

AVANCES

HACIA UN ENFOQUE RELACIONAL DEL BIENESTAR ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Rolando Cristao**

USAL - FLACSO

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza críticamente el enfoque de pobreza y se propone el enfoque de los activos y estructura de oportunidades como herramienta para el diagnóstico social. A partir de este desarrollo, se discute en qué medida el concepto de desigualdad podría actuar como organizador del análisis de la situación social.

Palabras clave: Pobreza - Desigualdad - Activos y estructura de oportunidades - Políticas públicas

ABSTRACT

This paper analyzes critically the poverty focus and proposes an approach of assets and structure of opportunities as a tool for social diagnosis. As from this development, it discusses to what extent the concept of inequality could act as organizer of the analysis of the social situation.

Key words: Poverty - Inequality - Assets and structure of opportunities - Public policies

INTRODUCCIÓN

Actualmente existe un relativo consenso en los países de la región en cuanto a que el enfoque de pobreza ya no es funcional para los nuevos lineamientos de políticas públicas que vienen emergiendo a partir del nuevo milenio (Filgueira, 2006). El problema que se observa es que, aunque la gran mayoría de los autores conside-

*El autor presentó este trabajo en el Seminario "El enfoque AVEO (Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades) y el estudio de los procesos de segmentación en las ciudades", a cargo de Rubén Kaztman, CEIPSU-UNTREF, 2014.

ran que es un enfoque obsoleto, aún sigue teniendo una gran vigencia en el diseño e implementación de políticas públicas en general y sociales en particular. Las causas por las que se sigue usando ese enfoque en lugar de otros más adecuados a los nuevos requerimientos en la materia son variadas; por lo menos dos son las más consistentes:

- a) En primer lugar, el hecho de que la necesidad de medir la pobreza y localizar a los pobres, a los inicios de los años ochenta, fue instalando una metodología que derivó en un enfoque, es decir, en una visión particular del problema de la pobreza. En los noventa se instaló tan fuertemente dicho enfoque que se convirtió en sentido común, la pobreza se naturalizó y, al expandirse el método usado mundialmente, fue muy difícil introducir modelos alternativos en diseños de políticas públicas.
- b) En segundo lugar, porque las políticas sociales en América Latina a partir de mediados de los ochenta y fuertemente en los noventa venían prediseñadas por los organismos de crédito internacional (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) y en ese modelo era muy difícil modificar aspectos relativos a programas y políticas públicas.

Esto hizo que el enfoque de pobreza adquiriera tal legitimidad que en los años posteriores las áreas de gobierno encargadas de los diagnósticos, diseños y evaluaciones de políticas sociales prácticamente no usaran otras metodologías que no fuera la medición de la pobreza mediante el método de Línea de Pobreza y NBI para sus diseños. Esto trajo aparejada una gran inercia en las nuevas propuestas y adquisición de metodologías alternativas que propusieran otros enfoques como es el caso del enfoque activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades.

Hoy gran parte de la discusión en torno a las políticas públicas y sociales, en particular, pasa por la inadecuación de enfoques para solucionar los problemas sociales a que intenta dar respuesta. En este punto se encuentran de acuerdo varios investigadores que están trabajando en enfoques más adecuados, que tengan en cuenta los lineamientos de políticas sociales que hoy en día aparecen como emergentes. Por lo tanto, es importante indagar en qué medida está habiendo un cambio metodológico que tenga en cuenta esos lineamientos emergentes, tales como una visión *multidimensional, relacional, un enfoque integral*, etc. Además, es un tema central explorar en qué medida los modelos y enfoques alternativos se están aplicando en la actualidad y si alguno de ellos reúne las condiciones para convertirse en un nuevo modelo emergente en políticas sociales.

Evidentemente, hoy existe un esfuerzo conceptual y metodológico para salir de la visión unidimensional y focalizada del bienestar –y su contracara la pobreza– y pasar a una visión más integral, universal y relacional. El presente trabajo se enmarca en ese esfuerzo común, tanto de la comunidad científica como de los agentes de políticas sociales, por solucionar ese problema. La literatura especializada da

cuenta en forma abundante que se está en camino hacia un enfoque emergente; lo evidencian los esfuerzos de equipos técnicos de la CEPAL y otros organismos públicos y privados, que han venido desarrollando desde hace varios años las conceptualizaciones de heterogeneidad de la pobreza, marginalidad, exclusión social, vulnerabilidad social, etc. Estos esfuerzos por desarrollar enfoques alternativos, si bien responden en forma más adecuada a los lineamientos que se han venido desarrollando en materia de políticas sociales en la región a partir del nuevo milenio, no siempre han provisto de metodologías adecuadas para su implementación.

En síntesis, lo que parece estar sucediendo en la actual realidad de América Latina es el pasaje de los enfoques basados en la pobreza como el gran organizador de un análisis de la cuestión social a otros enfoques que se centran en la desigualdad. El concepto de desigualdad brinda una visión más compleja de las diferentes situaciones de vulnerabilidades y, por lo tanto, nos brinda los caminos para mejorar las situaciones de exclusión y encaminarnos hacia el bienestar.

