTACIONES SOCIALES



Fuente: Elaboración propia.

Pese a esta hipotética interdependencia entre los grados de segmentación en uno y otro de los ámbitos potenciales de interacción antes discutidos, el examen separado de cada uno de ellos tiene al menos dos virtudes. La primera es justamente plantear estas supuestas interdependencias como hipótesis, incentivando de ese modo la identificación de los mecanismos que intervienen en la propagación de los efectos segmentadores de un ámbito a otro. La segunda es la de desplegar la batería de instrumentos de que dispondría el Estado para enfrentar los problemas de integración de los pobres urbanos, lo que le permitiría contar con una gama de alternativas para bloquear esos mecanismos de transmisión, de modo de reducir, frenar o contrarrestar las segmentaciones en los restantes ámbitos.

En efecto, dependiendo del carácter de las matrices socioculturales nacionales y de las concepciones de ciudadanía que guían las acciones de los Estados, el aumento de la segmentación y de la precariedad del mercado laboral puede coexistir con políticas que amortigüen su impacto sobre los diferenciales de ingreso o eviten la manifestación territorial de esas disparidades en términos de segregación residencial. El Estado también puede incentivar o desincentivar la universalidad en el uso de servicios básicos como el transporte, la seguridad pública, la salud y la educación, haciendo mayores o menores esfuerzos por mantener su calidad y dejando más o menos librada al juego de la oferta y la demanda la posibilidad de adquirir esos servicios en el mercado, opciones que tienen obvias implicaciones sobre la probabilidad de deserción de las clases medias y altas del ámbito público. Esta parece ser la postura asumida por algunos regímenes socialdemócratas de bienestar. En el caso de Suecia, por ejemplo, algunos autores afirman que si bien la creciente polarización social y económica entre vecindarios, que empezó a manifestarse desde comienzos de los años noventa, debilitó los espacios de interacción entre las clases, sus efectos sobre el aislamiento social de los pobres parecen haber sido adecuadamente contrarrestados por un Estado de bienestar que, aunque aquejado por problemas financieros, sigue manteniendo una cobertura generalizada de servicios que brindan protección y seguridad y que abarcan a todas las clases sociales (véase Borgegard, Anderson y Hjort, 1998).

#### ALGUNOS MECANISMOS QUE RETROALIMENTAN EL AISLAMIENTO SOCIAL DE LOS POBRES

##### *1. La independencia creciente de los efectos de las subculturas marginales sobre el comportamiento de los pobres urbanos aislados*

Cualesquiera que sean sus causas, una vez que se instalan concentraciones de pobres involuntariamente aislados de las corrientes principales de la sociedad, se crean condiciones fértiles para la emergencia y perpetuación de subculturas marginales, toda vez que las

reacciones que despiertan en el resto de la sociedad las conductas orientadas y reguladas por esas subculturas alimentan y profundizan el aislamiento social de los pobres urbanos.

Los ejemplos de la operación de estos círculos viciosos de reproducción ampliada del aislamiento social son muchos, y la mayoría de ellos se activa una vez que la opinión pública estigmatiza esos barrios como el espacio donde se congregan las «clases peligrosas». Basta mencionar tres de los ejemplos más conocidos: i) sus habitantes, especialmente los jóvenes, suelen ser víctimas de la llamada «discriminación estadística», en virtud de la cual la sola consideración de su lugar de residencia es suficiente para que algunos empleadores rechacen sus postulaciones de trabajo; ii) los hogares que pueden hacerlo desertan a otros barrios, lo que priva al vecindario de posibles modelos de rol, de personas que tienen «voz» y que habrían podido officiar de transmisores de los patrones normativos de la sociedad global y de contactos e informaciones útiles para la obtención de empleos, el acceso a servicios o ambas cosas a la vez; y iii) las personas evitan entrar en esos barrios, lo que hace que se reduzca la frecuencia con que algunos nuevos residentes entran en contacto con amistades y familiares que viven en otras zonas de la ciudad (véase al respecto Zaffaroni, 1999).

Las subculturas marginales están constituidas por una amplia gama de patrones conductuales y normativos que van sedimentando alrededor del reconocimiento de las adversidades que comparte una población con graves carencias materiales y condiciones precarias de vida, de las barreras a la movilidad social y de la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas seriamente dañadas por la experiencia de exclusión. Como comenté anteriormente, la falta de empleos formales y estables hace que el mundo del trabajo pierda, paulatina pero inexorablemente, su papel como referente central para la organización de la vida cotidiana, para la provisión de disciplinas y regularidades y para la articulación de expectativas y el escalonamiento de metas, al tiempo que el progresivo aislamiento tiende a hacer cada vez más difusas las señales (cuando las hay) que desde la sociedad global indican caminos

accesibles a personas de baja calificación para alcanzar condiciones dignas de vida. Todo ello va aumentando la permeabilidad de los pobres urbanos aislados a otras propuestas normativas que surgen en el entorno inmediato, algunas de las cuales incorporan orientaciones que no rechazan transitar por caminos ilegales para alcanzar las esquivas metas del consumo, mientras que el aislamiento social inhibe la eficacia de eventuales iniciativas que podrían contrarrestar esas predisposiciones mediante la invocación de las normas y valores modales de la sociedad.

Profundizando un poco más en las consecuencias de estos procesos, se puede argumentar que el aislamiento contribuye a agotar el portafolio de activos de los pobres, en la medida en que afecta su capacidad de acumulación de capital social. Hay por lo menos tres razones para ello. En primer lugar, el aislamiento reduce las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de suministrar trabajo o información y contactos sobre empleos, sobre oportunidades de capacitación y sobre estrategias para un mejor aprovechamiento de los servicios existentes, mientras que los recursos que circulan por las redes internas de los vecindarios segregados tienden a ser superfluos y poco eficaces. En segundo lugar, se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que, por haber alcanzado buenos niveles de vida gracias a su dedicación, talento o disciplina, pueden constituir ejemplos positivos de asociación entre esfuerzos y logros, debilitando de ese modo el atractivo de los canales legítimos de movilidad social como vías para satisfacer las aspiraciones de consumo de los pobres. En tercer lugar, se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común, experiencias sobre las cuales descansan los sentimientos de ciudadanía. La idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social puede verse como una ficción cuando el distanciamiento con respecto a las corrientes predominantes de la sociedad se vive todos los días.

Las subculturas marginales entre los pobres urbanos deben ser consideradas, entonces, como algo distinto de lo que Lewis ha llamado «la cultura de la pobreza», cuyo contenido se podría sintetizar en términos de un legado de valores y normas cuyo conocimiento ayuda a comprender la permanencia de la pobreza. Más bien, el acento en este caso está puesto en las subculturas marginales como reacción a condicionantes estructurales que provienen del funcionamiento del mercado, del Estado y de la sociedad, esto es, como uno de los resultados de la progresiva sedimentación de respuestas adaptativas frente a un cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado.

Desde el punto de vista de quienes están interesados en construir salidas para estas situaciones, la pregunta más importante se plantea en torno a la capacidad de dichas subculturas para seguir influyendo en el comportamiento de los jóvenes una vez desaparecidas las principales causas que las originaron. Esto es, en qué medida un incremento significativo del tiro de la chimenea económica permitirá incorporar al mercado a jóvenes con muy baja calificación y que en la actualidad se encuentran encapsulados dentro de una subcultura que no cree en la asociación entre esfuerzos y logros a través del trabajo.

William J. Wilson es optimista con respecto a esta situación en los Estados Unidos y sostiene que un cambio en las oportunidades laborales podría anular el efecto del medio social inmediato. Sin embargo, no se debe subestimar la hipoteca que representan las cadenas estructurales que transmiten los efectos de una generación a la siguiente y que parecerían ir reduciendo el portafolio de activos con que los pobres que viven en barrios segregados podrían enfrentar el desafío de aprovechar eventuales nuevas oportunidades ocupacionales.

En una revisión exhaustiva de la literatura estadounidense sobre los efectos de los vecindarios sobre una serie de comportamientos considerados de riesgo, Jencks y Mayer (1990) encontraron abundante evidencia acerca de los efectos de contextos barriales segregados y homogéneamente pobres sobre el rendimiento educativo, sobre las conductas adictivas y delictuosas y sobre la maternidad adolescente. Por otra parte, en un estudio realizado recientemente

en Montevideo, el autor del presente documento puso a prueba el efecto de la composición social del vecindario sobre el rendimiento educativo, la maternidad adolescente y también sobre el éxito de los jóvenes en el mercado de trabajo, medido por sus ingresos horarios. Los resultados de ese estudio tienden a corroborar la importancia del grado de homogeneidad en la composición social del vecindario como factor determinante de la emergencia de comportamientos de riesgo y de logros en el mundo del trabajo. El componente de riesgo de los comportamientos analizados radica justamente en su capacidad para operar como barreras para la acumulación de los activos que son requeridos para aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado, en la sociedad y en el Estado (Kaztman, coord., 1999).

## *2. La deserción de los espacios públicos por las clases medias globalizadas*

Las sociedades pueden distinguirse según el tipo de reglas distributivas cristalizadas en sus estructuras básicas (mercado, régimen de propiedad, Estado y otras). Esas reglas, que determinan profundamente las condiciones de vida de la población, se traducen en actitudes individuales de mayor o menor tolerancia a la desigualdad. Esas formas institucionales, así como sus correlatos en contenidos mentales, constituyen elementos nodales de la matriz sociocultural que caracteriza a cada sociedad.

La noción de tolerancia a la desigualdad ayuda a comprender la estabilidad de algunos indicadores de equidad o inequidad<sup>35</sup>. Se trata de estructuras subterráneas que, ante incrementos en los indicadores de desigualdad que sobrepasan lo tolerable, se activan para impulsar acciones solidarias que tienden a restablecer el equilibrio.

---

<sup>35</sup> En un estudio que compara datos sobre distribución del ingreso en distintos países y diferentes períodos se sostiene que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del producto interno bruto, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por ser muy poco persistentes (Li, Squire y Zou, 1998).

Estas acciones pueden comprender desde apoyos electorales o iniciativas orientadas a proteger a los más débiles y mantener la calidad de los servicios de cobertura universal hasta la disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas<sup>36</sup>.

La aversión a la desigualdad descansa en la capacidad de empatía de los más aventajados con respecto a los que tienen menos y en sentimientos de obligación moral hacia ellos. Estos contenidos mentales pierden vigencia si no se renuevan periódicamente por medio de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica. Los sentimientos serán más fuertes cuanto más intensa y más frecuente sea la interacción. El espacio de estos encuentros es el ámbito público (el transporte, las plazas, las escuelas y hospitales, las canchas de fútbol, los bares, las playas, los espectáculos masivos, las calles y otros). Tanto la segregación residencial como la segmentación de los servicios reducen esos espacios, debilitando de esa manera la base estructural que sustenta la capacidad de empatía y los sentimientos de obligación moral, lo cual afecta a su vez los niveles de intolerancia a la desigualdad y resta eficacia a los mecanismos homeostáticos<sup>37</sup>.

Los niveles altos de intolerancia a la desigualdad también operan como mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias y altas, especialmente de aquellos consumos que establecen distancias irritantes y fácilmente visibles con las otras clases. Esos controles

---

<sup>36</sup> Como argumenta Barry, la disposición a pagar impuestos altos, al mismo tiempo que permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas, reduce los recursos disponibles de los grupos de mayores ingresos para invertir en la adquisición privada de los servicios, todo lo cual desalienta su deserción de los espacios públicos (Barry, 1998, p. 23). Ciertamente, la contribución de las clases medias y altas al mantenimiento de los espacios públicos que posibilitan la interacción entre las clases no descansa solamente en su grado de aversión a la desigualdad. También interviene el temor a los efectos negativos que suelen acompañar el deterioro de la calidad de vida de las mayorías y de los servicios públicos a los que acuden. Tales efectos son la inestabilidad política, el descenso de la legitimidad de las instituciones —y la consecuente dificultad de las élites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a proyectos de cambio— y, cada vez más, las consecuencias de la inseguridad pública sobre la calidad de las condiciones de vida.

<sup>37</sup> Se entiende por mecanismos homeostáticos un conjunto de fenómenos de autorregulación conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en las propiedades y composición del medio interno de un organismo.



entran en conflicto con las expectativas que despierta la exposición —inevitable en los procesos de globalización— a los estilos de vida de sus pares de los países desarrollados. En la medida en que los recursos requeridos para satisfacer las nuevas aspiraciones de consumo compiten con aquellos que exige la satisfacción de las demandas de los pobres, el distanciamiento entre los patrones de consumo de las clases irá acompañado de una pérdida de interés de las clases acomodadas por la situación y el destino de las menos aventajadas<sup>38</sup>.

Los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de un pequeño sector de la sociedad que, por su riqueza, siempre ha recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social comenzarán a hacerse visibles allí donde una masa importante de las clases medias deserte de los servicios públicos.

## CONSIDERACIONES FINALES

«Seducidos y abandonados», la metáfora contenida en el título de este documento, pretende destacar una de las peculiaridades de la composición de la actual pobreza urbana en muchos países de la región: la creciente proporción de hogares que, habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo, y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en que solo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente.

El enfoque con que se plantea el examen de la naturaleza y los factores determinantes de estos fenómenos, que puede ser llamado «estructural», se diferencia de otros modos de analizar la pobreza

---

<sup>38</sup> Los países pequeños y de gran homogeneidad cultural crean ámbitos de cercanía que tienden a inhibir el distanciamiento de las élites, toda vez que la comunidad tiene en tal caso una mayor capacidad para sancionar a los que se apartan demasiado de los hábitos y estilos de vida de las mayorías.

urbana por su énfasis en la localización de estas categorías en la estructura social de las ciudades, esto es, en la existencia y calidad de los vínculos que se establecen con las estructuras de oportunidades que controlan el Estado, el mercado y otros órdenes institucionales de la sociedad. Desde esta perspectiva importa conocer el funcionamiento de los ámbitos de interacción que pueden operar como fuente de los activos que se requieren para la integración social en cada etapa histórica, de las relaciones que se establecen entre esos ámbitos, pero también del comportamiento de otros actores sociales y, en particular, de las lógicas que subyacen las decisiones de las clases medias en cuanto a promover los servicios y espacios públicos o a desertar de ellos (la «voz» y la «salida» de Hirschman).

He hecho particular hincapié en la discusión de los problemas de segregación residencial, en parte por entender que se trata de una dimensión que ha sido descuidada en la agenda social y, en parte también, por considerar que los barrios con alta densidad de hogares con privaciones materiales y aspiraciones frustradas son campo fértil para la aparición de comportamientos de riesgo y subculturas marginales, cuya cristalización agrega obstáculos —muchas veces difíciles de superar o cuya superación supone un enorme costo para toda la sociedad— a la acumulación de activos y refuerza, de ese modo, las tendencias al aislamiento social de los pobres urbanos.

Dado el estado embrionario del enfoque, las principales sugerencias en esta etapa son de orden más bien teórico. Esto es, a partir del reconocimiento de que el estudio de los problemas de segregación residencial y de la segmentación de los servicios constituye una vía promisoría para avanzar en la comprensión de las barreras a la equidad social, se pueden señalar diversas áreas que requieren más reflexión, así como la necesidad de poner a prueba algunas de las hipótesis postuladas a lo largo del documento. Sin embargo, a partir de lo que se ha adelantado hasta ahora, es posible sugerir un conjunto de orientaciones generales para mejorar las políticas públicas encaminadas a atacar las bases de la producción y reproducción de la pobreza urbana.

En primer lugar, se puede afirmar que cualquiera que sea la forma que adquiera la segregación residencial en las ciudades, sus

consecuencias sobre el aislamiento de los pobres urbanos parecen ser lo suficientemente importantes como para que los encargados de las políticas de ordenamiento territorial no dejen librado el proceso a fuerzas del mercado orientadas esencialmente por una lógica inmobiliaria, caso en el cual las desigualdades de ingreso en las ciudades tenderán a fragmentar el espacio urbano en vecindarios que concentrarán clases homogéneas y en el cual, a la vez, la polarización espacial de las clases actuará como un cemento de las desigualdades que impedirá un posterior repliegue hacia situaciones más equitativas.

A este respecto, y para identificar las mejores prácticas, conviene examinar en detalle las acciones llevadas a cabo en países que han dado prioridad a estos problemas en su agenda social, especialmente en aquellos regímenes de bienestar socialdemócratas que se han caracterizado por la eficacia de sus políticas de integración social. En Suecia, por ejemplo, aun cuando se advierte un aumento de los índices de concentración del ingreso, los efectos que ello ha tenido sobre la segregación residencial se han visto morigerados por políticas del gobierno tendientes a mezclar tipos diferentes de hogares en edificios integrados. Consecuencias similares tienen las iniciativas de igualar el alquiler de las casas del mismo nivel pero ubicadas en vecindarios diferentes (Borgegard, Anderson y Hjort, 1998). En general, las políticas de desmercantilización de las viviendas por medio del control de los subsidios a los alquileres, o de facilitación del acceso a la propiedad de los sectores de menores recursos, así como las iniciativas dirigidas a una mayor integración habitacional, pueden considerarse legítimamente como parte integral de las políticas de bienestar (Murie, 1998). Debe tenerse presente que el Estado también puede replegarse en esta área o, como en los casos de Chile o Sudáfrica, aplicar políticas deliberadamente diseñadas para promover la segregación residencial (Christopher, 1998; Portes, 1989).

Las presiones tendientes a reducir el déficit fiscal y equilibrar las finanzas públicas, asociadas a la ampliación de las fronteras de la competitividad, también constriñen las alternativas abiertas al Estado para frenar o contrarrestar los procesos de segregación residencial. La búsqueda de un equilibrio financiero y el consecuente apremio

por maximizar el uso de los recursos públicos inclinan al Estado a concentrar sus esfuerzos de construcción de viviendas populares en terrenos urbanos o periféricos de bajo valor, o a legalizar la ocupación de tierras en que los pobres, en busca de soluciones propias para los problemas de vivienda, establecen asentamientos y presionan posteriormente para su regularización.

La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen muchas veces inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Al respecto, como dice Caldeira (1996), al igual que la noción de ciudadanía, la idea de una ciudad abierta a todos, aun cuando nunca ocurre en toda su extensión, opera como un ideal legitimador de las demandas de incorporación de los grupos excluidos.

Por otra parte, el objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades mediante la promoción de los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos para ello suelen competir con los requeridos por otras prioridades de la agenda social de alivio de la pobreza. Ciertamente, esa percepción se ajusta a la realidad de muchas de las grandes ciudades de la región, donde la segregación residencial, la segmentación de los servicios y la deserción de las clases medias de los lugares públicos de sociabilidad informal pluriclasista están tan avanzadas que las posibilidades de frenar o de contrarrestar estos procesos en el corto o mediano plazo pueden parecer irreales. Con todo, estas circunstancias no deberían disuadir la acción sino estimularla, puesto que la alternativa es una agudización progresiva de la exclusión, con consecuencias imprevisibles para el orden social y la convivencia civilizada. De hecho, esas consecuencias irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por su progresivo

aislamiento de las pautas modales de la sociedad. La respuesta de las clases medias es apartarse de los lugares y servicios públicos ocupados por las «clases peligrosas», cuyos comportamientos, cultivados en el aislamiento y la precariedad generalizada, aparecen a las otras clases como exóticos y desviados. La deserción de las clases medias no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, y elevando, por ende, el umbral de tolerancia a la desigualdad. La experiencia acumulada sobre las consecuencias de descuidar estos problemas en las grandes ciudades puede resultar particularmente útil para el diseño de medidas preventivas en las ciudades de tamaño intermedio.

