

#4

Documento de Trabajo del IPES
Aportes Conceptuales

Las normas como bien público y
como bien privado: reflexiones en
las fronteras del enfoque AVEO

Ruben Kaztman
Fernando Filgueira

IPES


**Universidad
Católica**
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales N°4

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2006, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

**Las normas como bien público y como bien
privado: reflexiones en las fronteras del
enfoque AVEO**

**Ruben Kaztman
Fernando Filgueira**

A la memoria de Carlos Filgueira

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 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, aún, 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 sólo el atractivo de su relevancia inmediata, sino también una bastante fácil vinculación con los “resultados” sociales y económicos. No cabe duda 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 canteras 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 ésta, 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 microsocial 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 de un lugar articulado en el debate y en la investigación académica. Sólo recientemente la economía empieza a entender la importancia de estos cambios en el problema del desarrollo. La ciencia política continua 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 éstos 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 de 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 sólo 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

2.

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 donde 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 R., 1999), (Kaztman, R., Beccaria L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G., 1998)¹.

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

¹ 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 Tokman, V. y O'Donnell G. *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. University of Notre Dame Press.

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.

Cual 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 como se adquieren los activos de los hogares, como se acumulan, como se protegen, como se consumen, como se invierten y como se articulan unos con otros. Es importante subrayar la convicción de Moser 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 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, C., 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 como 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.

a. Que 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 si 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 gratuita 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 ordenes institucionales básicos en términos de estructuras de oportunidades.

i. 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.

ii. 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 tipo, o cuando se establecen planes de vivienda para hogares dentro de tramos específicos de ingresos per capita. 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 mas 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.

iii. 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, J. 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 aumento 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 éstos 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 en base a 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 tiene 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 refiero 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 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 nuevas segmentaciones 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 Rio 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, H. Ferreira M.P., Gomez S., 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 reciprocidad².

De este modo, sobre los pobres urbanos espacialmente segregados y con débiles lazos laborales parecen confluir 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.

² 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 industrialización. La película relata la relación entre la desindustrialización de la zona y el colapso de un club de barrio.

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 éstos 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.

a) 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) (Kaztman, 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 dramaticidad 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 éstas 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, arrimándose 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 son 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 en base al esfuerzo personal y familiar, y donde todo ello se apoyaba en el funcionamiento de regímenes de bienestar cuyas protecciones apuntalaban 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 en base al 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 generaciones³.

³Otras 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 delincuentes 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, G., 2004, pag. 250) Así enunciada, esta lógica no parece compatible con el establecimiento de cualquier patrón de convivencia.

b. distanciamiento de los patrones normativos convencionales.

En los barrios con altas concentraciones de pobres urbanos operan 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 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 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 mas 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 que 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 agendas 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.

b. 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, sólo 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 brinda el mercado. Una segunda derivación, es que dentro de este enfoque, el análisis micro-social de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización, no puede hacerse con independencia del análisis macro-social de las transformaciones de las estructuras de oportunidades⁴.

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

⁴ Si bien es uno de los principales atractivos del enfoque, la complejidad metodológica implícita en la afirmación anterior advierte acerca del carácter exploratorio del mismo. Esto es, la factibilidad empírica de trabajar simultáneamente a niveles micro y macro sociales, o de trabajar en un nivel sin perder de vista el otro, debe ponerse a prueba

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.

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 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 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 mas 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 éstas 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 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 como por ejemplo, como se transforman los usos del capital social que tienen como fuente las redes familiares y el núcleo familiar, cuando éste se transforma, pierde integrantes o modifica las normas que regulan las obligaciones mutuas de sus miembros. O que 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 Bordieu (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 éstas 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. Lo que también permite establecer esta somera descripción de que es el capital social y sus fuentes, es que familia, y ciudad/barrio, constituyen fuentes esenciales de capital social. Por ello su transformación también modificara la cantidad, calidad y distribución del capital social en una sociedad.

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 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 acarrearaba, 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 públicas⁵, éste 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

⁵ 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.

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, sólo en algunas urbes latinoamericanas, habían 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 si lo hace la destrucción e hiperfragmentación de los núcleos prescriptivos mínimos que orientan tales elecciones. Cuando ello sucede, y emergen sistemas normativos fragmentados en base a formas de solidaridad apoyadas en instituciones primordiales –familia, religión, territorio, etnia- no sólo, 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 (Katzman, 1999), procuraban mostrar como 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

Bordieu, Pierre (1986) The Forms of Capital, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (comp.), New 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 Tokman, V. y O'Donnell G. Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges. University of Notre Dame Press

Filgueira, C., 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, en 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 Exclusion Social en Argentina y Uruguay. Documento de Trabajo N° 107, Organización Internacional del Trabajo (OIT) Santiago de Chile.

Kaztman,, R. 1992, Porque los hombres son tan irresponsables, Revista de la CEPAL, N° 46, Abril.

Kaztman, R. 1999 (coord.). Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD), Montevideo.

Kaztman, R. 2001, Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, Revista de la CEPAL N° 75, Diciembre. Santiago de Chile.

Kaztman, R. 2001, “Los Desafíos que plantean las transformaciones del mercado de trabajo al desarrollo humano en Uruguay”, cap. IV del Desarrollo Humano en Uruguay, PNUD/CEPAL, Montevideo, 2001

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*. World Bank: Washington D.C.

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. Gomes, S. (2005) , “Educacao e segregacao social: explorando o efeito das relacoes da vizinhanca” en Marques y Torres (org.) Sao Paulo: segregacao, pobreza e desigualdades sociais, SENAC, Sao Paulo