Para abordar este trabajo procederé metodológicamente de la siguiente manera: en primer lugar analizaré brevemente el enfoque de pobreza, luego haré una crítica al enfoque para pasar a analizar el enfoque de los activos y estructura de oportunidades como herramienta para el diagnóstico social y, finalmente, concluiré con mi perspectiva sobre en qué medida el concepto de desigualdad podría actuar como organizador del análisis de la situación social.

EL ENFOQUE DE LA POBREZA

La noción de pobreza tiene que ver con personas que no tienen resueltas las necesidades básicas o fundamentales. Al hablar de pobreza se presentan dicotomías sobre el tema; la discusión fundamental sobre este es justamente a qué se llama “necesidades básicas”. Hay dos posturas en este sentido: que la pobreza es algo relativo a cada sociedad o que la pobreza es algo absoluto y se puede medir en todas las partes del mundo (a nivel de supervivencia: necesidad alimentaria).¹

En América Latina el método usado es la Línea de Pobreza y NBI. Estos dos métodos están basados en la segunda concepción, es decir, en la de la pobreza como algo absoluto. En Europa, en cambio, se trabaja más con la idea de pobreza relativa en cada sociedad. Esta es una primera dicotomía en el debate de la pobreza, es decir, si la pobreza es absoluta o relativa (Boltvinik, 1999). Una segunda controversia es si la pobreza es objetiva o subjetiva (Feres y Mancero, 2001a), es decir, si es algo objetivo o si es algo subjetivo. Los métodos usados en América Latina se basan en la perspectiva objetiva de la pobreza. Y una tercera dicotomía en torno al tema de la

¹ Esta postura es sostenida por varios autores, entre ellos, Amartya Sen.

pobreza tiene que ver con la cuestión de si las personas que acceden a los recursos necesarios para superar la pobreza dejan realmente de ser pobres. Aquí aparece un tema metodológico, es la cuestión sobre qué dimensión es necesario observar. ¿Es decir que tengo que mirar solo los ingresos o la transformación de esos ingresos en la satisfacción de las necesidades? El método de la línea de pobreza mide cuánto gana una persona y no se preocupa por el uso de ese dinero. Mientras que el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) evalúa la satisfacción efectiva de las necesidades. Por lo tanto la tercera dicotomía se plantea en términos de: 1) acceso a los recursos y 2) satisfacción real de las necesidades básicas.

Estas son las tres grandes tensiones del tema de la pobreza. Ahora bien, si consideramos que la pobreza es la no satisfacción de las necesidades básicas, entonces tenemos que tener un método para saber cuáles son las necesidades básicas (NB) y tengo que tener un criterio para saber cuándo está satisfecha cada NB o cuándo no lo está. Por lo tanto, tengo que saber: a) cuáles son las NB, b) cuándo está satisfecha una NB y 3) cuáles son los *satisfactores* para cada NB. En cuanto al debate de qué es una NB y cuál es el listado de NB, se podría argumentar que vivir en democracia es una NB: en el fondo cada derecho es una NB y, por ende, en la Declaración de los Derechos del Hombre tenemos ese listado de NB. Por eso la cuestión de fondo es que es difícil ponerse de acuerdo para definir cuál es la lista de las NB, si bien existe un cierto consenso al respecto en que la alimentación es un elemento importante de esa lista (Boltvinik, 1999). Por otra parte, sabemos cuántas calorías tenemos que consumir para saber si esa necesidad es satisfecha o no (ese es un parámetro importante que tiene esta necesidad).

Para calcular la línea de pobreza se debe saber cuáles son los ingresos totales de la familia por un lado y, por el otro, saber cuánto cuesta una canasta de alimentos para una persona (VA), luego lo que se hace es multiplicar el VA por el número de personas de la familia (N). En fórmula sería: $LP = VA * N * \alpha$. En la fórmula, alfa toma un valor cercano a 2. Al multiplicar el valor de una canasta de alimentos por dos nos da el monto supuesto con el cual una familia dejaría de ser pobre. Ahora nos podemos preguntar ¿cuál es la lógica detrás de este razonamiento? El razonamiento se basa en la llamada estructura de gastos y en el supuesto de que las familias que componen el grupo de referencia están, gastando el valor normativo (VN) de alimentación, bien alimentadas. La familia del grupo de referencia gasta el valor normativo (VN) de alimentación, es decir, que gasta en alimento el valor normativo de alimento, por lo que se supone que esa familia está bien alimentada. Y el supuesto es que si la necesidad de alimentación está satisfecha, estarían satisfechas también el resto de las necesidades. Este supuesto viene de la teoría de la utilidad marginal de crecimiento, en economía.²

² Un ejemplo muy básico para entender este razonamiento sería el de la sed. Si tomo un vaso de agua para satisfacer la sed, al tomarlo por primera vez me sacia la sed, luego necesito menos agua.