Como se señala en el texto, las políticas de utilización de los lugares públicos, las de prevención de la segmentación de los servicios básicos, así como las acciones que tienen que ver con el ordenamiento urbano, marcan la multiplicidad de caminos por los cuales es posible promover la sociabilidad pluriclasista y contrarrestar las poderosas tendencias a la privacidad y al aislamiento entre las clases. En muchos de esos ámbitos, más que políticas específicas, lo que se requiere es la incorporación de un matiz que debe estar siempre presente en cada uno de los programas sectoriales, en virtud del cual se da preferencia a todas aquellas iniciativas que conduzcan a una mayor frecuencia y calidad en la interacción entre desiguales.

Hay un gran número de experiencias exitosas que pueden constituir una base de información muy valiosa para los países que se dispongan a enfrentar estos problemas. Son muchas las iniciativas de integración social en las ciudades de América del Norte y Europa que, o bien como acciones específicamente diseñadas para ese fin, o bien como matices presentes en la elaboración de políticas sectoriales, afectan las medidas de ordenamiento urbano, la selección de beneficiarios de conjuntos habitacionales subsidiados, la defensa de la calidad de los servicios públicos y la promoción de espacios que estimulen los contactos informales entre las clases. Su examen minucioso permitirá seleccionar aquellas que mejor se ajusten a los recursos y a las características singulares de cada sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Barry, B. (1998). Social Exclusion, Social Isolation and Distribution of Income, Case paper, N° 12, Londres, London School of Economics.
- Baumol, W. (1967) Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban city. *American Economic Review*, Vol. 57, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Boal, F.W. (1998). Exclusion and Inclusion: Segregation and deprivation in Belfast, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Borgegard, L.E., E. Anderson y S. Hjort (1998). The divided city? Socioeconomic change in Stockholm metropolitan area, 1970-94, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Caldeira, T. (1996). Fortified enclaves: The new urban segregation. *Public Culture*, Vol. 8, N° 2, Estados Unidos.
- Castles, S. (1998). The process of integration of migrant communities, Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration, Nueva York.
- Crane, J. (1989). Effects of neighborhoods on dropping out of school and teenage childbearing, en C. Jencks y P. Peterson (eds.), *The urban underclass*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Christopher, A. (1998). Desegregation and disintegration in South African metropolis, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Di Tella, T. y otros (1966). *Huachipato et Lota: étude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes*. París: Centre National de la Recherche Scientifique.
- Durkheim, E. (1964). *The Division of Labor in Society*. Nueva York: The Free Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Reino Unido, Oxford University Press.
- Fischer, C.S. (1975). Toward a subcultural theory of urbanism. *American Journal of Sociology*, Vol. 80, N° 6, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Flap, H.D. y N.D. Graaf (1986). Social capital and attained occupational status. *The Netherland Journal of Sociology*, N° 22, Amsterdam, Países Bajos.
- Friedrichs, J. (1998). Social inequality, segregation and urban conflict: The case of Hamburg, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.

- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Hamnett, C. (1998). Social polarization, economic restructuring and welfare state regimes, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jencks, C. (1993). *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*. Nueva York: First Harper Perennial Edition.
- Jencks, C. y S. Mayer (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood, en L. Lynn y M. McGeary (eds.), *Inner City Poverty in the United States*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Kaztman, R. (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. (2001). *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*. Buenos Aires: SIEMPRO/UNESCO.
- Kaztman, R. (coord.) (1999). *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Kaztman, R. y otros (1998). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Documento de trabajo, N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kestellot, C. (1998). The geography of deprivation in Brussels and local development strategies, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Li, H., L. Squire y H.F. Zou (1998). Explaining international and intertemporal variations in income inequality. *The Economic Journal*, Vol. 108, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Lipset, S.M., M. Trow y J. Coleman (1962). *Union Democracy*. Nueva York: Anchor Books, Doubleday and Co., Inc.
- Massey, D. (1996). The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century. *Demography*, Vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, Center for Demography and Ecology.
- Mollenkopf, J. y M. Castells (1991). *Dual City: Restructuring New York*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Murie, A. (1998). Segregation, exclusion and housing in the divided city, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.

- Musterd, S. y W. Ostendorf (eds.) (1998). *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Park, R. y E. Burgess (1925). *The City*. Chicago: Illinois, University of Chicago Press.
- Portes, A. (1989). Latin American urbanization in the years of the crisis. *Latin American Research Review*, Vol. XXIV, N° 3, New Mexico, University of New Mexico. *Revista Latinoamericana de Sociología* (1969), Vol. 5, N° 2, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Rodríguez, J. (2000). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Sabatini, F. (1999). Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Serie Azul, N° 29, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- Wilson, W. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Urban Policy*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Wilson, W. (1996a). *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Knopf.
- Wilson, W. (1996b). The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century. *Demography*, Vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin, Center for Demography and Ecology, noviembre.
- Sarlo, B. (1994). *Escenas de la vida posmoderna: intelectuales, arte y vi-deocultura en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Torre, J.C. y E. Pastoriza (1997). Mar del Plata, un sueño de los argentinos, mimeo.
- White, P. (1998). Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris, en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- Wilson, W. (ed.) (1993). *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Zaffaroni, C. (1999). Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, en R. Kartzman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*: Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).





CAPÍTULO 4.  
FAMILIA COMO FUENTE DE ACTIVOS  
PARA LA INFANCIA



## 4.1. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS RELACIONES ENTRE ENTORNO, FAMILIA E INFANCIA<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Además de incorporar las innovaciones teóricas y metodológicas que hoy se plasman en las nociones de estructuras de oportunidades y activos sociales, en el Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay se combinan y amplían dichos avances en el campo de indicadores y de conceptos para abordar los problemas críticos de la infancia. Entender el desequilibrio intergeneracional, la problemática de la infancia en Uruguay y su evolución reciente supone examinar la forma en que las familias enfrentan su cotidianeidad y defienden el nivel de bienestar haciendo uso de recursos materiales (capital físico), educativos y de trabajo (capital humano) y de redes, protección y apoyos comunitarios y familiares (capital social). Asimismo, la distribución de esos recursos y la utilidad que deparen dependen de la forma en que las estructuras de oportunidades del mercado, del Estado y de la comunidad definen las condiciones de acceso y el tipo de retornos que ofrece cada uno de estos órdenes institucionales básicos a distintos portafolios de activos familiares.

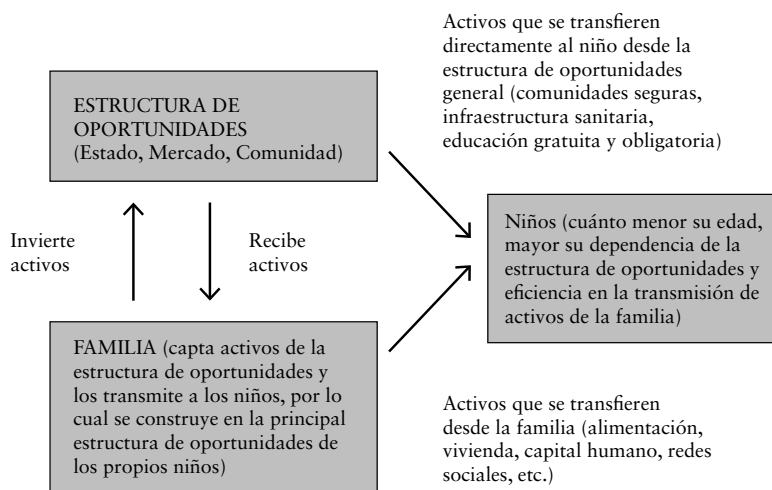
Adicionalmente, las características de la propia estructura familiar son relevantes en tanto indican la capacidad que tienen los adultos de transmitir activos y ofrecer pautas de socialización adecuadas a los niños.

---

<sup>1</sup> La versión original corresponde al capítulo 2 del libro Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay, en coautoría con Fernando Filgueira, publicado en 2001 por la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica de Montevideo.

En suma, para enfrentar el desafío de la pobreza y exclusión social de los niños, el Panorama propone un enfoque que integre las nociones de activos sociales, estructura de oportunidades y capacidad familiar de trasmisión de activos. El siguiente esquema permite una mejor visualización de lo propuesto<sup>2</sup>:

FIGURA 1. ACTIVOS SOCIALES, ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES Y FAMILIA



Fuente: Elaboración propia.

Las situaciones de pobreza y exclusión social infantil no solo se caracterizan por una muy débil dotación de activos de las familias, sino también por una baja capacidad de la unidad familiar para transmitir los pocos activos con que cuenta. Esto tendrá una alta incidencia en la formación de configuraciones tempranas de riesgo social para los niños. En tal sentido, la aparente simplicidad de la figura presentada esconde la complejidad de funciones de acumulación y trasmisión de activos (así como de protección frente a pasivos) que la familia cumple respecto al bienestar de los niños.

<sup>2</sup> Para una presentación detallada sobre el enfoque de activos y estructura de oportunidades, ver: Kaztman, Rubén (coord.) (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT-FORD y Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura; Kessler, Gabriel (coords.) (1999). *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.

RECUADRO I.  
ACTIVO DE LOS HOGARES Y HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA

La pobreza entendida como un mero atributo de un hogar o persona ha dado paso crecientemente a una mirada que retoma los aportes de las teorías de la estratificación social. En estas nuevas miradas se busca que las nociones de vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social se combinen con la noción de pobreza bajo un marco conceptual que permita entender no solo tal situación sino también los fenómenos más generales de movilidad social. En este sentido, la consideración de los recursos multidimensionales de los hogares y sus estrategias ayuda a entender la persistencia de la pobreza en una misma generación, su transmisión intergeneracional y su eventual endurecimiento en formas de pobreza marginal o excluida. Pero, si al complejo set de recursos con que cuentan los hogares le agregamos las formas en las cuales el Estado, el mercado y la propia comunidad distribuyen oportunidades, accedemos a una comprensión que combina la dimensión macrosocial y microsocia. O, dicho más simplemente, nos aproximamos con mayor sentido común a la forma en que personas y hogares luchan por su bienestar y a las posibilidades que, dada la estructura de oportunidades, tienen de lograrla. Para una biografía intelectual e institucional de este nuevo enfoque y sus aplicaciones más recientes, se sugieren los siguientes textos:

- Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura; Kessler, Gabriel (coords.) (1999). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile: OIT-FORD.
- Kaztman Rubén coord. 1999. Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- Kaztman, Rubén; Filgueira, Fernando; Furtado, Magdalena. 2000. «Nuevos Desafíos para la Equidad en Uruguay» en Revista de la CEPAL, 72, pp. 79-97.
- PNUD. 1999. Desarrollo Humano en Uruguay. Montevideo: PNUD.
- Filgueira, Carlos. 1998: Sobre revoluciones ocultas. La familia en el Uruguay. Montevideo: CEPAL.

Fuente: Elaboración propia.

## FAMILIA: SUS MÚLTIPLES FUNCIONES PARA EL BIENESTAR PRESENTE Y FUTURO DEL NIÑO

El problema de los pasivos es un punto en extremo delicado que debe ser abordado en este informe si queremos entender, no solamente la pobreza en la infancia, sino también los procesos crecientes de endurecimiento de la pobreza. A estos efectos deben considerarse los modelos de rol, los contenidos mentales y las pautas de conducta que las familias transmiten a sus hijos, ya que pueden colocar trabas al acceso y movilización de los recursos con que los niños deberán enfrentar los desafíos de futuras etapas de sus ciclos de vida. Cabe entonces detenerse con mayor detalle en las diversas funciones que cumple la familia respecto al bienestar y socialización del niño.

En primer lugar, los activos con que cuenta la familia constituyen un primer elemento que considerar. Estos activos de capital físico, humano y social colocan a la familia y al niño en cierta posición en la estratificación social. Además, dichos activos son estratégicos para acceder a servicios (educación, salud, etc.) y bienes (vestimenta, alimentación, útiles, etc.) que inciden tanto en la capacidad del niño para adquirir por sí mismo nuevos activos como en la posición percibida y real de este en un sistema de estratificación. También, y dentro de este mismo punto, es relevante anotar que los diferentes tipos de activos, físicos, humanos y sociales, poseen funciones diferentes en la socialización y bienestar del niño. En tanto los primeros garantizan el bienestar y acceso a calidad de bienes y servicios por parte del niño, los de capital humano operan no solo en forma directa, incrementando el capital educativo del niño, sino también en forma indirecta, al encontrarse normalmente asociados a una mayor motivación de los padres a que los hijos adquieran este mismo capital. Las evidencias acumuladas, así como las que resultan de este informe, indican que el nivel educativo de los padres tiene un impacto mayor en la acumulación de riesgos de los hijos que los ingresos familiares.

En segundo lugar, la familia constituye una organización con funciones, status, roles y responsabilidades para garantizar el bienestar de sus miembros. Con independencia de la riqueza de

su portafolio de capitales, las familias pueden variar en el grado de eficacia y eficiencia con que transmiten sus activos y protegen de pasivos a los niños. La delimitación de quiénes trabajan y quiénes no, las pautas de fecundidad y planificación familiar, los contratos explícitos (legales) e implícitos (informales) acerca de las responsabilidades presentes y futuras respecto a los menores influyen en la capacidad de transferir activos a los niños. Sobre este punto existen espinosos debates ideológicos y académicos. Quienes defienden la apertura de los modelos familiares como un elemento esencialmente positivo que incrementa la libertad de los individuos, y muy particularmente de las mujeres, ven en la literatura que se detiene sobre los procesos de precariedad familiar una opción conservadora y falaz. Quienes, por otra parte, asumen efectivamente esta posición, atacan la «descomposición familiar» y colocan en ella las bases de la anomia creciente en nuestras sociedades. El lector encontrará que en este trabajo no se asume ni la primera ni la segunda posición. Ciertamente la ampliación del divorcio y las uniones libres junto al ingreso masivo de la mujer al mundo laboral poseen indudables efectos benéficos al ampliar las opciones individuales. Sin embargo, aquí se documenta con particular claridad el efecto que tiene la conformación monoparental o biparental en unión libre sobre la capacidad de la familia para transmitir activos a sus niños. Lo que resulta claro es que esta pauta de mayor «electividad»<sup>3</sup> propia de los procesos de secularización posee impactos problemáticos en los sectores de menores ingresos, donde la retracción del rol protector y orientador de la familia no puede compensarse con los recursos, ricos en capital social, físico y humano, que en cambio poseen las familias de mayores ingresos.

Finalmente, las familias socializan a los niños mediante el ejemplo y la acción, o dicho en términos más técnicos, mediante modelos de rol y control social. La familia incide en forma determinante, ya que los adultos definen un amplio rango de comportamientos y normas adecuadas para que los niños procedan a internalizar<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> En el sentido que le asigna Talcott Parsons, como antónimo de «acción prescriptiva».

<sup>4</sup> Dichas acciones de control, disciplinamiento y ejemplo no se restringen al ámbito privado del hogar. Los padres extienden su órbita de influencia al incidir



Asimismo, mediante el ejemplo que surge de la conducta cotidiana de los adultos, los niños aprenden a percibir ciertos comportamientos y normas como adecuados o inadecuados. Los recientes desarrollos de la psicología referidos al concepto de inteligencia emocional agregan elementos para apreciar el carácter central de la socialización familiar a través de ejemplos y acciones para el futuro del niño y adolescente. Más allá de que estas normas y comportamientos sean beneficiosos o perjudiciales desde un punto de vista ético-moral, resulta claro que las diferentes familias operan con mejores y peores instrumentos de socialización para formar la personalidad de los hijos y para que estos adquieran conductas y normas más o menos instrumentales en la dirección de lograr un bienestar futuro. En términos gráficos, el carácter multidimensional de las funciones familiares puede verse en la figura 2.

La mayoría de las familias pobres disponen de recursos de distinto tipo. Por ejemplo, en ocasiones, algunos de los miembros familiares pueden disponer de contactos con personas que controlan recursos, destrezas y conocimientos laborales específicos, o bien valores y actitudes que suelen facilitar logros de mayor bienestar. Pero existen algunos aspectos de la organización de la familia, como la falta de uno de los cónyuges, la inestabilidad de la pareja o la rigidez en la estructura, que bloquean la transferencia de los activos a los hijos. Asimismo, hay modelos de relaciones de género y formas de relaciones entre padres e hijos (absorbidos por estos a través de su diaria experiencia familiar) que deberían ser concebidos más como «pasivos» que como activos. Entre los «pasivos» debe contarse la escasa valoración de la educación como vía de movilidad, la ausencia de una ética o disciplina de trabajo, la falta de respeto a normas mínimas de convivencia, la presencia de una concepción tradicional de la mujer vinculada a las tareas domésticas, las actitudes de resignación o fatalismo con respecto a un destino subordinado. Ciertamente, la

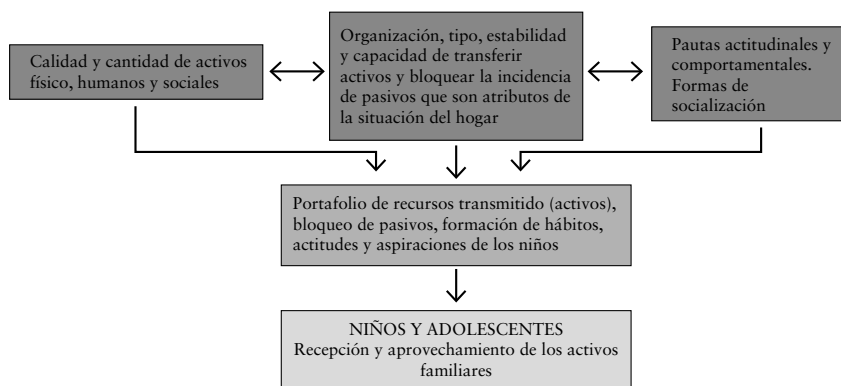
---

mediante múltiples estrategias en la exposición de sus hijos a diversas realidades sociales y grupos de pares. En la elección de la escuela, del club social o deportivo, del permiso y duración de salidas de recreación a ciertos lugares y en la lisa y llana prohibición de ciertas amistades, los padres están contribuyendo a definir el entorno inmediato del niño y sus referentes en la interacción cotidiana.

formación de estos pasivos actitudinales en los niños no se alimenta solo del clima familiar ni es responsabilidad única de los padres. No cabe duda, sin embargo, que los contenidos mentales que se transfieren de padres a hijos en las primeras etapas del ciclo de vida dejan un sello permanente en la conformación de la personalidad.

Los padres pueden tener mayor o menor éxito en bloquear la incidencia sobre el niño de otros pasivos, algunos de los cuales son atributos no deseados de la situación del hogar, como en el caso de padres que se organizan para ofrecer a sus hijos alternativas para el uso del tiempo libre que los aleje de las calles del vecindario, en el entendido de que los contenidos mentales que podría incorporar el niño en ese ambiente inhibirían su posterior desarrollo.

FIGURA 2. CARACTERÍSTICAS FAMILIARES QUE DETERMINAN SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO INTEGRAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE



Fuente: Elaboración propia.