La teoría de la utilidad marginal de crecimiento básicamente supone que los hogares cuentan con varias alcancías que funcionan como si fueran vasos comunicantes, es decir, si aumenta el contenido en uno de ellos aumentará automáticamente el contenido en todos los otros vasos. Esto es: si en una ponemos \$100, ese ingreso se comunica a todas las otras alcancías. Es decir que según esta teoría el bienestar está dado en función de en qué alcancía se coloca el dinero del ingreso familiar. Ese ingreso repercutirá en la satisfacción de todas las otras necesidades del grupo familiar. Si está satisfecha la necesidad de alimentación, la teoría supone que esto quiere decir que el resto ya está satisfecho, ya que si esto no fuera así la gente se privaría de comprar también alimentos.

Es decir que, si la familia tiene los ingresos suficientes para comprar los alimentos necesarios para cubrir adecuadamente las necesidades alimentarias de todos sus miembros, se supone que tiene el dinero suficiente para satisfacer el resto de las necesidades. Esto supone que los seres humanos gastarían en forma equitativa el dinero para ir colocando su dinero en cada una de las alcancías en forma "racionalista", en términos de usar racionalmente el dinero; satisfaciendo todas sus necesidades en forma equilibrada. Nada de eso ocurre con los sectores vulnerables, donde se observa que el primer destino del dinero es la necesidad de alimentación. En este sentido, la experiencia del Programa Familias demuestra que el 80% del ingreso de los destinatarios era destinado a alimentación³ y el resto a otras necesidades, lo cual pone en discusión la validez de la teoría de la utilidad marginal de crecimiento, sobre la cual se basa la medición de la pobreza por ingreso.

Las críticas a la teoría de la utilidad marginal de crecimiento son variadas (Boltvinik, 2000) pero las dos más importantes son que 1) los seres humanos no funcionan como un ser racional y que 2) muchas de las alcancías solo satisfacen la necesidad si están llenas. (Por ejemplo, la vivienda, en el caso de que tenga que pagar un alquiler). En ese caso, solo tendré acceso a la vivienda si pago todo el alquiler, no una parte de él. Como vemos, la racionalidad de las alcancías no se sostiene. La medición de la pobreza en Argentina se realiza mediante la fórmula: $LP = VN * N * \alpha$ (Beccaria y Minujín, 1991). Esa fórmula es el resultado del razonamiento de las alcancías basado en la teoría de la utilidad marginal de crecimiento. La construcción se basa en el concepto de adulto equivalente (Aeq) y la introducción de este concepto viene de la nutrición, básicamente hace referencia a la alimentación necesaria para alimentar (valga la redundancia) a una persona adulta de 35 años de sexo masculino. Con lo que la fórmula queda conformada así: $LP = VAa * Aeq * \alpha$. En Argentina el valor del Adulto equivalente (Aeq) es de 3.2.

³ Informe sobre encuesta a los destinatarios del Programa Familias por la Inclusión Social, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008.

Varios autores han cuestionado la fórmula anterior que calcula la pobreza por ingresos, entre ellos Beccaria y Munujín (1991). En primer término, estos autores hacen ver que el hecho de usar la lógica del adulto equivalente y reducir el valor de alimentación necesaria en los niños a la mitad (0.4) para un niño de 5 años es correcto para la necesidad de alimentación pero no se puede transferir a las otras necesidades. Pero dado que la fórmula no lo contempla, al multiplicar el valor de VA por Aeq se está suponiendo que todas las necesidades del niño son 0.4 puntos menores que el valor del adulto (VA), lo cual no es para nada cierto. El error, por consiguiente, se encuentra justamente en proyectar al resto de las necesidades la lógica del comportamiento de la necesidad de la alimentación (que se reduce en los niños respecto de los adultos), suponiendo equivocadamente, que los niños gastan la mitad de salud, educación, etc., que el adulto.

Entonces, la estructura construida de adulto equivalente (Aeq) no se puede proyectar al resto de las necesidades, que es justamente lo que se hace con la fórmula, ya que al multiplicar el valor de la canasta de alimentos (VA) por Aeq, se obtiene el monto que costaría alimentar a una determinada familia, pero hasta allí tenemos solo el patrón de consumo alimentario de un grupo familiar, no el patrón de consumo de vivienda, vestimenta, transporte, etc. Para resolver ese problema la fórmula lo que hace es, simplemente, multiplicar por el coeficiente alfa —es decir, por 2— el patrón de consumo alimentario y así supone que ha resuelto el problema. En realidad, no solo no lo ha resuelto sino que está cometiendo el grave error de suponer que todas las necesidades humanas se comportan como se comporta la alimentación.

¿Cómo se resolvería este problema? La propuesta que hacen Beccaria y Minujín en el trabajo que venimos citando es sugerir que dicho problema se resolvería teniendo una estructura de adulto equivalente (Aeq) para el resto de las necesidades. Entonces, sería mejor tener Aeq para la necesidad de alimentación y aplicar el N para el resto de las necesidades. Esta es por lo tanto la primera observación que se le hace a esta fórmula y la solución que se da es aplicar el N al resto de las necesidades básicas.

Un segundo error que estos autores hacen ver es que la fórmula de la LP no contempla si la persona es propietaria o inquilina. Es fundamental tener esto en cuenta ya que en el caso de que la persona sea inquilina su ingreso se reduce sustancialmente para la satisfacción del resto de las necesidades básicas. Por lo que la fórmula para corregir ese error debería ser: LP inquilino = LP + Alq (valor del alquiler).

Un tercer error consiste en no contemplar las personas que viven solas. Imaginemos que tenemos dos personas adultas, la fórmula sería: LP = VAa * Aeq (=2) = \$ 1000. Si en esa familia eran dos personas y luego se separan se considera que cada una gasta \$ 500, lo cual no es así, ya que dos personas que viven solas gastan más que dos que viven juntas. Este error responde a las economías de escala. Por ejemplo, un jubilado solo no es captado como pobre porque la fórmula distorsiona

a las personas solas que viven en hogares pobres. Ese error se corregiría con una fórmula como la siguiente: $LP = LAa * Aeq * \alpha * Fe$ (Factor de escala). Con esta fórmula se tienen en cuenta los distintos tamaños de hogares que permitirían contemplar las economías de escala.

Un cuarto error es el siguiente: la LP se debe comparar con el ingreso total familiar. El dato del Ingreso Total Familiar no es muy confiable, ya que hay una sola declaración de los ingresos. Si uno les pregunta a las personas cuánto ganan, las personas dicen menos de lo que en realidad ganan. Principalmente las personas de altos ingresos mienten diciendo que ganan menos. Para resolver este problema se deberían comparar los resultados de la EPH con la masa global de ingreso (MGI) de las Cuentas Nacionales. Los datos de la EPH se consideran el 20% más bajos que los datos oficiales que figuran en las declaraciones juradas de la DGI, por lo cual se debe aumentar el 20% lo declarado por las personas en la EPH.

La conclusión que podemos sacar siguiendo a Beccaria y Minujin es que si aplicamos estos cuatro errores tenemos 24 posibilidades de Líneas de Pobreza, es decir, tendríamos 24 Líneas de Pobreza diferentes. Supongamos que tenemos solo 4 líneas de pobreza, deberíamos concluir que la Pobreza no se puede medir. Por lo tanto, no se puede responder a la pregunta: ¿cuál es el tamaño de la pobreza? Porque tenemos por lo menos cuatro posibilidades de hacer una Línea de Pobreza. Esta es la conclusión a la que arriban esos autores. Pero lo que afirman es que tal vez este tipo de indicador no sea útil para medir valores absolutos, pero sí para saber si la pobreza bajó o subió y en qué zona del país es mayor o menor. Es importante saber qué nos dice o qué no nos dice este indicador. Entonces, la propuesta de ambos autores es que este dato comienza a ser útil para saber la tendencia de la pobreza y la zona donde es mayor o menor. Es decir, sirve en términos relativos pero no en términos absolutos.

Línea de Indigencia, por su parte, es el valor de la canasta de alimentos: $LI = VAa * Aeq$. Es decir, que una familia que gana un monto igual a LI es una familia que apenas come, por lo cual se puede asociar indigencia con desnutrición, ya que apenas pueden satisfacer las necesidades alimentarias. Ahora bien, este método entiende la pobreza como un fenómeno dicotómico –se es pobre o no pobre–, pero no nos dice nada de la intensidad de la pobreza. Esto es que este enfoque de la pobreza y su método de medición de LP nada nos dice respecto de la intensidad de la pobreza; para este método es tan pobre uno que se encuentra por debajo de LP, pero que se encuentra muy cerca de la LP, como aquella familia que se encuentre muy lejos de dicha línea y, por lo tanto, en una situación de mayor vulnerabilidad social que la anterior. Por ejemplo, podemos decir que una familia que está a 0.2 puntos de superar la LP es una familia mucho menos vulnerable que otra que se encuentra por encima de la LI pero muy cercano a esta. Esto es lo que se entiende por intensidad de la pobreza y de cuya medición no sabemos nada a través del método de

la Línea de Pobreza. En este sentido, el enfoque de vulnerabilidad social, por ejemplo, nos da muchos más elementos para poder medir el estado en que se encuentra una familia en términos de acceso a la estructura de oportunidades existente haciendo uso de sus recursos y activos.

En cuanto al método de la NBI para medir la pobreza, a diferencia del anterior, pone el acento en las necesidades básicas o fundamentales, por lo que la primera discusión es en torno a cuáles son esas necesidades básicas. La segunda pregunta a responder es cuándo se considera que una necesidad básica está satisfecha. Estas son las dos preguntas para resolver el problema. Los indicadores del método son los siguientes: 1) Calidad de la vivienda; 2) Tamaño de la vivienda (índice de hacinamiento); 3) Equipamiento de la vivienda (baño con descarga de agua, etc.); 4) Educación (nivel educativo) y 5) Índice de subsistencia⁴ constituido por a) Baja instrucción del jefe de hogar y b) Tasa de dependencia (Feres y Mancero, 2001b).