## CICLO VITAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE: EL CAMBIANTE ROL DE LA FAMILIA Y OTRAS ESFERAS SOCIALES

La figura 1 sugería que la familia posee un efecto monopólico o casi monopólico en la primera etapa de vida del niño y que dicho efecto «total» se va diluyendo con el paso del tiempo y la maduración del niño a medida que este se incorpora a esferas extrafamiliares, las que se constituyen, a su vez, en nuevas fuentes de acumulación de activos.

Si bien es cierto que aún en la primera infancia la estructura de oportunidades, especialmente del Estado, posee un cierto efecto directo sobre el niño (controles neonatales, atención en el parto, campañas de vacunación), el grueso de los bienes y servicios que recibe el menor transita a través del filtro familiar. Cuando el Estado y el mercado expanden su radio de prestación de servicios hacia las edades más tempranas (preescolares), la familia se retrae de ciertas funciones primordiales de socialización, y estas pasan al ámbito de las guarderías estatales o privadas. Con el ingreso a la educación primaria se produce un segundo gran salto por el cual la familia resigna funciones otrora ejercidas de manera prácticamente monopólica. Esto no significa que la familia deje de tener un efecto preponderante sobre la educación del niño. Significa, en cambio, que el niño tiene otros ámbitos de interacción social y que la familia debe compartir su educación con un ámbito institucional especializado en la función de enseñanza. En buena medida esta última afirmación sintetiza el proceso emancipatorio creciente del niño hacia la adolescencia y finalmente hacia la edad adulta, así como el aumento de autonomía que ello implica respecto a las tres funciones primordiales de la familia: la acumulación de activos, la transmisión de activos y la socialización. De este modo, de una dependencia casi total respecto de una institución de fines genéricos como la familia, los niños y adolescentes pasan a depender cada vez más de instituciones de fines específicos, como las agencias educativas, laborales, deportivas y los diversos servicios estatales.

Sumado a ello, niños y adolescentes amplían crecientemente sus esferas de interacción a través de grupos y organizaciones extrafamiliares. Por ello, las funciones de control social y los modelos de rol que antes monopolizaba la familia se desplazan ahora a los grupos de pares, las parejas, los colegas del trabajo, los compañeros de estudios y otros adultos en esferas de interacción diversas.

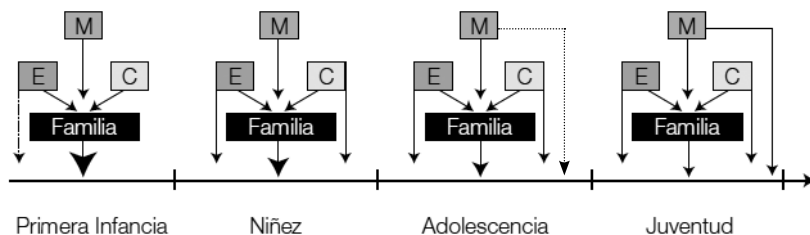
Finalmente, la eficacia y eficiencia de la familia como unidad de transmisión de activos persiste, pero es compartida ahora con el propio niño (como sujeto que aprovecha más o menos la estructura social de oportunidades) y con otras organizaciones del Estado, del

mercado y de la comunidad (que pueden ser más o menos eficientes en transmitir sus recursos a los niños en forma de activos). Además de transmitir activos y ofrecer pautas de socialización, cada una de esas nuevas esferas constituye una fuente de riesgos y oportunidades.

En lo que hace a las políticas sociales, existe un debate reiterado sobre la unidad de intervención más efectiva y eficiente para mejorar las condiciones de vida de los niños. Las reflexiones anteriores indican que dicho debate no tiene una respuesta automática. Por el contrario, en atención al ciclo vital del niño y a las características de la familia e instituciones del Estado, el mercado o la comunidad, en algunos casos los esfuerzos serán más efectivos si se aplican sobre la estructura de oportunidades que afecta a la familia, en otros la mayor eficacia se logrará al intervenir directamente sobre las familias, y aún en otros, se obtendrá al orientar las acciones públicas sobre la estructura de oportunidades que, sin mediación familiar, afectan directamente al niño o adolescente.

En este sentido, la figura 3 presenta un diagrama ordenado por el ciclo vital del niño en el que se puede apreciar el cambiante rol de la familia, del Estado, del mercado y de la comunidad en su desarrollo y bienestar. Ahora bien, a lo largo del ciclo vital y hasta la etapa de emancipación, el niño enfrenta riesgos que amenazan su bienestar presente y futuro. Estos riesgos son multicausales y están eslabonados temporalmente. El nivel de vulnerabilidad en una etapa aumenta la probabilidad de riesgos en etapas posteriores. Cada una de las situaciones de riesgo opera como un eslabón en los mecanismos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social. La probabilidad de emergencia de cada una de las situaciones de riesgo está inversamente relacionada con la riqueza del portafolio de activos de las familias y con las capacidades de estas para transferir tales activos. La figura 4 presenta un esquema simple de los riesgos que el niño enfrenta a lo largo del ciclo vital.

FIGURA 3. ROL DEL ESTADO, MERCADO Y COMUNIDAD  
A LO LARGO DEL CICLO VITAL



Fuente: Elaboración propia.

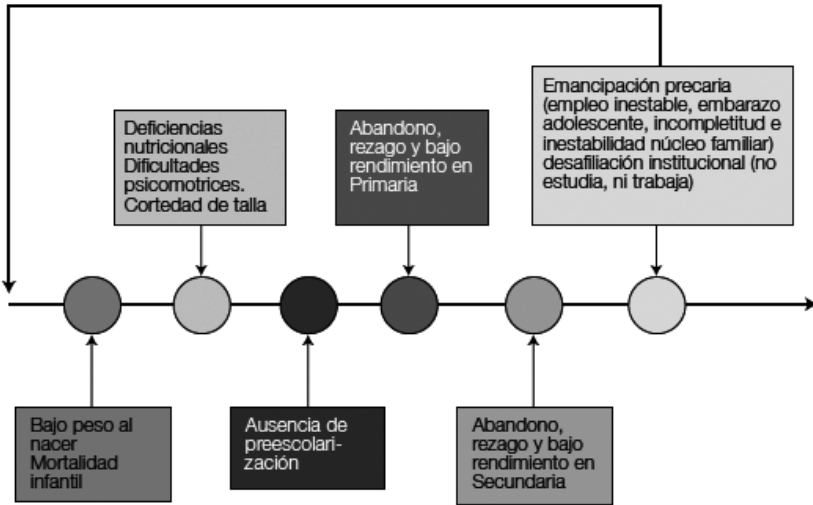
### CICLO VITAL Y RIESGO INFANTIL: EL ESLABONAMIENTO TEMPORAL

La figura 4 no es la secuencia típica del ciclo vital infantil y adolescente. La misma señala, en cambio, cuál es la ruta más perniciosa para el bienestar de los niños y adolescentes, para la reproducción intergeneracional de la pobreza y para su eventual endurecimiento en forma de pobreza excluida, aislada o marginal. La figura 5, en cambio, presenta una estructura de tipo árbol que busca ejemplificar las características de eslabonamiento de los riesgos y la forma en que las situaciones de riesgo presentes en una etapa incrementan las probabilidades de caer en situaciones de riesgo en períodos posteriores. También pretende ilustrar sobre puntos clave, donde intervenciones en la estructura de oportunidades, en las familias o en los mismos niños o adolescentes, harían posible un «cambio de carril». Este cambio debería apoyarse en el diseño de políticas sociales inteligentes y en la transformación de la estructura de oportunidades.

Las figuras 4 y 5 buscan sintetizar la secuencia concatenada de riesgos en distintas etapas. En la primera infancia los riesgos de salud resultan centrales. Se expresan en la mortalidad infantil, en diversos indicadores de desnutrición y en el insuficiente desarrollo de la psicomotricidad. A su vez, las falencias en materia de salud física y mental debilitan las capacidades para aprovechar

adecuadamente los servicios de nivel preescolar, ya sea porque no se hace uso de ellos, porque no se asiste regularmente o porque no se ha alcanzado la maduración mental mínima para incorporar estructuras básicas de aprendizaje. El efecto acumulado de las situaciones de riesgo experimentadas en la primera infancia se traduce en bajos logros académicos en la escuela primaria y en mayores probabilidades de deserción, rezago o extraedad. Riesgos similares emergen en la formación secundaria, donde comienza a observarse un desgranamiento y deserción importantes entre la población adolescente con mayor acumulación de pasivos. Esta situación coloca al menos tres problemas prioritarios en la agenda social correspondiente a esta etapa del ciclo de vida. En primer lugar, la deserción y la emancipación temprana que señala la presencia de jóvenes que se incorporan al mercado laboral antes de haber adquirido las calificaciones mínimas para una inserción adecuada en el mercado laboral actual. En segundo lugar, el fenómeno de la desafiliación institucional (en crecimiento en todos los países de la región), que se observa en el porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo. Esta situación refleja un bloqueo de las oportunidades de acumular capital social y humano en los ámbitos de enseñanza y laborales en una etapa crucial para la consolidación de activos, cuya presencia es imprescindible para acceder al bienestar en la vida adulta. En tercer lugar, la maternidad adolescente, particularmente aquella que implica nacimientos que no fueron concebidos dentro del matrimonio.

FIGURA 4. COYUNTURAS CRÍTICAS Y RIESGOS EN EL CICLO VITAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

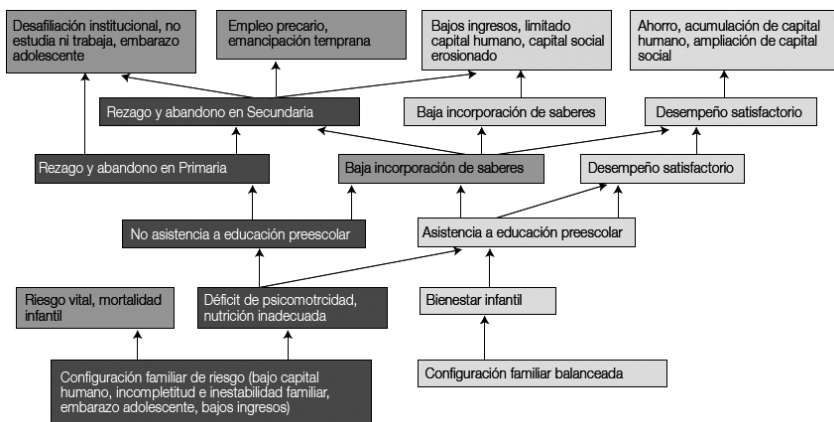


Fuente: Elaboración propia.

Todos y cada uno de estos riesgos señalan puntos cruciales de intervención para quebrar los anillos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social. Pero todos están encadenados en una sinergia negativa que profundiza y endurece la pobreza. Como veremos en el siguiente capítulo, la crónica escasez de recursos que enfrentan los países de la región para atender los acuciantes problemas sociales hace imprescindible que la fijación de prioridades en cuanto a intervención pública deba partir de una visión integral que reconozca el carácter sinérgico de los encadenamientos de situaciones y comportamientos de riesgo, así como la necesidad de un balance pormenorizado de los múltiples factores que hacen a la eficacia y eficiencia de las intervenciones en cada etapa del ciclo vital.

#### 4.1. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS RELACIONES ENTRE ENTORNO...

FIGURA 5. TRAYECTORIAS SEGMENTADAS EN EL CICLO VITAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE



Fuente: Elaboración propia.





## 4.2. ¿POR QUÉ LOS HOMBRES SON TAN IRRESPONSABLES?<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

En una reunión informal que congregó a profesionales de la CEPAL, un alta funcionarla del Fondo de Población de Naciones Unidas nos expuso los principales problemas que se enfrentaban en su campo, culminando su exposición con la pregunta que encabeza estas notas. El interrogante, referido especialmente a los hombres de sectores populares urbanos, se fundamenta en la acumulación de evidencia sobre un comportamiento que elude las obligaciones asociadas a la constitución y mantenimiento de una familia, y que se vincula con el aumento de las tasas de ilegitimidad, de la proporción de embarazos adolescentes y de las tasas de abandono de familias con niños.

### SESGOS EN LOS ESTUDIOS DE FAMILIA

La pregunta es bienvenida, por cuanto su respuesta estimula la búsqueda de información acerca de los cambios recientes en la situación de los hombres y de su impacto en la constitución y organización familiares. A mi entender, este tema fue parcialmente opacado en las últimas décadas por el desplazamiento de la atención de académicos y responsables de políticas sociales hacia la situación

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto fue publicada por la revista de la Cepal, N°46 en abril de 1992, en el marco del taller de trabajo «Familia, desarrollo y dinámica de población en América Latina y el Caribe», organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y el Área de Población y Desarrollo del CELADE, del 27 al 29 de noviembre de 1991, en Santiago de Chile.

de la mujer. Ciertamente habla importantes razones que justificaban ese desplazamiento. Una de ellas fue el aumento de la visibilidad del contraste entre las ideologías igualitarias predominantes en el mundo Occidental y la realidad de la discriminación a la que es sometida la mujer en ámbitos importantes de la vida social. Otra fue el incremento de la carga de responsabilidades que tuvieron que asumir en la reproducción biológica y social de sus familias ante la defeción del hombre o ante la necesidad de complementar sus ingresos afectados por graves crisis económicas. Aun otra, fue la creciente evidencia que asociaba la jefatura femenina de núcleos familiares a la transmisión de la pobreza entre generaciones y, de ese modo, al establecimiento de estructuras sociales más inequitativas.

La preocupación por la situación de las mujeres tuvo consecuencias importantes sobre la dirección que tomó la investigación y el diseño de políticas relacionadas con las familias. En el ámbito académico proliferaron estudios sobre el tema basados en historias de vida de mujeres, análisis de la evolución del peso relativo y de las condiciones de vida de madres adolescentes solteras y de jefas de hogar sin cónyuge, así como descripciones de sus perfiles comparados con los de las casadas. Más aún, en los últimos años se produjo una suerte de superposición entre los estudios de mujer y familia. Un ejemplo de ello se puede observar en la revisión que realizó Ana Jusid para la UNESCO en 1988 de la literatura sobre familia en América Latina. De los 204 títulos que cita Jusid, en 52 hay referencias a la situación de la mujer o a la maternidad, y solo en dos de ellas, al hombre o a la paternidad<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Jusid, Ana, América Latina: Literatura sobre Familia en los años setenta y ochenta, en «Familia y Desarrollo en América Latina y el Caribe», serie Estudios y Documentos URSHSLAC, N° 6, Caracas, Venezuela, 1988. Una simbiosis similar parece darse en el ámbito de las políticas sociales. Muchas de las que están dirigidas a aliviar o erradicar la pobreza se centran en el binomio madre-hijo. Se ha estimulado fuertemente la constitución de centros de madres en las comunidades locales para tomar a su cargo programas de cocinas populares, de cuidado de niños, de entrenamiento y promoción de microempresas domésticas, de control de salud, de organización comunitaria de compras para el consumo, etc. Ciertamente, esos programas tienen la virtud de corregir el sesgo masculino tradicional de las políticas sociales y de reconocer, tácita o explícitamente, que las mujeres, sea por abandono de los hombres o por graves falencias en su rol

Sin negar que los estudios sesgados hacia la comprensión de las condiciones objetivas y contenidos subjetivos de esposas y madres han hecho importantes aportes para la comprensión de las formas que va asumiendo la estructura y el funcionamiento de las familias, ni la legitimidad histórica del sesgo implícito en esa perspectiva, ni el hecho de que las transformaciones socioeconómicas hayan llevado a que las mujeres se constituyan más y más en el «vértice de la organización familiar»<sup>3</sup>, mi impresión es que todo ello no justifica, por sí mismo, la concentración actual de los estudios de familia sobre la situación de la mujer. Creo que los esfuerzos de investigación y de la búsqueda de antecedentes para el diseño de políticas deberían estar orientados más bien a aumentar nuestra comprensión de los procesos de desorganización familiar que conducen a tales resultados. Al respecto, el planteo central de estas notas es que la causa inmediata más importante de la desorganización familiar es la situación de anomia social que afecta particularmente a los hombres de sectores populares urbanos, y que se caracteriza por un marcado desajuste entre los objetivos culturalmente definidos para los roles familiares masculinos adultos y el acceso a los medios legítimos para su desempeño. La literatura reciente sobre familia en la región refleja muy débilmente esta problemática. De hecho, cualquiera que haya recorrido esa bibliografía puede constatar lo difícil que es encontrar estudios que rescaten el punto de vista masculino sobre los problemas vinculados con la constitución y consolidación de familias. Como resultado, es muy poco lo que se conoce acerca de las condiciones bajo las cuales los hombres aceptan o rehúsan las obligaciones que hacen al desempeño estable de los roles de esposo y padre.

Veamos rápidamente algunos de los cambios estructurales que en América Latina pueden haber incidido en la conformación de esa situación de anomia social.

---

de proveedor principal del sustento económico del hogar, están asumiendo una carga creciente de responsabilidades en el mantenimiento cotidiano de las familias y en el desarrollo biológico y social de los niños.

<sup>3</sup> Raczinski, Dagnar y Serrano, Claudia, *Vivir la pobreza: Testimonios de Mujeres*, Santiago, PISPAL/CIEPLAN, , julio de 1985, p. 108.

## CAMBIOS EN LOS SISTEMAS FAMILIARES

Un rasgo que distingue a las sociedades latinoamericanas es la relativa rapidez con que se produjeron transformaciones socioeconómicas de importantes efectos sobre la organización familiar. Una breve comparación con lo sucedido en los países de industrialización temprana puede aclarar la afirmación anterior.

El sistema de producción familiar predominó en esos países por muchos siglos. Se caracterizaba por la coexistencia de actividades de consumo y producción en el hogar y por un patrón de interacción de gran densidad apoyado en una mutua dependencia que el relativo aislamiento geográfico favorecía. El jefe del hogar reunía en su persona los roles de proveedor principal de ingresos, gerente de la empresa colectiva, y transmisor de técnicas y habilidades cuya adopción garantizaba a sus hijos la posibilidad de reproducir el modo de vida familiar en un contexto de cambios sociales y tecnológicos muy lentos.

La decadencia de ese sistema coincidió con el surgimiento y propagación de la Revolución Industrial. La fuerza de trabajo agropecuaria fue predominante en Inglaterra hasta 1830 y en Estados Unidos hasta 1907<sup>4</sup>, pero antes y después de esas fechas se produjeron desplazamientos de mano de obra de actividades de cuasi subsistencia en la agricultura —así como de talleres de producción doméstica artesanal— a actividades asalariadas en la industria. Comparadas con el ritmo que asumieron cambios similares en los países actualmente subdesarrollados, aquellas transformaciones fueron lentas y continuas, lo que permitió el surgimiento de algunas formas organizativas intermedias que aminoraron el impacto que tuvo para la familia la separación del hogar del lugar de trabajo. Tal fue el caso, por ejemplo, de las fábricas de textiles de algodón inglesas a fines del siglo XVIII y principios del XIX. En ellas, según Smelser, se contrataban familias enteras, lo que permitió preservar por algún tiempo la facultad de los padres de entrenar y supervisar

---

<sup>4</sup> Davis, Kings, «Wives and Work: The sex role revolution and its consequences», *Population and Development Review*, Vol. 10, N° 3, September 1984, p. 402.

las labores de sus hijos en la industria<sup>5</sup>. Datos sobre los cambios en la composición de la población económicamente activa en Francia desde de siglo, también muestran una reducción pausada y continua del «sistema de trabajo familiar»<sup>6</sup>. La relativa lentitud de los procesos de introducción de tecnologías de producción y organización de las actividades económicas dio tiempo a que, a lo largo de varias generaciones, las personas fueran ajustando sus patrones de comportamiento familiares a las nuevas realidades, lo que permitió consolidar el llamado *breadwinner system*, esto es, la asignación de roles específicamente domésticos a las mujeres y específicamente laborales, fuera del hogar, a los hombres.

Algo similar sucedió con el pasaje a lo que K. Davis llama el «sistema igualitarlo», caracterizado por el trabajo de ambos cónyuges. En un seminario reciente de la Asociación Internacional de Seguridad Social<sup>7</sup>, muchos de los participantes de países industrializados coincidieron en afirmar que los años 60 marcaron un punto de inflexión en los anales de la familia: el *breadwinner system* ya no era la norma. Las tasas de participación de las mujeres casadas indicaban que la mayoría de las familias registraban a los dos cónyuges en la fuerza de trabajo. En Estados Unidos, por ejemplo, después de un proceso de aumento de aproximadamente un punto porcentual promedio anual de esas tasas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, para 1990 se informaba que solo un 5% de las familias correspondían a tal sistema.

---

<sup>5</sup> Smelser, Neil, *Essays in Sociological Explanation*, Prentice-Hall, Inc, New Jersey, 1968. Smelser examina la relación entre la protesta obrera de la época y el proceso por el cual la familia fue perdiendo algunas de sus funciones tradicionales en la socialización de sus hijos.

<sup>6</sup> Przeworski, Adam, Barnett R. Rubin y Ernest Underhill, «The Evolution of the Class Structure of France, 1901-1968», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28, julio de 1980.

<sup>7</sup> Hoskins, Irene (reporter), «Changing Family Patterns, Uomen and Social Security», Informe sobre Seminario de la Asociación Internacional de Seguridad Social, Bélgica, septiembre de 1990. Publicado en *Network News*, Vol. 5, N° 2, Fall/Winter 1990.

## CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES EN AMÉRICA LATINA

En el caso latinoamericano, las velocidades de cambio fueron bien distintas. Todavía a mediados del siglo XX, el 55% del total de la población de diecinueve países de la región vivía en áreas rurales y su principal fuente de recursos eran las actividades agropecuarias. Las estimaciones equivalentes para 1990, para el mismo conjunto de países, son del 18%<sup>8</sup>. Es difícil entender las consecuencias del acelerado proceso de urbanización sobre las estructuras familiares si no se toman en cuenta algunas características del momento histórico en el que se produjeron las transferencias masivas de la población. Me refiero, en particular, a dos fenómenos: i) el tipo de organización predominante en las actividades productivas urbanas; ii) el nivel de expansión de los medios de comunicación de masa. Con respecto al primer punto, se puede afirmar que, con pocas excepciones, el grueso de las empresas industriales, comerciales y de cuya creación coincidió con las etapas de fuerte urbanización adoptaron formas organizacionales no familiares, en consonancia con la tecnología y las formas de organización de los insumos para las distintas actividades económicas predominantes en ese momento. El resultado fue una transferencia de trabajadores de empresas familiares a empresas no familiares, que fue más masivo cuanto más acelerado y reciente el proceso de urbanización. En lo que hace al segundo punto, también en la mayoría de los países los grandes movimientos a las ciudades coincidieron con notables cambios en la cobertura y en el contenido de los mensajes de los medios de comunicación de masa, lo que produjo un «efecto de demostración», de las formas y estilos de vida de las sociedades industrializadas, que alteró profundamente las aspiraciones y expectativas de las personas. En ese contexto, el ajuste de las estructuras familiares a las nuevas circunstancias estuvo sujeto, particularmente entre las familias migrantes, a presiones contradictorias. Por un lado, la inercia de los patrones culturales tradicionales y el traspaso de pautas de fecundidad rurales a las

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas, «Estimates and Projections of Urban, Rural and City Populations, 1950-2025: the 1982 Assessment», Nueva York, 1985.

ciudades empujaban hacia el mantenimiento de la mujer en el hogar y al tipo de división de trabajo familiar que se caracterizó más arriba como *breadwinner system*. Por otro, las dificultades para satisfacer las aspiraciones crecientes de acceso a elementos de bienestar por parte de los miembros de la familia planteaban la necesidad de que las mujeres complementaran de algún modo los insuficientes ingresos del hogar. En una compleja combinación de causas y efectos, en la que los avances educativos jugaron un papel central, la fecundidad se redujo muy rápidamente en los últimos años, ampliando la disponibilidad laboral de las mujeres casadas y, por ende, la posibilidad de conformar unidades familiares con ambos cónyuges en el mercado de trabajo.

A continuación, discutiré las distintas formas en que la posición de los hombres dentro de las familias de sectores populares urbanos se vio afectada por estas transformaciones. Ampliando lo dicho más arriba, expondré la idea de que los cambios incrementaron la distancia entre los objetivos que prescribían los roles tradicionales y el acceso a los medios legítimos para su desempeño. Que tal divergencia gatilló un mecanismo que vinculó dos tendencias en una espiral negativa de reforzamiento mutuo: el cuestionamiento a la distribución del poder intrafamiliar y el debilitamiento de la autoestima de los hombres. Que esta situación anómica se resolvió muchas veces en apatía, retraimiento y pérdida de confianza en la propia capacidad para asumir las obligaciones de esposo y padre, actitudes que constituirían el trasfondo del comportamiento «irresponsable» de los hombres de sectores populares urbanos.

#### EL DEBILITAMIENTO DE LA AUTORIDAD DE ESPOSOS Y PADRES EN LOS SECTORES POPULARES URBANOS

La distribución del poder dentro de estas familias se caracteriza por su carácter machista y autoritario, esto es, justificado en privilegios «naturales» del sexo y con escaso espacio para la discusión de las decisiones. La demanda de legitimidad de ese poder se basa en la fuerza de los valores tradicionales y en el cumplimiento de los roles que ellos establecen. Esta concepción de la distribución intrafamiliar



del poder fue atacada simultáneamente desde tres ángulos: i) por el del rol masculino de proveedor único o principal de ingresos que permitieran la satisfacción de las necesidades de los miembros del hogar; ii) por el debilitamiento de la imagen paterna como modelo para las nuevas generaciones; y iii) por la acción de corrientes ideológicas que promueven una mayor igualdad entre los sexos y, por ende, cuestionan los valores machista-autoritarios.

### 1. *El rol proveedor de ingresos*

En un estudio realizado en Chile sobre una muestra de mujeres de estratos populares urbanos se observa la centralidad que tiene el cumplimiento de las obligaciones económicas del esposo en la evaluación que hacen de su desempeño en la familia<sup>9</sup>. El cumplimiento se evalúa en función de la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de consumo de sus miembros. Estas han sufrido alteraciones significativas con la rápida expansión de los medios masivos de comunicación, incrementándose el monto de las demandas a medida que se extendía la dependencia de los hijos por una escolaridad más prolongada y se postergaba consecuentemente su incorporación al mercado de trabajo.

La crisis de los ochenta y sus efectos sobre las remuneraciones al trabajo y el desempleo, así como el desplazamiento de segmentos importantes de la población hacia actividades menos productivas, más inestables y con menor cobertura de prestaciones sociales, contribuyeron a erosionar la capacidad de los hombres de los estratos populares urbanos para satisfacer las necesidades básicas de los miembros de sus familias y sus crecientes expectativas de consumo. Un indicador de ello es el aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza. Pero este indicador es insuficiente, por cuanto oculta el hecho de que muchos hogares logran salir de la pobreza gracias al trabajo de otros miembros del hogar y, particularmente, de la esposa. Un análisis de información de seis ciudades (Buenos Aires, Sao Paulo, Bogotá, San José, Montevideo, Caracas)

---

<sup>9</sup> Raczinski, Dagmar, *op. cit.*

muestra que durante los ochenta aumentó considerablemente la tasa de participación de hogares mujeres casadas y convivientes, que en la segunda mitad de la década llegó a variar entre 25 y 39 años con hijos menores de 5 años en hogares nucleares, que al final del período alcanzaba valores entre 33 y 57%. No sabemos cuán bien refleja esta tendencia lo sucedido en los estratos bajos urbanos, pero un estudio realizado en Montevideo permite constatar que, si no fuera por la participación de las esposas, el porcentaje de hogares pobres en 1981, 1984 y en 1987 hubiera aumentado entre dos y tres veces<sup>10</sup>. Todo parece indicar que muchos hombres de sectores populares urbanos se han visto fuertemente presionados a resignar su rol de proveedor único. Que ello se hizo en la mayoría de los casos contra su voluntad se refleja en los repetidos comentarios que recogen las entrevistas a esposas acerca de las resistencias que deben vencer para salir a trabajar<sup>11</sup>. Todo parece indicar que muchos hombres de sectores populares urbanos se han visto fuertemente presionados a resignar su rol de proveedor único. Que ello se hizo en la mayoría de los casos contra su voluntad se refleja en los repetidos comentarios que recogen las entrevistas a esposas acerca de las resistencias que deben vencer para salir a trabajar<sup>12</sup>. A tal resistencia seguramente contribuye el significado que otorgan los hombres a la dependencia económica como garantía de fidelidad y de resguardo de sus pretensiones de autoridad en las relaciones maritales.

<sup>10</sup> Nótese que estos valores corresponden a los que caracterizaban a las mujeres casadas en una serie de países industrializados en la década de los 70 (United Nations, Demographic Yearbook, Special Issue: Historical Supplement, 1979).

<sup>11</sup> Kaztman, Rubén, «Evolución y reproducción de la Pobreza en Montevideo», presentado en el XVII Congreso Latinoamericano de Sociología, Montevideo, 5 y 6 de diciembre de 1988.

<sup>12</sup> Raczylinski y Serrano, *Vivir la pobreza: testimonios de mujeres*, PISPAL/CIEPLAN, Santiago, julio de 1985; Cortázar, René, «Necesidades básicas y extrema pobreza», *Estudios CIEPAN*, N° 17, septiembre de 1977; De Oliveira y García, «Jefas de Hogar y violencia doméstica», El Colegio de México, 1991, mimeo, p. 11; Mattelart Armand, Michele, *La mujer chilena en una nueva sociedad*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1968, p. 120.

## 2. *Modelo para las nuevas generaciones*

El modelo de distribución intrafamiliar de poder que tiene mayor arraigo en los sectores populares urbanos fue consolidándose a lo largo de muchas generaciones a través de la interacción cotidiana de los miembros de las familias rurales, las que, como hemos visto, constituyeron hasta mediados de este siglo el grueso de los estratos bajos nacionales en los países de la región. El ámbito privilegiado para el despliegue de ese modelo fue la pequeña empresa agrícola, donde el padre no solo opera como proveedor principal de los ingresos del hogar, sino que organiza las tareas productivas en un esfuerzo cooperativo de alta dependencia mutua, y entrena a sus hijos en las habilidades básicas para la realización de sus actividades económicas. En ese contexto, que en los países de urbanización más temprana en la región llegó a recrearse en talleres artesanales y pequeños comercios en las ciudades, la adopción del modelo paterno lubrica los mecanismos de incorporación de los hijos al mercado de trabajo y refuerza, por ende, la relación padre-hijo y la legitimidad del poder que ejerce el primero dentro de la familia. Varios procesos han contribuido para desarticular esta relación.

La gran mayoría de los jefes de hogar de estratos bajos urbanos son asalariados en las posiciones de mayor subordinación. El contacto con sus hijos es escaso. La exposición de estos a los medios de comunicación de masas les ha permitido conocer formas de consumo y estilos de vida alternativos y más gratificantes que los que observan en el medio inmediato circundante. La juventud se ha constituido rápidamente como subcultura, reconocida como tal por la publicidad comercial y hacia la cual van dirigidos mensajes específicos, con símbolos materiales y no materiales de pertenencia que registran un ritmo de cambio muy acelerado. Esta subcultura, apuntalada cotidianamente por los medios de comunicación de masa, opera como una bomba de succión de la imaginación juvenil y como poderoso determinante de sus expectativas y aspiraciones.

El resultado es una ampliación de la brecha generacional. Hay razones para sospechar que, si bien esto sucede en todos los hogares,

la grieta se torna particularmente profunda en los estratos bajos. En primer lugar, porque el período de juventud («moratoria de roles») que han tenido los padres de esos hogares ha sido por lo general más corto que en el caso de los restantes padres y, por ende, es menor la posibilidad de que se superpongan sus marcos referenciales con los de sus hijos. A ello contribuye también el hecho de que en estos estratos se concentran los migrantes rurales, lo que hace que el peso de la socialización urbana sea mucho mayor para los hijos que para los padres.

Segundo, porque sus logros están lejos de satisfacer las expectativas juveniles contenidas en los valores subculturales. Los muchachos, más educados y más conocedores del mundo que en el pasado, tienen un ojo puesto en los símbolos de prestigio de la sociedad moderna y están perfectamente al tanto de lo que las capas medias de la sociedad consideran bienes deseables. Desde esa perspectiva, lo que los padres han conseguido alcanzar se compara pobremente con los elementos que conforman estilos de vida de amplia difusión. Este desajuste entre esfuerzos y logros reduce la posibilidad de que los hijos consideren el comportamiento o las directivas paternas como modelos válidos y eficientes a los cuales ajustar la propia conducta. Por último, sea por la necesidad de contribuir al presupuesto familiar, por el deseo de adquirir bienes que no pueden ser provistos por la familia y que marcan la pertenencia a la categoría de jóvenes, o simplemente por el afán de conseguir una mayor libertad y autonomía, muchos de ellos se incorporan tempranamente al mercado de trabajo<sup>13</sup>. Independientemente de las causas, la precoz sensación de independencia que produce la obtención de ingresos propios puede agudizar la resistencia de los hijos a la autoridad paterna. Algunas investigaciones sobre violencia intrafamiliar arrojan indicios de que el desgaste de las bases de la autoridad del padre lo induce a tratar de imponer su voluntad sobre el resto de los miembros de la familia de manera

---

<sup>13</sup> Madeira, Felicia Reicher, «Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros», *Revista de la CEPAL*, N° 29, agosto de 1986. Madeira cita una serie de investigaciones realizadas en Brasil, que destacan el sentido de «libertad» contenido en la decisión de trabajo de los jóvenes (p. 78).

autoritaria<sup>14</sup>, generando de ese modo una sinergia negativa cuya resultante final es un progresivo deterioro de la legitimidad de un poder que va quedando desnudo de moral<sup>15</sup>.

### 3. *La supremacía masculina como valor*

La concepción de la dominación masculina formó parte del núcleo prescriptivo básico de las sociedades tradicionales latinoamericanas y, como tal, permaneció por siglos fuera de toda duda y negaciones<sup>16</sup> por instituciones como la Iglesia, la escuela y organizaciones nacionales y comunales, en cuyos mensajes, simples, repetitivos y convergentes, estaba implícita la supremacía del hombre en las dimensiones de poder.

Tanto la urbanización y modernización de las estructuras productivas como los procesos paralelos de secularización —que implicaban un mayor énfasis en el individualismo, en la realización personal y la extensión del examen racional a áreas tradicionalmente consideradas como sagradas— contribuyeron a socavar los soportes culturales de institucionales de la concepción del poder centrada en el hombre. La expansión notable de los medios de comunicación de masa y la consecuente apertura a mensajes múltiples y divergentes coadyuvieron a esa tarea.

Las fisuras que abrieron estos procesos fueron ampliadas por la acción de movimientos que impulsaban la idea de que, tanto por razones éticas como por razones instrumentales vinculadas a un mejor ajuste de la sociedad a las transformaciones tecnológicas, sociales y demográficas, era necesario avanzar en la dirección de una mayor igualdad entre los sexos.

Varios factores están facilitando la penetración de estas ideas en los estratos bajos urbanos o, al menos, de aquellos contenidos que

---

<sup>14</sup> Oliveira, Orlandina y García Brígida, «Jefas de hogar y violencia doméstica», mimeo, 1991, el Colegio de México.

<sup>15</sup> Heintz, Peter (1965) Curso de Sociología, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

<sup>16</sup> Germani, Gino, «Democracia y Autoritarismo en la Sociedad Moderna», *Crítica y Utopía*, 1979.

tienen que ver con el cuestionamiento de la concentración del poder familiar en el hombre. En primer lugar, los ya citados acerca de la distancia entre los patrones ideales de comportamiento definidos por los modelos tradicionales de familia y el comportamiento real de padres y esposos. Segundo, los grados de libertad e independencia que va conquistando la mujer conforme aumenta su participación laboral —generalmente obligada por las circunstancias económicas—, sus niveles educativos, los conocimientos para el control de la reproducción, la accesibilidad a la tecnología doméstica y la disponibilidad de alternativas institucionales para el cuidado de los niños. Por último, el decaimiento del control social ejercido por las instituciones tradicionales —y en particular la Iglesia—, que van estrechando las esferas y mensajes y nuevas áreas de la acción humana son sometidas al análisis racional<sup>17</sup>.

Aunque todavía no se dispone de resultados de investigaciones específicas al respecto, la escasa evidencia disponible permite conjeturar que el efecto combinado de estos factores es una fuerza causal importante para explicar la devaluada imagen que los hijos tienen de sus padres *vis a vis* la de sus madres, y las mujeres de sus esposos, detectada en algunos estudios en la región<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Wainerman, Catalina, «La mujer y el trabajo en la Argentina desde la perspectiva de la Iglesia Católica a mediados del siglo», *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 81, abril-junio de 1981. A través de un análisis detallado del contenido de las encíclicas, declaraciones, discursos y mensajes de la jerarquía eclesiástica y de publicaciones argentinas relacionadas con la Iglesia, Wainerman extrae la siguiente conclusión: «Sobre una imagen de que ambos sexos son esencialmente diferentes, y que sus diferencias físicas y psíquicas, por ser de origen biológico y obedecer al orden divino, son inmodificables, se afirma que la mujer es la depositaria de lo afectivo, del corazón, es un ser débil que naturalmente reina y debe reinar sobre la esfera de lo doméstico y lo privado, en tanto que el varón es el depositario de la autoridad, de la cabeza, es un ser fuerte que reina y debe reinar sobre la esfera de lo público; él es el amo y señor, único proveedor de las necesidades económicas del hogar, y ella la sumisa y obediente compañera» (p. 92).

<sup>18</sup> Cassá, Roberto, «Juventud y Sociedad en República Dominicana», en *Excépticos, narcisos y rebeldes: 6 estudios sobre la juventud*, CEPAL, FLACSO, San José de Costa Rica, febrero de 1989; Gissi, Jorge, «El Machismo en los dos Sexos», en *Chile, Mujer y Sociedad*, UNICEF, Santiago, 1978; Raczinski, Dagmar, *op. cit.*

## CONSECUENCIAS DEL DEBILITAMIENTO DE LA AUTORIDAD

Aprisionados entre compulsiones materiales apremiantes, transformaciones en los patrones valorativos que amenazan su rol tradicional, y una baja accesibilidad —agravada con la crisis— a los medios legítimos para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los miembros de sus familias, una importante proporción de los hombres de estratos populares urbanos se encuentran inhabilitados para el desempeño de los roles de esposo y padre. Esta situación anómica genera un circuito perverso en el cual el incumplimiento de las obligaciones debilita su autoridad dentro de la familia, lo que a su vez contribuye a acelerar su desprendimiento de las obligaciones.