Si una de estas cinco condiciones se da, ya se considera que el hogar es pobre. En el caso argentino el indicador de educación no aporta nada por el hecho de que hay pocos hijos fuera del sistema educativo, lo cual no quiere decir que la familia no sea pobre, sino que la prestación, al ser universal, incluye tanto a los pobres como a los no pobres. El indicador cinco tampoco aporta nada ya que hay muy pocos hogares con tasas de dependencia altas, por el hecho de que en la familia sean varios los que trabajan pero con trabajos de muy bajos ingresos, por lo cual la familia es pobre, aunque sus miembros no estén dependiendo de un solo ingreso. Se puede concluir, entonces, que el método está midiendo pobreza solamente por los atributos de las viviendas. Este método fue creado con los censos de población. El valor de esta metodología es que permite mapear la distribución de las carencias en todo el espacio del territorio del país.

En el año 1986 Beccaria y Minujin hicieron un estudio de medición de la pobreza utilizando los dos métodos combinados, el de LP y el de NBI. El estudio les dio por LP una pobreza del 16% y por NBI también del 16%. La diferencia está en lo que capta cada método. Es decir que con los dos métodos estamos captando 1) Familias de bajos ingresos y 2) Familias con precariedad de la vivienda. La combinación de ambos métodos daría un tercer universo de familias con las dos situaciones. La EPH permite captar NBI, ya que utiliza los cuatro indicadores del método y, dado que también la EPH capta ingreso, nos da los datos necesarios para medir LP. Entonces: con los datos de la EPH podemos medir la pobreza con los dos métodos y se puede realizar un método integrado (Feres y Mancero, 2001b).

Tanto Minujín como Feijoo, si bien con estudios en dos períodos diferentes, hacen ver cómo la pobreza es un fenómeno cada vez más heterogéneo. En este sentido la combinación de los métodos anteriores contribuye a comprender este fenómeno.

⁴ Este indicador intenta captar situaciones de familias de bajos ingresos.

no en mayor profundidad; de hecho, identifica los nuevos pobres, que serían aquellos que entran en la categoría de pobreza por LP pero que no son pobres por NBI, mientras que los que conformarían la categoría de pobres estructurales sería los que son pobres por NBI pudiendo ser pobres o no pobres por LP. Lo que se observa en esos estudios es que el ingreso es un dato de coyuntura. En cambio, el dato de educación, por ejemplo, es casi el único dato que no es de coyuntura. Si encontramos un adulto con 18 años de educación, es una persona de clase media y no es pobre, pero si tenemos un adulto con 3 años de educación, seguramente será pobre. El método de la LP está vinculado al mercado, por lo cual no tiene sentido aplicarlo a zonas rurales. Es un método muy sensible a la coyuntura ya que mide ingreso, el cual es muy sensible a la movilidad de los ingresos, la inflación, etc. En cambio el método de NBI es sumamente estable.

Lo que capta cada uno de los métodos son familias en situaciones diferentes. En 1974, la pobreza por NBI eran situaciones de villas; familias pobres eran las familias que no habían podido comprar su vivienda, lo que tuvo que ver con el acceso al espacio urbano, era una pobreza visible. En cambio en la actualidad se observa que existe mucha más pobreza pero además es de diferente composición: con pocas NBI y mucha pobreza por LP. Es una pobreza atomizada y no organizada con necesidades de ingresos y otras. Esto da cuenta de la diferencia de la estructura actual de la pobreza (Feijoo, 2003).

CRÍTICAS AL ENFOQUE DE POBREZA COMO ORGANIZADOR DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN SOCIAL ACTUAL

El enfoque de la pobreza presenta diversas deficiencias para constituirse en organizador del análisis de la realidad social actual. Por una parte, es necesario advertir que, al usar los métodos que el enfoque utiliza, aparecen debilidades importantes. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que hay que tomar posición sobre la visión de la pobreza objetiva y subjetiva. La pobreza no es una situación u otra sino que es una gran cantidad de situaciones con múltiples dimensiones. Un segundo aspecto que hay que tener en cuenta es que tanto la LP como NBI fueron indicadores para medir la pobreza y que no fueron métodos pensados como herramientas de focalización. No obstante, en la actualidad se están usando como instrumentos de focalización.

Una tercera advertencia que tenemos que tomar en consideración es que según la definición que utilicemos de pobreza será el método que deberíamos aplicar. Pero en la práctica no se está haciendo este esfuerzo conceptual; por el contrario, se sigue usando el método de la LP aun cuando no corresponde a la definición de pobreza, es decir, que el método se ha independizado de la teoría sustantiva, lo cual está fuera de toda concepción científica de la realidad. La LP, entonces, es insu-

ficiente para captar la pobreza; existe en este sentido un error epistemológico, ya que un indicador no puede independizarse del concepto sino que debe derivar de las dimensiones constitutivas del concepto.

La idea política detrás de los métodos anteriores es de una política neoliberal basada en el modelo conocido como CEI: crecimiento, educación y focalización (Eduardo Bustelo, 1995). El modelo concibe el crecimiento como puramente crecimiento económico, que es la variable fundamental para lograr el bienestar, mientras que la distribución de la riqueza se da a través del mercado de trabajo. El modelo propone a la educación dentro de la teoría del capital humano y, por lo tanto, fundamentalmente relacionada al desarrollo de capacidades para el acceso al mercado de trabajo, el cual se dará, así, a través de la educación, pensada como herramienta de formación del recurso humano. La tercera dimensión es la focalización como herramienta para activar políticas compensatorias por el Estado, ya que el supuesto es que siempre existirán personas que no van a poder participar del mercado.

La idea de la focalización es que el Estado solo tiene que ocuparse de los pobres ya que los que no participan en el mercado son los pobres. Y la pobreza pasa a ser la protagonista en las políticas ya que el Estado debía ocuparse solo de ellos. Por lo cual, si la pobreza fue protagonista en los años ochenta (el estudio de la medición de la pobreza en Argentina fue financiado por el Banco Mundial), lo fue precisamente para instalar la idea de que el Estado debía ocuparse de ellos, si bien, por otra parte, el Estado no debería participar de los asuntos del mercado. Toda esta política para América Latina fue pensada por el Consenso de Washington (López, 2005).

Fue de esta forma que en los ochenta se instaló en América Latina la naturalización de la pobreza (naturalización que aún existe). Actualmente las naciones se comienzan a despegar de la visión de pobreza para pasar a un esquema diferente. Pero, no obstante algunas propuestas diferentes, hoy en día en Argentina se sigue con el esquema anterior y se piensa que el único gran problema es la pobreza y que todos los otros problemas derivan de ella: crisis de cohesión, delincuencia, etc. La ideología liberal nos hace ver todo el conjunto de problemas como derivados de la pobreza, como un efecto de la pobreza, lo cual no es así. En el caso chileno, por ejemplo, se resolvió el problema de la pobreza pero siguieron existiendo otras problemáticas, por lo cual es necesario considerar una visión más abarcadora y no limitarse a pensar que todo es causa de la pobreza. Para lograr esta visión más abarcadora es necesario trabajar sobre la conceptualización de la desigualdad.

El problema es que estamos hablando de distintos temas dentro del concepto de pobreza, incluyendo temas que no tienen que ver con pobreza, que no derivan de ella, aunque así se considere en la actualidad. En los noventa se vio que la relación se invirtió. Es típico el caso chileno, que resulta interesante pues, a pesar de haberse controlado la pobreza, otros problemas persisten, como por ejemplo el in-

dividualismo (Castel, 2003) y el problema de la cohesión social. Problemas que en otros tiempos se asociaron a la pobreza como variable independiente de esos fenómenos.

O sea que podemos observar que el concepto de pobreza no basta para analizar el panorama social actual, ya que no se le puede atribuir la capacidad de constituirse en la variable causal de los fenómenos sociales tales como salud, educación, inseguridad social, etc. En los años noventa se le dio ese rol a la pobreza, introduciendo la idea de que era por su causa que existían todos los otros problemas sociales y que, por lo tanto, eliminándola se eliminarían todos los problemas asociados al fenómeno de la pobreza. Se pretendió darle a la pobreza el carácter de ordenador de la cuestión social, es decir, la clave de lectura de la realidad social a través de la cual se podría entender no solo las situaciones de pobreza sino también las de los fracasos en educación, la precariedad laboral, la inestabilidad laboral, la inseguridad social, la desprotección social, las enfermedades en sectores populares, etc. Se le atribuía a la pobreza el poder de explicar por sí sola toda una gama de fenómenos y problemáticas sociales sumamente complejos, dándole el estatus de ordenador de la cuestión social a modo de variable independiente (López, 2005).

La visión anterior no era ingenua sino que venía impulsada por el Banco Mundial; recuérdese que fue el Banco Mundial el que introdujo el financiamiento para que en los ochenta se realizaran en América Latina los primeros estudios de la pobreza, con el fin de reformular el rol del Estado y dirigirlo exclusivamente al ataque contra la pobreza y los pobres, dejando al mercado el rol de ordenador de la economía y la distribución de los recursos. El Estado debía ocuparse de los pobres y dejar de intervenir en la política económica, dejando al mercado el rol de ser el natural ordenador no solo de la producción de bienes y servicios sino también su mejor distribuidor. Estas ideas se potenciaron con el Consenso de Washington, donde los ejes principales de ese paquete de ideas tenían que ver con la desregulación, la privatización y la flexibilización laboral. Lo que estaba detrás de este paquete de diez medidas de políticas públicas dirigidas por Washington para los países de América Latina era la teoría del derrame de los beneficios del crecimiento económico sobre toda la sociedad en su conjunto, incluidos los pobres, a los cuales les llegarían esos beneficios ineluctablemente, si había crecimiento.