Para comprender el significado que tiene este proceso de erosión de las bases de la autoridad para los padres y esposos en los estratos populares urbanos, se debe tener presente el importante papel que juega el respeto y reconocimiento de los miembros de su familia como forma de compensar una condición general subordinada y marginal en la economía y en la sociedad. Es en ese contexto de carencia de fuentes alternativas de autoestima, donde la pérdida de la autoridad familiar produce un profundo impacto en la valoración que el hombre tiene de sí mismo. La hipótesis que propongo es que el comportamiento supuestamente irresponsable del hombre de clase baja con respecto a su papel en la reproducción social es, en lo esencial, una respuesta a la devaluación estructuralmente condicionada de su imagen propia.

¿Cuales son las consecuencias más significativas de estos procesos sobre la familia y la sociedad? La primera y más obvia es la desorganización familiar. Ya sea porque no llega a constituirse; porque se constituye, pero no se consolida, o porque el núcleo conyugal se disuelve, la falta de cumplimiento de las obligaciones de esposo y padre implica la fractura del patrón de roles sociales que define a la familia como institución<sup>19</sup>. Derivada de esta primera

<sup>19</sup> La no constitución, ligada a las madres solteras, es vista como una forma de desorganización no solo por cuanto el padre-esposo potencial no responde a las expectativas sociales, sino porque también refleja la debilidad de los mecanismos de socialización y control social de las respectivas familias de origen.

consecuencia, surge una segunda que tiene que ver con el reforzamiento de los mecanismos de reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. Los estudios acerca del impacto de las formas de constitución familiar sobre el desarrollo biológico e intelectual de los niños de estratos bajos muestran que la desorganización de las familias hace una contribución muy importante a la transmisión de situaciones de alta vulnerabilidad social de una generación a la siguiente y, por lo tanto, sus efectos contribuyen a modelar la forma más o menos equitativa que asumen las estructuras sociales<sup>20</sup>. Una tercera consecuencia, escasamente explorada en la literatura, y que se aplicaría en especial a los casos en los que el padre está presente, se vincula con al menos dos contenidos de su socialización. Por un lado, el niño aprende a vivir y ajustar su comportamiento a las imposiciones de un poder que no tiene legitimidad, que está dissociado de la moral. Por ende, carece de modelos familiares que les permitan internalizar una noción de poder vinculada a responsabilidades y obligaciones. Por otro, por las razones ya expuestas en el texto, tiene escasos ejemplos cercanos en los que los esfuerzos se asocian con logros. Al internalizar una noción del poder desvinculada de la moral, y una noción de los logros desvinculada de los esfuerzos, los hijos devienen portadores de expectativas y pautas de conducta que favorecen la reproducción a futuro de las situaciones de sus familias de origen. Por último, el debilitamiento o abandono del rol paterno reduce la capacidad de la sociedad de regular áreas importantes del comportamiento de las nuevas generaciones.

---

Ver Goode, William J. «Family disorganization», en Mabel A. Elliot, Mabel y Merrill Francis E. (editors), *Social Disorganization*, fourth edition, Harpers and Brothers, New York, 1961. No conozco estudios en la región que hayan explorado las características de los padres de las madres solteras, fuera de aquellos que examinan la escasa información que pueden brindar las mismas madres. Ver Buvinic, Mayra, «La suerte de las madres adolescentes y sus hijos: un estudio de caso sobre la transmisión de la pobreza en Santiago de Chile», CEPAL, LC/R.1038, 8 de agosto de 1991.

<sup>20</sup> CEPAL, Panorama Social 1990. Santiago, 1991; Buvinic, Mayra, *op. cit.*; Astone, Nan Marie y Sara McLanahan, «Family Structure, Parental Practices and High School Completion», *American Sociological Review*, Vol. 56, June, pp. 309-320, 1991; CEPAL, Panorama Social 1990, LC/R 1 de abril de 1991.



## COROLARIO

Tanto por sus consecuencias sobre el bienestar de las personas involucradas, como por sus efectos sobre la estructura social, uno de los problemas centrales a las políticas de familia es cómo contribuir a la constitución y consolidación de unidades que puedan cumplir con funciones de socialización adecuadas a las exigencias de las sociedades actuales. Sin duda, las situaciones más graves a este respecto se concentran en los estratos bajos urbanos.

Una conclusión lógica de las reflexiones anteriores es la necesidad de profundizar nuestro conocimiento de los valores, actitudes y expectativas de los hombres en estos estratos, así como de las condiciones bajo las cuales se generan comportamientos que reflejan una renuencia a asumir las obligaciones de esposo y padre. Tanto los académicos como los responsables de las políticas en este campo deben estar sensibles al sesgo observado en la región, por el cual se tiende a plantear la problemática de la familia sobre la base de la información que se recoge de estudios específicamente centrados en la situación de la mujer.

En términos de políticas, las que más se han desarrollado son aquellas dirigidas a resolver situaciones de desarticulación o conflicto intrafamiliar, o a compensar la ausencia del padre. En línea con lo expresado anteriormente, solo quiero subrayar aquí la necesidad de acciones más focalizadas en la raíz del problema que en sus consecuencias. Ello significa prestar especial atención a los requerimientos para la constitución y consolidación de familias, lo que incluye no solo crear las condiciones que faciliten el acceso a los recursos materiales, sino también, y a partir del reconocimiento de la profunda brecha generacional, la urgente necesidad de proveer a niños y jóvenes de orientaciones sólidas sobre contenidos de los roles de esposo y padre que estén en consonancia con las exigencias de la realidad en que va a actuar la familia. Esas orientaciones deberán otorgar un lugar central a la transmisión de imágenes favorables a una partición más equitativa del poder de decisión intrafamiliar, a una menor diferenciación de tareas en función del sexo, y a engendrar en los hombres actitudes flexibles con respecto a su papel en el hogar.

#### 4.2. ¿POR QUÉ LOS HOMBRES SON TAN IRRESPONSABLES?

Se trata, pues, de estimular la presencia del hombre reforzando su rol en la familia, al mismo tiempo que se corrigen sus expectativas con respecto a la distribución del poder y a la división del trabajo en el hogar. Quizás dos de los avances más notables que se han hecho en las últimas décadas a este respecto han sido la ruptura de la segmentación por sexo en el reclutamiento de alumnos en los establecimientos escolares y la igualación de los logros educativos de hombres y mujeres en un nivel marcadamente superior al de las generaciones anteriores.



CAPÍTULO 5.  
LAS NORMAS: SU PRODUCCIÓN  
Y DISTRIBUCIÓN COMO FRONTERA  
DEL ENFOQUE AVEO



## 5.1. LAS NORMAS COMO BIEN PÚBLICO Y COMO BIEN PRIVADO: REFLEXIONES EN LAS FRONTERAS DEL ENFOQUE AVEO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La profundidad de los procesos de transformación de los modelos de acumulación y desarrollo en que está inmersa la región está afectando la estabilidad en el acceso de las personas a las fuentes del bienestar, alimentando con ello el crecimiento del «malestar social» con la globalización. Entre los factores que afectan esa estabilidad se cuentan: la apertura de las fronteras comerciales, el mayor impacto sobre las economías latinoamericanas de los *shocks* externos, el proceso de «desindustrialización» e incorporación acelerada de nuevas tecnologías, una creciente desvinculación del salario respecto de las instituciones de protección social asociada al aumento del empleo no formal, así como el ajuste fiscal del Estado y sus impactos sobre el empleo y las políticas sociales.

Esta breve lista de causas del «malestar latinoamericano» con la globalización goza de amplio consenso, ha sido trabajada extensamente por la literatura especializada, y se apoya en una multiplicidad de indicadores que permiten constatar su relevancia y vincular sus efectos a las vicisitudes de la desigualdad y de la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social.

Estos procesos son también, si se quiere, de naturaleza «rápida» en su desarrollo y en sus impactos. Paul Pierson (2005) llama la

---

<sup>1</sup> La versión original de este texto en coautoría con Fernando Filgueira fue publicada por la Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay.

atención sobre dos aspectos de las ciencias sociales en la actualidad. Por un lado, un énfasis excesivo sobre lo visible, lo mensurable y los encadenamientos causales que se manifiestan en períodos relativamente cortos. Por otro, una escasa consideración a procesos importantes, pero que por la lentitud de sus dinámicas no se prestan a ser detectados por el radar un tanto miope de una ciencia cada vez más exigida a dar explicaciones apresuradas de fenómenos rápidos y visibles al ojo desnudo. La caída de aranceles, los *shocks* externos, las revoluciones tecnológicas y, aun, aunque en menor medida, la desaparición en poco tiempo de la masa de empleo formal que caracterizara a las naciones más avanzadas del mundo en desarrollo, poseen no solo el atractivo de su relevancia inmediata, sino también una bastante fácil vinculación con los «resultados» sociales y económicos. No cabe duda de que, si bien muchos de ellos son discretos en el tiempo, esos procesos poseen efectos dilatados en los horizontes temporales. Pero estos efectos dilatados tienden a recibir menos atención que sus efectos de corto y mediano plazo.

La razón por la cual otros procesos —que argumentaremos son centrales para entender el presente y proyectar el futuro social de las naciones de la región— no reciben una atención privilegiada es diversa. Parte se debe a la misma lentitud con que se despliegan y se muestran en plenitud; parte a la ausencia de un bagaje teórico que los vincule a efectos, de categorías conceptuales que los tipifiquen y de medidas operativas adecuadas que permitan el registro estandarizado de su naturaleza y, muy especialmente, de sus cambios. Aún otra parte de esa parcial desatención se debe a la fosilización disciplinaria de objetos que previamente habían estado sometidos a procesos de fertilización transdisciplinaria, en los que las reflexiones sociológicas habían jugado un papel central.

Creemos que en América Latina existen hoy al menos dos cante-  
ras de investigación subutilizadas en el debate sobre desarrollo, y en particular sobre desarrollo social, y cuya relativa oscuridad responde a una combinatoria de los factores antedichos. Ellos son el área de la familia y el área de los estudios de la migración y, dentro de esta, en particular el área de los estudios urbanos. Exiliados durante

demasiado tiempo en la demografía, en el caso de los estudios sobre urbanización y ciudades, y acotados o bien al análisis microsocioal o cruzados por el debate ideológico, en el caso de familia, estos dos espacios de estudio han sido subutilizados también por la ausencia de un paradigma del desarrollo social que les dé un lugar articulado en el debate y en la investigación académica. Solo recientemente la economía empieza a entender la importancia de estos cambios en el problema del desarrollo. La ciencia política continúa ajena a su tratamiento, en tanto que son tal vez la demografía y la sociología las que más han insistido en su importancia, aunque los escritos sobre estos cambios rara vez ocupan las vitrinas de la novedad académica o la agenda de las políticas públicas.

Esta negligencia se ha visto moderada en el último tiempo por la aparición de un concepto que se destaca en el escaparate de las ciencias sociales: la idea o noción de capital social. Ella, en cualquiera de sus formulaciones, requiere entender los sistemas normativos que operan en unidades agregadas y las relaciones e interacciones sociales que caracterizan a dichas unidades agregadas. La ciudad, el barrio y la familia son unidades colectivas por excelencia. Las ciudades en tanto unidad de cooperación y diferenciación económica y política, los barrios en tanto espacio de socialización, sentido de pertenencia e intercambio comunitario, y las familias en tanto reducto último de las formas no mercantilizadas de la cooperación y el conflicto. Son estos los úteros del capital social. Si ellos cambian, cambia la distribución y acceso a dicho capital, con efectos que crecientemente se constatan en el acceso ulterior que este capital permite a las otras formas, más «individuales», de capital: el capital humano y el capital físico. Pero si el capital social pretende ser algo más que una moda, el mismo debe ser cuidadoso de no caer en tres trampas muy comunes de las ciencias sociales. En primer lugar, no debe ser una categoría residual en los modelos explicativos (i.e. lo que no explica el capital físico y humano, lo explica el capital social). En segundo lugar, no puede ser imperialista (i.e. el capital social renombra a los otros capitales y ofrece una simplificación reduccionista). En tercer lugar, debe evitar el peor de los males: ser un concepto sin indicador.



Para evitar dichos potenciales giros infértiles, el capital social debe estar anclado y articulado en una teoría más amplia que le dé lugar, sentido y acote su alcance. Y para hacer esto debe, necesariamente, demostrar su capacidad de operar en registro de teorías de alcance medio, las que se caracterizan por su capacidad taxonómica y heurística no totalizante, sino analítica y empíricamente referenciada. Ciudad, barrio y familia son buenas canteras empíricas para empezar a transitar una ruta que recobre el largo plazo como materia de investigación de procesos y efectos. Pero sumado a esto, debe existir una teoría articulada que permita vincular esta forma de capital, no solo a sus referentes empíricos que le dan sustento y utilidad, sino a otras categorías y conceptos que le dan sentido en un sistema causal y clasificatorio interconectado. Las páginas que siguen presentan el enfoque que hemos denominado de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. En él, el capital social encuentra un lugar, contribuyendo a construir lo que es, en definitiva, el intento de avanzar en una «teoría de alcance medio» sobre algunos aspectos de la estructura y estratificación social.

## EL PARADIGMA AVEO

Desde 1997, primero desde la Oficina de CEPAL de Montevideo y después desde el Programa de Investigación sobre pobreza, exclusión e integración social (IPES) de la Universidad Católica de Uruguay, hemos venido desarrollando un marco conceptual con el propósito de mejorar nuestra comprensión sobre hacia dónde van las estructuras sociales de las ciudades de la región. En particular, nos interesaba saber si nos estábamos acercando o nos estábamos alejando del ideal de sociedades integradas sobre bases de equidad (Filgueira, C., 1998; Kaztman, 1999; Kaztman, Beccaria Filgueira, Golbert y Kessler, 1998)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Conjuntamente con Carlos Filgueira, a quien dedicamos este artículo, se generaron los primeros trabajos desarrollando este paradigma. En particular, debe resaltarse el trabajo pionero de Carlos Filgueira (1998), «Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities», en V. Tokman y G. O'Donnell, G.,

Nuestras primeras indagaciones confirman nuestras sospechas iniciales. Coincidente con muchas otras interpretaciones sobre las consecuencias de las nuevas modalidades de acumulación, así como de los cambios en los patrones demográficos y en el rol del Estado, nuestra impresión es que nos estamos alejando de ese ideal de integración sobre bases de equidad, y que nos encontramos más bien ante un proceso de endurecimiento de las estructuras sociales urbanas. Ello responde a nuestro juicio a tres procesos interconectados: segregación urbana, transformación familiar y destrucción de vínculos de los sectores populares urbanos con el mercado laboral.

Los sectores más afectados por el endurecimiento de las estructuras sociales urbanas son los trabajadores de baja calificación relativa y sus familias. Estos enfrentan crecientes dificultades para integrarse a los principales circuitos económicos y sociales de sus sociedades. En todos los casos, esas dificultades significan un *empeoramiento relativo* de las condiciones de vida de esos trabajadores. En algunos casos significa también un *empeoramiento absoluto*, el que se expresa en un aumento de la proporción de hogares que caen en la pobreza, o que no logran salir de ella, o que experimentan situaciones de exclusión social. En otras palabras, nos encontramos ante un bloqueo progresivo de las rutas de movilidad ascendente para las personas de baja calificación, las que no logran aprovechar las oportunidades que actualmente brinda el mercado en cuanto a puestos de trabajo estables, protegidos y suficientemente remunerados. A nuestro entender, este desfase es la fuente más importante de vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social, al menos para un número creciente de trabajadores de los estratos populares urbanos.

El marco conceptual que estamos elaborando procura explicar los diferenciales en la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social de distintas categorías de hogares urbanos. Lo hace desde una perspectiva que privilegia como factor explicativo, por un lado, el grado de ajuste entre los activos que pueden movilizar los hogares, y por el otro, los requerimientos de acceso a las fuentes de renovación

y acumulación de los activos necesarios para participar plenamente en la sociedad. Al conjunto de esas fuentes de activos lo llamamos estructura de oportunidades. Cuando los recursos de los hogares son insuficientes para aprovechar las oportunidades de acceso al bienestar, hablamos de vulnerabilidad a la pobreza y/o a la exclusión social. Las transformaciones en las familias y en los procesos de residencialidad urbana, en los que concentraremos la tercera parte de este documento, se encuentran en la base de este bloqueo tanto intra como intergeneracional.

¿Cuál es el uso que estamos dando al término vulnerabilidad en este contexto? En general, cuando se aplica a personas o grupos, el término vulnerabilidad denota una escasa capacidad para resolver situaciones de riesgo o situaciones adversas. En este sentido, ha sido usado frecuentemente como sinónimo de pobreza, pero respondiendo más a la resonancia semántica que despierta el término en el sentido común que a una definición apoyada y articulada con otros conceptos como la que nosotros intentamos plantear. En nuestro caso, llamamos vulnerabilidad a la pobreza o a la exclusión social a las situaciones que surgen cuando las configuraciones de recursos que controlan y pueden movilizar los hogares no son suficientes para aprovechar las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar.

Esta concepción de la vulnerabilidad social es fruto de la acumulación de innumerables aportes. Podemos resumir esos antecedentes más cercanos a nuestro interés diciendo que, para nosotros, los trabajos de Caroline Moser desde el Banco Mundial resultaron claves. Sus estudios la llevaron a la construcción del «asset vulnerability approach», marco analítico que le permitió observar y analizar las estrategias que desarrollaban los hogares pobres para enfrentar situaciones de crisis. A través de ese marco, Moser buscaba conocer cómo se adquieren los activos de los hogares, cómo se acumulan, cómo se protegen, cómo se consumen, cómo se invierten y cómo se articulan unos con otros. Es importante subrayar la convicción de Moser de que el conocimiento de esos procesos es imprescindible para evitar que las intervenciones a favor de los pobres entren en colusión con los mecanismos que operan naturalmente en el seno

de la trama social. Lo que propone es que las políticas sociales faciliten y potencien aquellos encadenamientos positivos entre activos que ya forman parte de las estrategias de los hogares para enfrentar situaciones de adversidad. A su juicio, las intervenciones podrán convertirse en poderosos instrumentos de política social, en la medida que partan del reconocimiento de que la sustentabilidad del bienestar tiene que ver con el fortalecimiento de las estrategias que ya forman parte de las capacidades autónomas de los hogares para mejorar sus condiciones de vida (Moser, 1996, 1997).

Nuestro agregado a la propuesta de Moser fue vincular la existencia de activos en los hogares, y sus capacidades para movilizarlos, a las lógicas de producción y distribución de activos en cada sociedad. Reconocemos el paso fundamental que da Moser al abrir la caja negra de los hogares y preguntarse por los recursos que tienen y por las estrategias que usan para movilizarlos ante crisis o adversidades. Lo que proponemos en nuestro enfoque es ampliar la pregunta, interrogándonos acerca de cómo construir sociedades que minimicen la ocurrencia de esas situaciones de riesgo para que afecten a un número lo más pequeño posible de personas y familias. Para responder a este interrogante, debemos entender las lógicas de producción y distribución de esos activos en distintas sociedades, esto es, preguntarnos por la naturaleza y la dinámica de las estructuras de oportunidades que controlan los órdenes institucionales básicos de la sociedad, esto es, el mercado, el Estado y la comunidad. Dentro de la comunidad se encuentran dos espacios privilegiados de análisis: la ciudad y sus barrios. Ahora bien, al referirnos a los niños, podemos entender a las familias como su fuente inmediata de bienestar, de hecho, como su estructura de oportunidades por antonomasia. Como veremos, las estructuras de oportunidades se diferencian de la noción de activos, porque no son modificables por la acción de los individuos aisladamente. La familia, en tanto unidad concreta, no sería por ello parte de la estructura de oportunidades. Pero en el caso de los niños, sin duda, la familia constituye algo sobre lo que ellos rara vez tienen comando y que a su vez provee buena parte de los bienes y servicios que definen sus riesgos, sus oportunidades y su bienestar.

## *1. Qué es lo que entendemos por estructura de oportunidades*

Las estructuras de oportunidades se definen en términos de probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque facilitan a los hogares el uso de sus propios recursos o porque les suministran otros que resultan útiles para su integración a la sociedad a través de los canales existentes. La clave para distinguir la fuente de los activos de los activos mismos es la noción de control o comando. Las fuentes más importantes no pueden ser transformadas o afectadas por la acción individual de las personas. Por el contrario, esas fuentes constituyen estructuras de oportunidades para el acceso a los activos. Los individuos pueden utilizar o no esas oportunidades dadas sus preferencias y capacidades, pero no las pueden modificar individualmente (aunque sí pueden organizarse para modificarlas, como cuando los vecinos demandan colectivamente la instalación de escuelas o policlínicas en un barrio).

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 el bienestar de los hogares, los activos más valorados por la gente son aquellos que hacen posible el acceso a empleos de buena calidad. De hecho, la secuencia en el acceso a distintas fuentes de activos 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 estar atentos a los cambios en las calificaciones y habilidades requeridos por la estructura productiva. Para muchos padres, la creciente visibilidad de la estratificación de los circuitos que conducen al bienestar implica, por ejemplo, una presión cada vez más temprana por tomar decisiones que aseguren la ubicación de sus hijos en las «líneas de montaje» correctas, lo que a veces puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes al que concurrirán sus hijos.

Las funciones de las estructuras de oportunidades se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados, y las que facilitan un uso más eficiente de los recursos que ya disponen los hogares. Un ejemplo de la primera categoría de funciones es la provisión de oportunidades de educación y salud gratuitas por el Estado. Un ejemplo de la segunda categoría de funciones es la provisión de servicios de guardería infantil, porque la utilización de estos servicios suele liberar recursos humanos del hogar que pueden ser invertidos en actividades que generan ingresos. 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, y también indirectamente, al crear condiciones favorables, tanto para un aumento de la disponibilidad de su fuerza de trabajo, como para su utilización más eficiente.

Hay formas menos visibles pero igualmente importantes a través de las cuales el Estado y las instituciones de la sociedad civil facilitan el uso de los recursos del hogar. Una de ellas es fortaleciendo el capital social comunitario y/o la provisión adecuada de servicios de seguridad pública. En efecto, las intervenciones que refuerzan el tejido social comunitario construyendo confianza entre los vecinos, así como la presencia efectiva en los barrios de representantes de la ley que generen seguridades con respecto a su implementación, evita que esos hogares tengan que dedicar tiempo a la protección de sus bienes, o al cuidado de la integridad física de los niños, tiempo que entonces pueden asignar a generar ingreso, contribuyendo de un modo directo a mejorar las condiciones de vida de la familia.

Las estructuras de oportunidades más importantes para el acceso a activos son las que surgen del funcionamiento del Estado, del mercado y de la comunidad. Cada uno de estos órdenes institucionales brinda oportunidades de acceso a los recursos, a las facilidades y a las protecciones que en cada lugar y momento histórico se consideran necesarios para participar activamente en la vida de la sociedad. Pero, además, cada uno de los órdenes institucionales también aporta

a la eficacia con que se eslabonan las cadenas de oportunidades al bienestar. En lo que sigue, voy a hacer una breve caracterización de lo que significan estos tres órdenes institucionales básicos en términos de estructuras de oportunidades.

## 2. *El mercado*

En nuestras sociedades, el mercado de trabajo es la esfera principal para la generación, apropiación y utilización de activos. Sus dimensiones básicas son el empleo, el ingreso, el consumo y el ahorro. El empleo, su distribución, su retribución y su estabilidad varían en la historia y la geografía de los países afectando en forma determinante la suerte de los sectores populares, y limitando o expandiendo el repertorio de sus estrategias para generar ingresos.

El análisis de las transformaciones del mercado de trabajo tiene una larga tradición en los países de la región. Gran parte de esa tradición se consolidó a través de los estudios acerca de la naturaleza y de las consecuencias del funcionamiento de los modelos de «sustitución de importaciones». Tanto el crecimiento económico como las transformaciones productivas generadas por la expansión industrial y por el crecimiento del aparato estatal durante ese período brindaron una amplia gama de experiencias propicias para el análisis de esas oportunidades. Cuando se produce el colapso de los modelos de sustitución de importación y emergen las nuevas modalidades de crecimiento asociadas a la globalización, el arsenal de conceptos y de metodologías que había decantado de aquellos estudios ayudó a hacer 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 de las estructuras de oportunidades asentadas en el mercado sobre las que dependían de los otros dos órdenes institucionales básicos. El Estado como empleador se replegó en la gran mayoría de los países, lo que, entre otras cosas, redujo los márgenes de maniobra para el clientelismo político. A su vez, la creciente presencia del gran capital en las economías locales redujo los espacios para las empresas pequeñas y para la obtención de empleos a través de relaciones primarias.

Por otro lado, aunque hay quienes sostienen 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, va a producir una ampliación importante de las oportunidades generadas desde el mercado, el famoso *trickle down*, 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 y del empleo industrial, o la obsolescencia de determinadas ocupaciones y calificaciones por el cambio técnico— parecen estar causando, al menos por el momento, el efecto contrario. De hecho, lo que se observa es una reducción de oportunidades que se traduce en una drástica elevación de los umbrales del desempleo estructural, una fuerte expansión de formas contractuales no protegidas de corto plazo, mayor inestabilidad en los empleos, debilitamiento de las estructuras sindicales y repliegue del Estado como garante de las protecciones laborales.

Las oportunidades de empleo que permiten que las personas se incorporen a los circuitos sociales y económicos principales se concentran hoy día alrededor de las actividades globalizadas y con alta densidad tecnológica. La consecuente elevación de los umbrales de habilidades cognitivas y destrezas sociales que dan acceso a lo que la OIT llama el «empleo decente» implica un fuerte estrechamiento de la estructura de oportunidades del mercado laboral para los trabajadores de menor calificación. Este sector de la población ve debilitados sus vínculos con el mercado, y con ello crece su incertidumbre con respecto a la efectividad del trabajo como vía legítima de progreso personal y como referencia medular para la construcción de sus identidades personales.

### 3. *El Estado*

Con respecto al Estado, y pese a su evidente repliegue en muchas áreas, sus estructuras de oportunidades siguen siendo las fuentes más significativas para la acumulación de activos en los estratos populares urbanos, lo que se manifiesta a través de múltiples funciones. Entre las más importantes se pueden mencionar la de *estructurador* o *vinculante*, que le permite definir los nexos entre fuentes, como



cuando se requiere la participación formal en el mercado de trabajo para asignar los beneficios de seguridad social, cuando se exige la asistencia escolar de los niños para la provisión de asignaciones familiares o subsidios de distintos tipos, o cuando se establecen planes de vivienda para hogares dentro de tramos específicos de ingresos per cápita. El Estado es también importante como *empleador*, brindando puestos de trabajo 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 provisión de educación y 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, el Estado es importante *regulador* del funcionamiento de otras fuentes de activos, como es el caso de los controles sobre el funcionamiento del mercado en todas sus formas, sobre las relaciones capital trabajo en cuanto a la fijación de aportes a la seguridad social, sobre el establecimiento de ámbitos de negociación salarial o sobre la definición de derechos laborales; pero también sobre los usos posibles del suelo urbano y de los espacios públicos, y del funcionamiento de las instituciones de la sociedad civil.

Pero quizás el aspecto general más importante del manejo que hace el Estado del control que ejerce directa o indirectamente sobre las estructuras de oportunidades se refiere a su capacidad para ir ajustando la arquitectura del régimen de bienestar de la sociedad, de modo de mantener un acoplamiento razonable con las cambiantes estructuras de riesgo. Regímenes contruidos en torno a los riesgos típicos que emergían en contextos de familias relativamente estables, organizadas en torno al sistema de aportante único, con expectativas de trayectorias laborales estables y protegidas en el mercado de trabajo, con una masa de activos ocupados en el sector formal de las economías que garantizaba condiciones de vida dignas a los pasivos, y con áreas urbanas relativamente integradas, deben transformarse para enfrentar las estructuras de riesgo que surgen con el colapso de las expectativas previas en cada una de esas esferas de comportamiento.

#### 4. *La comunidad y sociedad civil*

En el plano de la sociedad civil, y sin ser exhaustivo, quisiéramos destacar tres tipos de estructuras de oportunidades que funcionan como fuentes importantes de activos: las redes políticas, las familias y las redes extrafamiliares en la comunidad.

El clientelismo político ha sido y sigue siendo en muchas sociedades de la región, una fuente importante de capital social para los estratos populares urbanos. En particular, su significación como vía de acceso a empleos públicos se potenció en el período en el que la expansión de los servicios urbanos acompañó los procesos de urbanización y la sustitución de importaciones. Las presiones por racionalizar el gasto fiscal, por aumentar la eficacia y la eficiencia del aparato estatal y por hacer más transparente el reclutamiento de funcionarios públicos, restringieron el margen de maniobra de los políticos para dispensar ese tipo de favores. Para algunos sectores de los estratos populares urbanos, ello significó una reducción de los réditos que podían obtener ofertando lealtades políticas, o comprometiendo su voto en las elecciones, o invirtiendo su tiempo en actividades de proselitismo.

Las familias y las redes extrafamiliares en la comunidad forman parte de lo que Coleman ha llamado «instituciones primordiales», atendiendo a sus funciones fundamentales como fuentes de protección y seguridades ante riesgos y contingencias en los regímenes de bienestar tradicionales. En la medida que parte de esas protecciones y seguridades comenzaron a ser provistas por el Estado o adquiridas en el mercado, la importancia relativa de las instituciones primordiales se redujo. En muchos países de la región, sin embargo, el carácter marcadamente estratificado, y en algunos casos excluyente de las lógicas que regulan la distribución de estos bienes por el mercado y el Estado, lleva a que las familias y las redes comunales de los estratos populares urbanos sigan operando como la fuente principal de protecciones y seguridades ante situaciones adversas (Coleman, 1994).

Para cada etapa del ciclo de vida existe al menos una estructura de oportunidades que constituye la fuente dominante donde las personas procuran los activos necesarios para una integración

adecuada a su sociedad. Es indudable que la familia juega ese papel para los niños, y también es cierto que, a medida que estos crecen, otras estructuras, como el vecindario, el Estado y el mercado, van asumiendo primacía como proveedores de activos. En ese escenario, las condiciones bajo las cuales las nuevas generaciones se integran a las sociedades quedan sujetas al grado de articulación que se establece entre los productos de una estructura de oportunidades y los recursos que requiere el acceso a las siguientes. En general, y con una intensidad que depende del tipo de régimen de bienestar prevaleciente en cada sociedad, las familias y las redes familiares siempre permanecen en el trasfondo de ese escenario, operando como estructuras primordiales de protecciones y seguridades básicas.

El valor de las familias como fuente de activos para sus miembros, particularmente para los más jóvenes y los más viejos, parece haber sido debilitado por algunos de los cambios que habitualmente se asocian a la segunda transición demográfica, tales como el aumento de la monoparentalidad, la inestabilidad de las relaciones conyugales y el incremento de las familias reconstituidas. En las clases medias y altas, estos supuestos efectos negativos fueron parcialmente compensados por la reducción de la natalidad, el aumento de los niveles educativos, la postergación de la edad del primer embarazo y el incremento de ingresos y experiencias de realización personal de las madres, cuyos niveles de educación se asociaron fuertemente a la elevación de sus tasas de participación laboral.

Distinto es el caso en los estratos populares urbanos, donde muchas familias exhiben al mismo tiempo aspectos de la segunda y de la primera transición demográfica. En esos casos, la combinación de la ausencia o de la inestabilidad de uno de los cónyuges con la presencia de una prole numerosa y una maternidad temprana, reduce la capacidad de los padres para atender las necesidades de los hijos, lo que, a su vez, debilita la aptitud familiar para funcionar como fuente de los activos que estos necesitan para integrarse adecuadamente a sus sociedades. De este modo, el debilitamiento de la capacidad de socialización de sus familias se constituye en un importante eslabón de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social, a la vez que anticipa un incremento de la inequidad en la sociedad futura.

Pasando ahora a la comunidad, se puede afirmar que, contrariamente a lo que pasó en el plano del mercado, en el plano de la comunidad se avanzó muy poco para caracterizarla como estructura 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», sobre cuya naturaleza nos vamos a extender más adelante. Baste por el momento decir que, cuando las comunidades funcionan efectivamente como estructuras de oportunidades informales de acceso al bienestar, el capital social es su recurso más importante. Dicho capital se localiza principalmente en las redes de relaciones interpersonales de apoyo mutuo que por lo general se construyen sobre la base de principios de reciprocidad, como ocurre, por ejemplo, en las redes de amigos, en las que se establecen con los vecinos en la comunidad local, en las comunidades étnicas o religiosas, etc. Cualquiera de estas formas constituye una arena de ampliación o reducción de las restantes estructuras de oportunidades, independientemente de lo que ocurra en el plano del mercado y del Estado.

El contexto comunitario es una fuente de capital social en varias de sus formas. Una de las formas es la *eficiencia de las normas* que regulan el comportamiento en el entorno social inmediato a los hogares. Dicha eficiencia 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. Para los individuos de los sectores más humildes de la sociedad, otra forma de capital social se localiza en vecindarios de composición social heterogénea, y se instala en las relaciones que los residentes pobres pueden establecer con sus vecinos en mejores condiciones económicas. Tales interacciones abren *oportunidades de acceso a contactos y recursos de información* de calidad más elevada que aquellos a los que tienen acceso los vecinos pobres que residen en barrios homogéneamente pobres. En el mismo sentido, otro recurso que opera en los vecindarios heterogéneos en beneficio de los más humildes es la presencia de *modelos de rol*. Me

refero a personas que, por sus condiciones de vida, por sus hábitos y comportamientos, son ejemplos de cómo alcanzar niveles razonables de bienestar utilizando la estructura de oportunidades existente.

Todos estos beneficios se potencian en contextos comunitarios donde prima la confianza. La desconfianza y la inseguridad, en cambio, llevan, por un lado, a que los hogares congelen parte de los recursos que podrían dedicar a mejorar sus condiciones de vida, como cuando deben dejar una persona para proteger la vivienda contra intrusos, o para cuidar a los hijos, o para acompañarlos en el camino a la escuela por los riesgos a los que están expuestos. Por otro lado, el clima de inseguridad activa mecanismos que lo reproducen y lo amplían. Uno de esos mecanismos consiste en la deserción de la comunidad local de aquellos que cuentan con los recursos para mudarse a barrios o localidades con patrones de convivencia más confiables. Progresivas deserciones vacían el vecindario justamente de aquellos que han tenido más éxito en su integración a los circuitos sociales y económicos modales de las ciudades, lo que usualmente está asociado a una mayor capacidad de «voz».

De lo anterior se desprende que las comunidades locales, como fuentes de distintas formas de capital social, cumplen funciones muy importantes para la integración de las personas y los hogares a la sociedad. Para los pobres urbanos, esas funciones están siendo debilitadas por procesos de segmentación o segregación espacial que reducen las oportunidades de sociabilidad informal con miembros de otras clases, situación que podría reforzar las condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables con respecto al curso modal de la sociedad (*mainstream*) (Kaztman, 2001).

En efecto, los niveles de segregación residencial en las ciudades determinan la mayor o menor probabilidad de que se conformen espacios de sociabilidad que solo incluyen personas o familias con características socioeconómicas similares. La constatación de estos hechos ha aumentado la preocupación por los efectos perversos de la profundización de las fisuras en el tejido social urbano, en particular, por lo que esas fisuras pueden significar en términos de un fortalecimiento de la impermeabilidad que tradicionalmente han

mostrado las estructuras sociales de la región a las pretensiones de movilidad de los de abajo. En los países latinoamericanos de industrialización temprana, esos procesos están transformando el carácter universalista que se pudo imprimir al desarrollo de los servicios públicos durante el período de sustitución de importaciones. En otros, que nunca han desarrollado ese carácter universalista, lo que se observa en cambio es una superposición de viejas segmentaciones con otras nuevas que refuerzan las anteriores. En ambos casos, se observa un estrechamiento de los ámbitos de sociabilidad informal con miembros de otras categorías sociales y, por ende, la disminución de las probabilidades de construir el tipo de «lazos débiles» que Granovetter (1986) destaca como recurso significativo para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres.

Además de sus efectos sobre el tejido social de las ciudades, los procesos de formación de barrios homogéneamente pobres también tienen consecuencias importantes sobre las chances de vida de sus residentes. Algunos estudios en la región, principalmente en las ciudades de Santiago de Chile, Montevideo y Río de Janeiro, 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) (Sabatini, 2002; Kaztman, 1999; Torres, Ferreira y Gómez, 2005). Aunque lejos de ser conclusivos, esos resultados permiten conjeturar que, dadas las nuevas características de la pobreza urbana, la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios es un factor que tiende a debilitar la capacidad colectiva para generar el tipo de capital social que facilita el logro de metas individuales o comunitarias. Esto es, en un marco laboral caracterizado por el progresivo debilitamiento de los vínculos que mantienen los pobres con el mercado de trabajo, la consecuente incertidumbre ocupacional y de ingresos no puede menos que afectar la voluntad y la disponibilidad de recursos para mantener instituciones comunitarias o para invertir en la construcción de redes locales de reciprocidad<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Un ejemplo excelente de la dinámica que se activa en este tipo de procesos se encuentra en la película argentina *Luna de Avellaneda*. Avellaneda es un barrio del Gran Buenos Aires que experimentó un fuerte proceso de

De este modo, sobre los pobres urbanos espacialmente segregados y con débiles lazos laborales parece confluír al menos dos procesos que reducen sus chances de acumular capital social. Por un lado, su aislamiento con respecto a otros estratos de la sociedad. Por otro, las dificultades para generar instituciones y redes sociales locales que sirvan de soporte a ese capital.