Obviamente que, hasta tanto se produjera el derrame y llegara hasta los estratos más desfavorecidos, el Estado debía hacerse cargo, mediante medidas de políticas sociales, de esas personas; por este motivo era necesario saber precisamente quiénes eran esas personas, identificarlas claramente, para que de esa manera el Estado pudiera compensarlas mientras esperaban la tan ansiada participación de los beneficios del derrame. Por este motivo el concepto de pobreza fue tan importante en los años ochenta y noventa, veinte años en los cuales los organismos financieros con sede en Washington propusieron un modelo de desarrollo para Amé-

rica Latina basado en el concepto de pobreza como gran ordenador, pues el concepto servía claramente y en forma eficaz para dos propósitos importantes para esa ideología:

- 1) Por una parte era funcional a la teoría del derrame en tanto que el concepto veía bien para considerarlos meros receptores de derrame, es decir, de beneficiarios del sistema, de un crecimiento que las clases prósperas de la sociedad producirían y que estos estratos bajos recibirían como consecuencia de esa producción. Esta concepción no los considera en lo más mínimo sujetos de derechos sino beneficiarios de las políticas sociales del Estado, por lo cual el mercado no podría hacer nada por ellos, sino que el Estado debería ocuparse de ayudar a los pobres a mejorar su calidad de vida mediante políticas compensatorias.
- 2) El segundo propósito de la ideología dominante de esos años para la que era funcional el concepto de pobreza se deriva del punto anterior y se refiere a que, justamente para llevar adelante ese objetivo de modelo de crecimiento económico, el concepto de pobreza debía ser el ordenador social. Esto se fundamenta en el hecho de que era imposible para el sistema económico propuesto incorporar a toda esa masa de personas al mercado laboral ya que las medidas introducidas en esos años produjeron expulsión y no inclusión de trabajadores en el mercado laboral.

Es decir que el concepto de pobreza, lejos de ser un concepto ingenuo, tuvo –y tiene actualmente– una fuerte connotación político-ideológica funcional al decálogo del Consenso de Washington aún en vigencia en muchos países de América Latina y, si bien existe una reducción del poder de esas medidas, en particular en Argentina, el concepto no ha tenido una revisión como lo han tenido, por ejemplo, las medidas de privatización, desregulación y flexibilización laboral. Entonces, mientras que en el nuevo escenario de la región se observa una vuelta a medidas más centradas en la intervención del Estado como el gran redistribuidor de recursos, las políticas sociales siguen utilizando el concepto de pobreza y utilizando las mismas metodologías de medición del fenómeno. Esto produce varios problemas, ya que, por un lado, se observa un avance en la formulación de otros ordenadores sociales más adecuados a la realidad social compleja, como son el concepto de desigualdad (López, 2005), el importante avance en el enfoque de vulnerabilidad social, de seguridad social, protección social, derechos sociales, etc., pero, por el otro, aún no podemos desprendernos de la vieja concepción de pobreza.

EL ENFOQUE DE ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES COMO HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO SOCIAL

Desde diferentes enfoques, en América Latina se viene insistiendo en el hecho de que no es posible explicar los fenómenos de pobreza sin hablar de la riqueza, es

decir, sin considerar ambos polos de la cuestión social o, mejor dicho, que los fenómenos de empobrecimiento, desprotección social, inestabilidad laboral, etc. tienen relación con los fenómenos de enriquecimiento y concentración económica por parte de los sectores ricos de la sociedad. Una de las debilidades del concepto de pobreza como ordenador de la cuestión social es justamente que no se preocupa por explicar las situaciones que se encuentran relacionadas con el fenómeno en términos de variables causales que la producían sino que se había limitado a elaborar su método de medición.

El problema del concepto de pobreza fue que no se consideraban en el estudio del fenómeno las variables causales que llevan a la pobreza (concentración de riqueza, por ejemplo, en los sectores más ricos), sino que se la explicaba como causa de períodos signados por la crisis de las economías regionales (López, 2005) y, además, se la consideraba a ella misma como variable causal de casi la totalidad de los problemas sociales sectoriales: salud, educación, trabajo, seguridad social, etc.

Un enfoque que tiene la capacidad de abarcar ambos sectores, tanto los más desprotegidos como los más protegidos, es el enfoque de activos y estructura de oportunidades. De hecho, este enfoque permite analizar todas las situaciones, tanto la de un excluido como la de un rico, rompiendo con otro problema que tenía el enfoque de pobreza: el de *dicotomizar* la sociedad en tan solo dos categorías: pobres y no pobres.

Hasta fines de los setenta en nuestro país hubo una cierta vinculación entre los ciclos de la economía y los ciclos del bienestar: cuando la economía crecía a la gran mayoría le iba bien y cuando había una crisis a todos les iba relativamente mal, es decir, todos se veían afectados por la crisis. En otras palabras, todos se veían afectados por los procesos de crisis y por los procesos de expansión y en estos procesos el mercado de trabajo tenía un rol fundamental, que era el de distribuidor de la riqueza y de las oportunidades. Este proceso se rompió con la desregulación sufrida en los noventa, lo que implicó que a los que les va bien les va bien siempre y a los que les va mal les va mal siempre, independientemente del ciclo económico.

Así, en los ciclos de expansión, los que tienen una situación próspera la mejoran mientras que a los sectores pobres no les impacta positivamente. De hecho, lo que sucedió en los noventa demostró que la pobreza no disminuyó en los procesos de expansión de la economía (López, 2005). Y en los momentos de crisis el peso de esta recaía sobre los sectores más vulnerables mientras que el impacto en los sectores altos era insignificante. Hay entonces una sensación en los estratos bajos que Castel (2003) denomina resentimiento y define como una mezcla de envidia y de desprecio que se juega sobre una situación social diferencial y fija las responsabilidades de la desdicha que se sufre en las categorías ubicadas justo por encima en la escala social. Es una frustración colectiva que busca responsables o chivos emisarios.