#### INEFICACIA NORMATIVA, DESCONFIANZA INTERPERSONAL E INSEGURIDAD EN LOS BARRIOS DE LA NUEVA POBREZA URBANA

Algunos estudios etnográficos revelan casos alentadores de barrios pobres urbanos que operan como una base territorial fértil para la emergencia de actores locales que articulan los intereses colectivos de los residentes. Sin ignorar la existencia de esos casos, parece realista afirmar que estos son los menos y que lo que prevalece es la situación opuesta. O sea, en la mayoría de los aglomerados de pobres urbanos con débiles lazos con el mercado de trabajo, se observan grandes dificultades para que los barrios operen como fuentes de capital social para sus residentes. Son frecuentes los estados de desorden, y los sentimientos generalizados de inseguridad y desconfianza interpersonal, todo lo cual traduce una alta ineficacia normativa, al mismo tiempo que señala la presencia de importantes obstáculos para generar actores locales que puedan procesar las insatisfacciones comunes y plantearlas en forma articulada ante los poderes públicos.

Lo anterior lleva a plantear dos grandes interrogantes, la respuesta a los cuales es útil para entender el carácter de los efectos de los barrios urbanos pobres sobre el comportamiento de los residentes. El primer interrogante se refiere a las condiciones que hacen a los marcos normativos locales más fuertes o más débiles como reguladores de la conducta de las personas. El segundo interrogante se dirige, en cambio, a plantear las condiciones que alejan o acercan a los residentes de los marcos normativos dominantes, esto es, de aquellos que regulan la conducta de las personas en los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad.

---

industrialización. La película relata la relación entre la desindustrialización de la zona y el colapso de un club de barrio.

### 1. *Determinantes de la eficacia de los marcos normativos locales*

Con respecto a la eficacia de los marcos normativos locales, dos parecen ser los factores condicionantes más relevantes. Uno de ellos fue mencionado en párrafos anteriores. Se trata de los efectos de la incertidumbre ocupacional y de ingresos sobre la renuencia y/o incapacidad de los residentes a asumir responsabilidades en el mantenimiento de redes informales de reciprocidad o de las bases físicas de instituciones locales. Son esas redes e instituciones las que apuntalan la eficacia de los marcos normativos locales. En otros documentos hemos argumentado sobre los probables efectos de esas incertidumbres en las formas de constitución y disolución de las redes de reciprocidad más críticas para el desarrollo de las personas y las sociedades: las familias (Kaztman, 1992, 2001, cap. IV).

El otro factor refiere a procesos más sutiles que vale la pena examinar con detenimiento. Se trata del grado de convergencia generacional e intergeneracional de las orientaciones a la acción.

Con respecto a la convergencia generacional, debemos partir reconociendo que las situaciones de anomia se manifiestan con mayor frecuencia y dramatismo en las posiciones de la estructura social que ocupan los pobres urbanos. Es allí donde el desajuste entre las expectativas y los logros es mayor, tanto en lo que hace al consumo material como al ejercicio de la ciudadanía. Sobre los procesos que generan esas expectativas, basta recordar que estas son diariamente alimentadas a través de la formidable y creciente penetración de los medios de comunicación de masa en los hogares urbanos.

Es también en estos barrios donde se encuentra la mayor diversidad de respuestas a las expectativas frustradas. Rescatando la tipología mertoniana de respuestas a las situaciones de anomia, podemos decir que algunos hogares reaccionarán a los desajustes resistiéndose a ser desafiados de la sociedad, adhiriendo a las metas convencionales de bienestar y esforzándose por alcanzarlas utilizando para ello las vías socialmente aprobadas. Una segunda categoría de hogares abandonará la lucha, desistirá de las metas y tratará de sobrevivir como puede. Son «los que tiran la esponja» e incluye categorías como los vagabundos, los «sin casa», drogadictos, alcohólicos, etc., pero



también a los que intentan sobrevivir aprovechando los intersticios de informalidad que deja abierto el funcionamiento de la economía urbana. Una tercera categoría se rebelará y buscará canalizar sus reivindicaciones a través de acciones colectivas, arrojándose a aquellos grupos políticos que proponen transformaciones tanto en las metas como en los medios para alcanzarlas. Una última categoría mantendrá las metas convencionales, pero utilizará medios no legítimos para alcanzarlas, la delincuencia, o no convencionales, la migración internacional. Alrededor de cada una de estas respuestas diferentes a las situaciones de anomia se van sedimentando patrones de orientaciones a la acción.

Nuestra impresión es que una de las razones principales de la ineficiencia normativa en los barrios populares urbanos es justamente la alta probabilidad de que en ellos convivan personas cuyas acciones cotidianas responden a códigos diferentes y muchas veces contradictorios. Esa convivencia, frecuentemente forzada por la falta de recursos para evitarla, implica que los espacios de interacción vecinal que pueden ser efectivamente regulados por marcos normativos comunes sean estrechos. Por otra parte, el tono de la convivencia vecinal no puede dejar de reflejar la pugna subyacente entre los patrones esencialmente antagónicos que orientan la acción de cada grupo, pugna que tiende a emerger cada vez que hay que tomar una decisión colectiva ante un problema que aqueja al vecindario.

Con respecto a las convergencias intergeneracionales, cabe referirnos a las brechas entre las orientaciones a la acción de los adultos mayores y los jóvenes urbanos pobres. Parece razonable sostener que en las orientaciones de los primeros se manifiesta la inercia de patrones de expectativas y actitudes incorporadas en un escenario significativamente distinto del actual, donde las aspiraciones de consumo eran más modestas, el mundo del trabajo operaba como eje central en la formación de identidades, donde se mantenían perspectivas de mejoramiento de las condiciones de vida sobre la base del esfuerzo personal y familiar, y donde todo ello se apoyaba en el funcionamiento de regímenes de bienestar cuyas protecciones apuntaban esas esperanzas.

Con esto no se está argumentando que esas generaciones de urbanos pobres no hayan sido afectadas por las profundas transformaciones que posteriormente alteraron la estructura productiva, los requerimientos de acceso a los trabajos, así como por la formidable ampliación de los medios de comunicación de masa y la consecuente exposición a los patrones de consumo de grupos mucho más afluentes que el propio. Lo que se busca subrayar es más bien la presencia de factores que amortiguaron el impacto de esos fenómenos sobre la adherencia de aquella generación a los patrones normativos convencionales, ya sea porque tuvieron más oportunidades que la juventud actual para acumular activos útiles para enfrentar dichos cambios; porque los códigos y orientaciones a la acción que incorporaron en aquellos escenarios socioeconómicos más favorables fueron reforzados por las respuestas de grupos de pares que compartieron experiencias de vida similares, o porque sus aspiraciones fueron naturalmente atemperadas por un largo enfrentamiento con las resistencias que coloca la realidad a la satisfacción de los deseos.

Por su parte, la experiencia vivencial de los actuales adolescentes y jóvenes pobres es totalmente distinta. Enunciamos brevemente algunos aspectos de esas experiencias que contrastan claramente con los de la generación anterior. En primer lugar, su socialización ha estado mucho más marcada por los medios de comunicación de masa. Segundo, al focalizar a los jóvenes como receptores privilegiados de mensajes publicitarios, los mismos medios han provisto importantes elementos para la constitución de subculturas juveniles con sus propios códigos, expectativas y preferencias de consumo material y simbólico, y orientaciones a la acción. Tercero, su pasaje por la etapa de «moratoria de roles», esto es, el período de suspensión temporal de obligaciones que favorece la experimentación con situaciones nuevas, es hoy mucho más extenso que en la generación anterior, lo que implica una mayor exposición a las influencias de los grupos de pares y a los contenidos de las subculturas juveniles. Cuarto, las perspectivas de los jóvenes pobres urbanos de construir trayectorias laborales estables y mejorar sus condiciones de vida sobre la base del trabajo son mucho más inciertas que en el pasado.

Estas circunstancias no pueden menos que ampliar la brecha entre los patrones de orientación de las nuevas y las viejas generaciones. Con ello se socava la legitimidad de la autoridad de los adultos mayores, depositarios tradicionales de los roles ligados a la transmisión a las nuevas generaciones de los códigos, disciplinamientos y orientaciones de la acción que se derivan de esos marcos, y se reducen las posibilidades de construcción de marcos normativos locales que sirvan como referente general para la orientación de los comportamientos de ambas generaciones<sup>4</sup>.

## *2. Distanciamiento de patrones normativos convencionales*

En los barrios con altas concentraciones de pobres urbanos opera una serie de factores que afectan la relación de los residentes con los patrones normativos dominantes en la sociedad. Uno de ellos se vincula con la falta de participación estable en los espacios económicos, sociales y políticos regulados por esos patrones. Para una proporción creciente de los residentes, especialmente los más jóvenes, el mundo del trabajo ha dejado de operar como eje en la construcción de las identidades. A su vez, la participación institucional, quizás con la probable excepción de las iglesias, es muy baja o nula.

A lo que nos estamos refiriendo es a una especie de vacío de estructuras institucionales formadoras de identidades, en cuyo centro sin duda se ubica la falta de oportunidades para construir trayectorias laborales estables. La necesidad de llenar ese hueco identitario no puede menos que provocar un giro de las personas hacia ámbitos potenciales más cercanos y accesibles de construcción de identidades, activando de ese modo su sensibilidad a las influencias del entorno territorial inmediato. De esta manera, junto a las fuerzas centrífugas

---

<sup>4</sup> Otras formas de desviación a las normas convencionales parecen responder en cambio a modificaciones muy profundas de las lógicas que orientan la acción. En su análisis de jóvenes delinquentes en Buenos Aires, Gabriel Kessler utiliza la noción de «lógica de la provisión» para referirse a una tendencia a legitimar los recursos que se obtienen por la necesidad que se tiene de ellos. «Cualquier recurso, sin importar su procedencia, es legítimo, si permite cubrir una necesidad, definida subjetivamente por cada uno» (Kessler, 2004, p. 250). Así enunciada, esta lógica no parece compatible con el establecimiento de cualquier patrón de convivencia.

movilizadas por las respuestas diferentes que dan los vecinos a las situaciones de anomia, también se movilizan fuerzas centrípetas asociadas a la búsqueda en el territorio de bases de identidad y sentidos de pertenencia que ya no se encuentran en el mundo del trabajo o en la participación en instituciones. A estas circunstancias debe sumarse el hecho de que la falta de recursos hace que muchos de los hogares descontentos con los patrones locales de convivencia deban descartar la alternativa de mudarse a otros barrios.

Por último, el compromiso de los residentes con los marcos normativos convencionales es socavado más severamente allí donde la cotidianeidad de fuertes carencias favorece desvíos asiduos de esas normas, lo que ocurre en los barrios con altas concentraciones de pobres. Una observación frecuente de los estratos medios urbanos refiere a la falta de cumplimiento de compromisos asumidos por trabajadores de baja calificación, usualmente como parte de actividades informales. Para la gran mayoría de esas personas, respetar los compromisos asumidos es una fuente importante de autoestima. En la mayor parte de los casos, el no cumplimiento responde a presiones vinculadas a la satisfacción urgente de necesidades de sobrevivencia. A menos que en los sectores medios de la sociedad haya un reconocimiento generalizado de las dificultades para adherir a ese tipo de norma bajo condiciones de extrema carencia, las penalizaciones y estigmatizaciones consecuentes solo fortalecerán circuitos que retroalimentan la vulnerabilidad de los pobres urbanos a la exclusión social.

Dos anotaciones más sobre la segregación residencial son pertinentes. La primera es nuestra convicción de que todavía hay mucho camino para recorrer en la construcción de evidencias sólidas sobre la relación entre los procesos segregación residencial en las ciudades, la escala en que se verifica un aumento en la homogeneidad en la composición social de los vecindarios, y la naturaleza más virtuosa o más perversa de los mecanismos que se activan actualmente en los barrios con altas concentraciones de pobres. La pregunta clave a este respecto es: ¿en qué medida el funcionamiento de esos mecanismos incrementa la desvinculación con las fuentes de los activos que los residentes necesitarían para reducir de manera significativa su vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social?

La segunda nota apunta a que, si bien es cierto que hay agencias de investigación en algunos países de la región que están dando prioridad a estos estudios, más y más se está necesitando una agenda regional. Hasta el momento, los escasos esfuerzos nacionales en esta materia han estado desconectados, pero hay una creciente conciencia sobre la necesidad de coordinar, comparar y contrastar nuestros hallazgos, carencias y desafíos en este campo.

### *3. Activos y clasificación de activos*

Los hogares manejan muchos recursos, materiales e inmateriales, cuya movilización y articulación les permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien, disminuir su vulnerabilidad. La enumeración detallada de esos recursos podría ser casi infinita. Pero desde el punto de vista de este enfoque, solo algunos de estos recursos constituyen activos. Son aquellos que permiten a los hogares un aprovechamiento efectivo de las oportunidades que brindan el Estado, el mercado y la comunidad para acceder a las condiciones de vida que se consideran dignas en un momento determinado.

De esta premisa del enfoque se derivan al menos dos consecuencias. La primera es que la posibilidad de convertir recursos en activos está fuertemente condicionada por la estructura productiva de un país, sus modalidades de acumulación y crecimiento y por la naturaleza y cobertura específica de su régimen de bienestar, esto es, por la forma particular en que se combinan las protecciones y seguridades que brinda el Estado, con las que brinda la comunidad y las familias, así como con las oportunidades que entrega el mercado. Una segunda derivación es que, dentro de este enfoque, el análisis microsocioal de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización no puede hacerse con independencia del análisis macrosocioal de las transformaciones de las estructuras de oportunidades<sup>5</sup>.

---

<sup>5</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

En nuestros trabajos, y en coincidencia con muchos otros autores, hemos propuesto una clasificación en tres tipos de activos principales de los hogares: capital físico, capital humano y capital social, aunque también hemos explorado la conveniencia o no de incorporar los derechos, el capital ciudadano como otro tipo de activos.

Los activos en capital físico y en capital humano han sido extensamente discutidos en la literatura de las ciencias sociales. Son muchos los trabajos que han explorado sus lógicas de producción y reproducción, sus usos, así como las estrategias específicas que demanda la adquisición, acumulación, consumo, protección e inversión de cada uno de ellos. Por ende, y en virtud de lo planteado en la introducción, creemos que vale la pena concentrarnos en el capital social en tanto activo. Vayan entonces, a modo de cierre de esta nota, algunas reflexiones a las ya hechas sobre las formas de capital social y sus posibles efectos sobre la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social urbana.

#### 4. *El capital social*

El significado y los usos del capital social han sido de los temas más controvertidos de las ciencias sociales en la última década. Nuestra impresión es que esos debates todavía mantienen un carácter turbulento y confuso, y que gran parte de esa confusión tiene que ver con el hecho de que la misma noción se está utilizando para explicar fenómenos que se manifiestan a niveles de agregación y formalización de las relaciones humanas muy diversos, desde los resultados del desempeño escolar de los niños hasta el ritmo de crecimiento de regiones o naciones, desde la dinámica de una agrupación de vecinos hasta el funcionamiento de grandes instituciones. Recordemos que las familias, los clubes comunales, las calles de los barrios, los centros educativos, los lugares de trabajos, los partidos políticos, las asociaciones e instituciones de cualquier tipo, los gremios y sindicatos, todos ellos constituyen fuentes potenciales de capital social, pero

---

simultáneamente a niveles micro y macrosociales, o de trabajar en un nivel sin perder de vista el otro, debe ponerse a prueba.

con distintos criterios de reclutamiento, con distintas modalidades de acumulación de obligaciones, con distintos marcos valorativos y eficiencias normativas para regular el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros y, fundamentalmente, con distintos tipos y niveles de recursos. Parece razonable reconocer que la confusión también se debe a que los antecedentes de investigación sobre estos temas son todavía muy escasos y recientes. Por lo tanto, para poder evaluar la utilidad de cada uno de los significados del capital social que hoy día compiten como propuestas ordenadoras del conocimiento en diversos campos, quizás lo más conveniente es esperar que se aquieten las aguas, lo que seguramente va a ir ocurriendo a medida que decanten los resultados de investigaciones que utilizan esa noción en busca de explicaciones a fenómenos específicos.

Las referencias al capital social que hacemos a continuación están limitadas al rol que juegan en el marco conceptual que estamos elaborando, y que concebimos como una herramienta analítica que procura mejorar nuestra comprensión de las condiciones que favorecen la emergencia de sociedades más integradas y más equitativas. En este contexto analítico específico, entonces, la noción de capital social se planteará tanto como uno de los recursos fundamentales en la configuración de activos de las personas y de los hogares, pero también como atributo de las estructuras de oportunidades, en la medida que estas operan como fuentes de esos activos.

Como se ejemplificó anteriormente, todas las esferas sociales definen ámbitos y modalidades de interacción donde se localiza y acumula capital social. Estas fuentes de capital social se diferencian entre sí por la intensidad de las obligaciones entre las personas, la eficiencia de las normas que regulan el cumplimiento de esas obligaciones, pero fundamentalmente, por la importancia de los recursos que fluyen en sus estructuras. Esos recursos pueden ser bienes materiales (p.e., préstamos) o no materiales (p.e., información, contactos, muestras de reconocimiento y de prestigio), y tienen en común el hecho de que facilitan el logro de las metas de bienestar de las personas. A diferencia de los activos en capital humano y de los activos en capital físico y financiero, los activos en capital

social son totalmente dependientes de la cobertura territorial y social de las redes donde están instalados, así como de los sistemas normativos de obligaciones y reciprocidad que regulan las interacciones de sus integrantes. Eso hace que cuando una persona o una familia se alejan físicamente de las estructuras sociales donde han acumulado capital social, sus activos se reducen. Asimismo, cuando los sistemas de normas y su eficiencia son destruidos o sus contenidos modificados, el capital social del individuo también lo será. Esta reflexión plantea problemas interesantes de investigación, por ejemplo, cómo se transforman los usos del capital social que tienen como fuente las redes familiares y el núcleo familiar cuando este se transforma, pierde integrantes o modifica las normas que regulan las obligaciones mutuas de sus miembros. O qué sucede cuando en un barrio desaparecen los miembros que poseían mayores recursos de capital social, humano y físico por procesos de segregación y migración intraurbana.

Como activo de una persona, el capital social es su aptitud para movilizar la voluntad de otras personas, de modo que le provean recursos que le facilitan el logro de ciertos fines. De ahí se derivan dos características. La primera es que la movilización de este activo es dependiente de la voluntad de otras personas. La segunda, que la posibilidad de apropiación de los recursos que circulan en las redes es dependiente de que los «dadores» de recursos reconozcan a los «perceptores» como miembros de la red sobre los cuales hay obligaciones creadas. Esta acepción es muy cercana a la de Bourdieu (1986), para quien la construcción de redes sociales es una meta instrumental. Las personas hacen una inversión deliberada de recursos con el objeto de generar activos en capital social. En esta acepción, el monto de capital social apropiable por una persona es una resultante de una ecuación compleja que incluye las obligaciones de otros con él, las normas que regulan el cumplimiento de esas obligaciones y los recursos que circulan por esas redes.

Sin embargo, es indudable que muchas personas y muchas familias ven facilitado el logro de ciertas metas de bienestar gracias a aspectos de las estructuras sociales de las que forman parte, en cuya



construcción no han hecho inversión alguna. El capital social está en esos casos encastrado en las instituciones de una sociedad (local, regional o nacional) y se refleja en la calidad de los patrones de convivencia, en la reciprocidad de expectativas entre sus habitantes y, fundamentalmente, en la confianza en los otros. De este modo, es posible que una familia migre a una localidad que se caracteriza por un clima elevado de confianza mutua y se beneficie de ese capital social por el solo hecho de residir allí. Dicho clima general de confianza facilitará el logro de sus metas de bienestar porque, por ejemplo, la seguridad en las calles evitará que la familia tenga que dedicar parte de sus recursos a proteger a los niños camino a la escuela, o para mantenerse alerta ante los riesgos de robos o de violencia. Posiblemente haya en los miembros más antiguos de esas comunidades expectativas latentes de que las familias que se instalan en esas localidades contribuyan con sus actitudes y sus comportamientos al mantenimiento de ese clima. Expectativas de contribución futura también pueden estar subyacentes en estructuras de oportunidades más cerradas, como es el caso de jóvenes de minorías étnicas que consiguen becas de estudio, o personas que consiguen préstamos para distintos fines, y que son otorgados por representantes de su comunidad étnica, por el solo hecho de pertenecer a ella. En el caso de las familias, también estas suelen operar como fuentes de capital social para sus hijos sin requerir mayores contribuciones a la construcción del mismo, aunque esos requerimientos suelen ir cambiando con la edad de los hijos.

Otra forma de capital social, esto es, de atributos de las estructuras sociales que facilitan el logro de metas individuales, que no requiere necesariamente de inversiones deliberadas en su construcción, es el mencionado anteriormente como exposición a modelos de rol, y que resulta de la existencia en el entorno social inmediato de personas que son ejemplos de éxito en la utilización de las vías legítimas de acceso al bienestar. Esta forma de capital social se aprecia entre niños pobres que concurren a establecimientos escolares donde la mayoría de sus pares son de estratos medios, para quienes la continuidad de sus estudios en niveles superiores es una expectativa

no cuestionada. Aunque también es cierto que en algunos casos la asistencia de los niños pobres a esas escuelas puede formar parte de una estrategia familiar deliberada, que anticipa que bajo esas circunstancias los niños incorporarán naturalmente expectativas de logro que no son usuales en su medio socioeconómico de origen.

Estos pocos ejemplos son suficientes para mostrar que las formas de capital social son múltiples, que también son variadas las estructuras de oportunidades donde están depositados esos activos, y que el acceso a esas fuentes puede requerir más o menos inversiones y responder a acciones más o menos deliberadas de las personas y las familias. La somera descripción anterior también implica que siendo las familias, los barrios y las ciudades fuentes esenciales de capital social, las transformaciones de esos espacios también modificarán la cantidad, la calidad y la distribución del capital social en una sociedad.

## A MODO DE CIERRE

Robert Nisbet (1967) señalaba que la matriz de la sociología fue una resultante de los esfuerzos que realizaron sus padres fundadores en encontrar el sentido de los cambios vertiginosos que se producían en sociedades que, en forma simultánea, vivían transformaciones revolucionarias tanto en las formas de producción como en las formas de organización de la autoridad (Estado, democracia, capitalismo e industrialismo). A este respecto, Nisbet avanzaba en una hipótesis incómoda. Sostenía que el espíritu de la matriz sociológica era conservador, no en su vocación, pero sí en su reacción visceral a la modernidad. Marx, Durkheim, Weber y otros buscaban reconstruir intelectualmente un orden que se había perdido en la realidad. Por ello las «ideas eje», así les llamó, de la sociología se ubicaban en una serie de continuos: lo sacro y lo secular, el poder y la legitimidad, el status y la clase, la comunidad y la sociedad de masas. Todos estos autores veían en las transformaciones conjuntas de Estado nación, democracia, capitalismo e industrialismo la promesa de la emancipación humana. Pero destacaban a la vez los riesgos inherentes a esos

procesos. La contracara de la división del trabajo era la anomia; el poder creativo del capitalismo acarrea, como caballo de Troya, la exasperación de la alienación; la legitimidad burocrático racional planteaba el dilema de la jaula de hierro vacía de contenido; y con el avance de las formas democráticas emergían los riesgos de tiranía de las mayorías y la temida invasión de las masas. De este modo, el orden rígido y estable de los estamentos, la relación cara a cara de las pequeñas comunidades y los sentidos de la acción basados en normas compartidas, se replegaban para dar lugar, crecientemente, a alienación, anomia y masificación. Hay sin duda en esas narraciones un punto central en el problema del orden y en la comprensión de las bases y estructuras que en el pasado lo garantizaban.

Eventualmente este desorden dio paso a un nuevo orden basado en el Estado nación, el capitalismo regulado, nuevos arreglos familiares, concepciones democráticas de la autoridad y nuevas formas de organización del trabajo industrial. La era de oro de los Estados de bienestar, en la posguerra, representa la culminación de este orden.

Lentamente, y a través de cruentas batallas anónimas y públicas<sup>6</sup>, este fue sustituyendo al desorden originario del siglo XVIII y del siglo XIX, proceso que, en Europa y el norte desarrollado, se completa hacia mediados del siglo veinte. A inicios del nuevo milenio estos países comienzan su enfrentamiento con nuevas fuentes de desorden.

A diferencia de los países de industrialización temprana, el desarrollo del capitalismo de bienestar nunca se completó en América Latina. En ninguno de sus países alcanzó su plenitud la alianza entre Estado, familia y capitalismo que en los países desarrollados del norte generó el modelo de hombre ganapán, barrios heterogéneos y promesa de movilidad estructural e individual. Lo que pasó más bien en la región es que los nuevos vientos del cambio, con sus impulsos desindustrializadores, nuevas pautas familiares y crecientes procesos de segregación y segmentación, arrasaron con los pocos órdenes parciales y fragmentarios que, solo en algunas urbes latinoamericanas, habían

---

<sup>6</sup> Fueron públicas las guerras europeas, pero anónima la tercera edad sacrificada a un nuevo modelo familiar e industrial, anónima la domesticación de la mujer y su exilio a dicha esfera, anónimos los migrantes que no encontraban lugar en las grandes urbes.

comenzado a manifestarse como un calco precario de la era de oro del capitalismo de bienestar. Y es que la garantía del orden social se apoya necesariamente en la existencia de mecanismos y dinámicas que producen, distribuyen y sostienen la eficacia de marcos normativos. Al igual que los problemas de producción y distribución de bienes, riqueza y servicios que surgen con referencia al desarrollo, la producción y distribución de normas eficaces para regular la cooperación y el conflicto, y para ofrecer a los ciudadanos herramientas de comunicación, cooperación y competencia, deben ser problematizadas. Por un lado, las normas comparten con otros bienes un conjunto de características. Son un bien escaso y, por lo tanto, un bien cuya distribución no es igualitaria. Por otra parte, si bien las normas son —para hacer ahora un paralelismo con los debates ecológicos— una fuente de energía social renovable, ello requiere de condiciones que, como sugerimos en este documento, no están presentes en la región, especialmente en las grandes urbes latinoamericanas.

En primer lugar, para ser eficaces, las normas deben ser legítimas, esto es, deben actuar como tales por su capacidad efectiva para regular el comportamiento. Las normas son reales cuando son internalizadas. Por ello, producir y distribuir normas eficaces es producir y distribuir contenidos susceptibles de ser internalizados y utilizados como marcos orientadores de la acción individual.

En segundo lugar, estén o no dadas las condiciones para preservar y renovar sistemas normativos eficaces, las normas siempre existen. Despleguemos este aparente dilema para entenderlo. Salvo casos extremos, todos los individuos pueden invocar principios normativos que justifiquen un determinado accionar. El problema es que esgrimir una norma para justificar una acción no es lo mismo que participar en un sistema normativo. Para ello, es necesario que un conjunto de denominadores mínimos de las normas que orientan el comportamiento de los miembros de una comunidad —esto es, de aquellos que comparten un espacio territorial e instituciones, y que participan a través de su acción en el mundo de la política y en el mundo de la producción y reproducción social—, también debería ser compartido con los otros actores involucrados en estas esferas. Ello es necesario

tanto para la producción de orden agregado, como por el hecho de que de no hacerlo, dichos individuos se encontrarán, en general, en desigualdad de condiciones para operar, cooperar y competir en esas esferas. El problema entonces es que si bien las normas siempre existen, los denominadores mínimos comunes pueden perderse, y la fragmentación normativa resultante puede generar orientaciones diversas a la acción. Este problema tiene al menos dos implicancias centrales: el problema de la extensión de los marcos normativos y el problema del grado en que esos marcos prescriben la acción.

Consideremos, en primer lugar, el problema de la extensión de los sistemas normativos. Estos sistemas tienen sentido en tanto marcos que estructuran espacios reales de cooperación, competencia y conflicto. Es irrelevante compartir normas con los marcianos, ya que con ellos no tenemos interacción. Era relativamente irrelevante compartir normas entre el doctor urbano y el campesino en economías de subsistencia, cuando se trataba de dos áreas territoriales no unificadas por una autoridad central. En la medida en que más gente se ve obligada a participar en instancias comunes se torna más necesaria la existencia de marcos normativos comunes.

En un sentido básico, América Latina es hoy más democrática que nunca y más integrada que nunca. La urbanización, la penetración del capitalismo y la ampliación de los derechos políticos implican esferas ampliadas de participación, competencia, cooperación y conflicto. Esto sucede al mismo tiempo que los sistemas normativos se fragmentan y con ellos las orientaciones a la acción.

Es aquí donde se encuentra una de las paradojas mayores del debate sobre segregación y tal vez una pista clave para desmadejar el problema. La segregación residencial urbana se produce al tiempo que más gente diversa convive en un mismo espacio territorial (la ciudad) y comparte una misma autoridad de base territorial participando al menos formalmente en ella (el Estado nación y la democracia). Pero este proceso crecientemente inclusivo, en su sentido básico, se ve acompañado de una esfera económica que parece poder prescindir cada vez más de un porcentaje importante de esta misma población. Por ello, mayor ciudadanía política y ciudadanía

territorial no parecen traducirse en estructuras de oportunidades que produzcan marcos normativos de orientación a la acción eficaces y compartidos. El empleo y el trabajo remunerado se retraen en tanto ámbitos de socialización y producción de normas, al tiempo que la demografía y la política presionan a incorporar a crecientes contingentes de población a esferas compartidas de acción y resultados. No aparecen, a su vez, otras esferas desterritorializadas de construcción de identidades y normas para los sectores populares urbanos, exiliándose los mismos a áreas territoriales segregadas del resto ciudadano y segmentadas a su interior.

Respecto al segundo problema, el del carácter prescriptivo del marco normativo, nótese que cuando hablamos de sistemas normativos eficaces no nos referimos a normas totalizantes que determinan lo que cada uno debe hacer. En efecto, los sistemas normativos eficaces de la modernidad no lo son por ordenar un curso de acción, sino por ofrecer núcleos prescriptivos mínimos que orientan y regulan la elección (Germani, 1985). Esto es, el avance de la acción electiva sobre la prescriptiva no amenaza el orden social ni afecta en forma desigual las chances individuales, pero sí lo hace la destrucción e hiperfragmentación de los núcleos prescriptivos mínimos que orientan tales elecciones. Cuando ello sucede, y emergen sistemas normativos fragmentados sobre la base de formas de solidaridad apoyadas en instituciones primordiales —familia, religión, territorio, etnia—, no solo se fisuran los marcos normativos, sino que estos tienden a ser menos «modernos». O, citando a Germani, más que orientadoras de las elecciones, retornan a modalidades normativas que prescriben las acciones. Por ello, la aparición de estos sistemas normativos fragmentados no agrega meramente orientaciones diversas a la acción, sino que lo hacen contraponiendo un *mainstream* moderno orientador de la elección a otro subconjunto de normas básico y prescriptivo. Esto afecta tanto la capacidad de estos sectores de operar en el *mainstream*, como la de construir desde su propia realidad territorial sistemas compartidos de normas que den al menos cohesión social a dichas unidades, puesto que en un mismo barrio pueden aparecer identidades y sistemas normativos basados en familia, territorio, etnia o religión, que resultan contrapuestos y que carecen de espacios de compatibilización.

Se completa así el déficit de capital social, que no se limita al acceso a estructuras de oportunidades de la sociedad en su conjunto, sino que se traslada también al interior de las comunidades pobres. De este modo, un bien escaso, no renovable y que debe ser extensivo a los reales participantes de las esferas sociales concretas, se produce en cantidades insuficientes, en cualidades inadecuadas, y se fragmenta y se distribuye en forma crecientemente desigual.

En el desarrollo del modelo AVEO, estas peculiaridades del bien «marco normativo eficaz» han sido siempre un obstáculo para incorporar como activos sociales las orientaciones normativas de los actores (sea en la esfera del capital humano, sea en la del capital social). A diferencia del capital educativo o de los bienes materiales, en el modelo AVEO no podíamos identificar estructuras de oportunidades que dieran cuenta de la distribución diferencial de las orientaciones normativas. Los intentos pioneros realizados en un trabajo anterior por uno de los autores de este documento (Kaztman, 1999) procuraban mostrar cómo la segregación residencial activaba o desactivaba mecanismos distributivos de orientaciones normativas, pero no alcanzaban a identificar las grandes tendencias que estaban operando en la estructura de oportunidades para gestar dicho estado de situación. La preocupación del enfoque AVEO con el barrio y la familia tiene, en su origen, una clara deuda con esta pregunta de orden y marcos normativos.

Parte de la respuesta al diagnóstico de déficit y distribución desigual de capitales normativos se encuentra en la propia evolución de familias y barrios, pero solo adquiere un sentido abarcador cuando se lo coloca en el marco más general y formalizado de las tres fuentes de capital normativo. Estado, mercado y comunidad continúan siendo las fuentes esenciales de dicho capital, pero son las inconsistencias particulares de la evolución de estas estructuras de oportunidades las que ayudan a explicar también un déficit en su producción y desigualdades en su distribución. El incremento del espacio de cooperación y conflicto se combina con barreras crecientes al interior de dichos espacios y con la pérdida de funciones en dos esferas fundamentales de creación, transmisión y distribución

de normas: familia y barrio. El problema del empleo atraviesa las transformaciones familiares y el cambio en la residencialidad urbana e interactúa con ellas. Al tornarse escaso y concentrarse su ausencia en los sectores populares urbanos, se resienten las bases materiales que predisponen a los individuos a ingresar en acuerdos cooperativos, ya sea para la socialización de la descendencia, ya sea para la sociabilidad cotidiana que cementa el orden y que favorece las posibilidades de movilidad social en las ciudades. Por otra parte, al retraer a los individuos de una esfera de socialización no primordial, el debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo también los aleja de un contacto cotidiano con los núcleos prescriptivos mínimos de la modernidad.

Retornando por último a la llamada de atención de Paul Pierson con que iniciamos este artículo, resulta claro que los procesos de producción y distribución de normas eficaces son más lentos e invisibles que el efecto de los cambios tecnológicos sobre las tasas de desempleo, o la caída de aranceles sobre nuevos ganadores y perdedores, o la retracción del Estado social con respecto a la vulnerabilidad de la tercera edad. Pero ellos dan sentido y reubican estos últimos fenómenos en una matriz causal de desenvolvimiento lento. Es, por lo tanto, a través de la consideración de los procesos de producción y distribución de normas eficaces que las transformaciones en el nivel de empleo, en el gasto social, en las tasas de divorcio o en las pautas de residencialidad, adquieren pleno significado para entender las transformaciones del orden social.

Con estas reflexiones, a nuestro entender ubicadas en las fronteras del enfoque AVEO, esperamos haber hecho un modesto aporte a su desarrollo, así como a los esfuerzos por devolver la centralidad de lo social en el análisis de las sociedades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, Pierre (1986). The Forms of Capital. En John G. Richardson (comp.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.



- Coleman, J. (1990). *The Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Filgueira, C. (1998). Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities, en V. Tokman y G. O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. University of Notre Dame Press.
- Filgueira, C. y Peri, A. (2004). Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Serie Población y Desarrollo, N° 54, División de Población, CEPAL, Santiago de Chile.
- Germani, G. (1985). Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. *Los Límites de la Democracia*, Vol. 1, CLACSO, Buenos Aires.
- Granovetter, M. (1986). Labor mobility, internal markets and job matching: a comparison of sociological and economic approaches. *Research on Social Stratification and Mobility*, Vol. 6.
- Kaztman, R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G. (1998). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Documento de Trabajo N° 107, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- Kaztman, R. (1992). Por qué los hombres son tan irresponsables. *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril.
- \_\_\_\_\_.(coord.) (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD).
- \_\_\_\_\_. (2001). Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, N° 75, diciembre.
- \_\_\_\_\_. (2001). Los Desafíos que plantean las transformaciones del mercado de trabajo al desarrollo humano en Uruguay, en *Desarrollo Humano en Uruguay* (capítulo IV). Montevideo: PNUD/CEPAL.
- Moser, Caroline O.N. (1996). 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.
- Moser, Caroline (1997). *Household Responses to Poverty and Vulnerability. Volume 1. Confronting Crises on Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador*. Washington D.C.: World Bank.
- Nisbet, R. (1967). *The Sociological Tradition*. New York: Basic Books.
- Pierson, Paul (2005). *History, Institutions and social analysis*. Princeton University Press.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerdá, J. (2002). Residencial Segregation Patterns, Changes in main Chilean Cities: scale shifts and increasing malignancy, Seminario Internacional sobre Segregación y la Ciudad, Lincoln Institute and Land Policy.

Torres, H., Ferreira, M.P. y Gomes, S. (2005). Educacao e segregacao social: explorando o efeito das relacoes da vizinhanca, en Marques y Torres (orgs.), *Sao Paulo: segregacao, pobreza e desigualdades sociais*. Sao Paulo: SENAC.





Este libro se terminó de imprimir  
en Santiago de Chile,  
abril de 2021

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Este libro compila algunos de los trabajos de Rubén Kaztman sobre pobreza, vulnerabilidad y segregación residencial y social en América Latina. Muestra el arte y el método de construir teoría desde la investigación social empírica y una inmensa creatividad para medir conceptos complejos. Así, con elegancia conceptual y posibilidades empíricas, el marco de activos y estructura de oportunidades es una gran forma de acercarse a una estructura social cambiante reconociendo la heterogeneidad de sus grupos sociales, y de comprenderla en su complejidad, más allá del mercado de trabajo. Es teoría social de exportación al mundo, desde la región. Anidados en ese marco, están los trabajos sobre la relevancia de la escuela y el barrio para la movilidad social, que reconocen la prioridad de las grandes explicaciones estructurales, como la desindustrialización y la desigualdad económica, pero se adentran en mecanismos causales intermedios como el capital social (modelos de rol, recursos que circulan, influencia de pares) o la existencia de normas compartidas orientadoras del comportamiento. Esta obra contribuye a entender la profunda fragmentación social de nuestras sociedades latinoamericanas, más allá de vaivenes en los niveles de desigualdad de ingresos, así como las variaciones al interior de nuestra región. Su proyección es aún más amplia pues aporta a la teoría social sobre la relación entre desigualdad e integración social. La inspiración de Ruben para muchos de nosotros es evidente y duradera. Este libro multiplicará esa inspiración a muchos otros que ojalá sigan por su camino de curiosidad insaciable y pluma fina y rigurosa.

*María José Álvarez Rivadulla*  
Profesora de Sociología  
Universidad de los Andes, Colombia



RiL editores

ISBN 978-956-01-0881-4



9 789560 108814