En la “metamorfosis de la cuestión social” el mismo autor plantea que cuanto más se consolidó el modelo asalariado más les fue posible a las personas desprenderse de los vínculos familiares y comunitarios de protección (Castel, 2003). Es decir que cuando no hay una seguridad social estatal las personas arman su esquema de seguridad a través de los vínculos familiares y comunitarios; es la familia o la comunidad la que genera los lazos de protección social. Cuando una persona tiene trabajo, es el Estado el que protege a los trabajadores; cuando una persona no tiene trabajo, tiene que recurrir a la familia o la comunidad. Con un sistema asalariado consolidado las personas podían prescindir de los lazos familiares y comunitarios. En realidad, lo que hizo la sociedad salarial fue romper esos lazos, desarticuló ese mecanismo de protección, desarticuló la comunidad y las personas podían prescindir de la comunidad; de la misma manera desarticuló los vínculos de la familia. Es decir que cuanto más se avanzó en el modelo asalariado más se produjo esta desvinculación de los lazos y cuando se produjo la crisis de la sociedad salarial, esa crisis encontró a los sujetos desprovistos de esos mecanismos alternativos de protección. En el caso de los países de América Latina sucedió que, si bien había un fuerte estado de bienestar, la instauración de este no llegó a romper los mecanismos previos de seguridad basados en los lazos familiares y comunitarios; los mecanismos de protección ligados a la familia y la comunidad conviven con los instaurados por el Estado (Castel, 2003).

Kaztman (1999), por su parte, introduce el enfoque de activos y estructuras de oportunidades refiriéndose a las posibilidades que tienen las personas con los medios que tienen en el medio en el cual viven. Su planteo es similar en este sentido al de Sen cuando habla de la expansión de la libertad de las personas para poder decidir qué quiere ser cada uno. Es decir, en qué medida la sociedad le da a cada individuo las posibilidades de desplegar todas sus capacidades con los activos que la persona posee en determinado momento de su vida (Sen, 1992). Kaztman afirma que un recurso se transforma en activo cuando sirve para acceder a la estructura de oportunidades. La familia puede conseguir esos recursos de tres fuentes diferentes: el mercado de trabajo, el Estado y la sociedad civil. En nuestras sociedades latinoamericanas los recursos que ingresan en las familias desde el Estado son mucho menos comparados con los que podría generar una familia que tuviera trabajo estable, un caso importante es el de las jubilaciones. En esto, también Argentina sigue siendo una sociedad muy dependiente del mercado de trabajo, es decir, sigue siendo una sociedad estructurada en torno al mercado de trabajo.

Kaztman sostiene que es el mercado de trabajo el único que da posibilidades de crecimiento, de ahorro y de expansión de las familias, que de los tres componentes de la estructura de oportunidades el mercado de trabajo es el que produce mayor cantidad de recursos. Pero la familia en ese contexto tiene que evaluar, por un lado, qué activos tiene y, por otro, cómo aprovechar con ellos las estructuras de oportunidades. Una cualidad importante de los activos es que no tienen un valor en sí

mismos, sino que el valor de los activos va a estar dado por la estructura de oportunidades. Todas las personas tienen determinados recursos pero lo que hace que un recurso se pueda transformar en un activo es la utilidad de ese recurso para acceder a la estructura de oportunidades existente. Mientras más recursos propios la familia pueda transformar en activos que le permita acceder a la estructura de oportunidades, mayor será la calidad de vida de esa familia. La estructura de oportunidades puede cambiar por el paso del tiempo o porque las personas se desplazan de un contexto a otro. (Kaztman, 1999)

La idea de bienestar (y la de vulnerabilidad como contraparte del bienestar) es la consecuencia de la relación entre activos y estructura de oportunidades. Los activos son de distinto tipo: de capital humano, tales como la salud, la educación, las trayectorias laborales, que ayudan a insertarse en el mercado de trabajo; el capital social; el capital financiero y el capital físico o activo físico. Cuanto más competitivo es el contexto más activos personales comienzan a tener valor; en cambio, si, por ejemplo, tenemos un mercado laboral no competitivo, es probable que consigan trabajo dos personas que tienen una gran diferencia de activos. Es decir: el valor del activo se lo da la estructura de oportunidades existente. Por lo tanto, el nivel de la calidad de vida de las personas será el resultado de la relación entre lo que cada uno tiene como activo y las características del contexto. Entonces, el bienestar se da en esta clave relacional, el bienestar es relacional en este sentido, ya que lo que uno tiene como activo no tiene valor en sí mismo, dado que lo que a una persona le sirve hoy puede no servirle ya dentro de algunos años. Por otro lado, la estructura de oportunidades existente no es mala o buena en sí misma, para muchos es muy buena y para otros no lo es, todo depende de la cartera de activos que tenga cada uno (Kaztman, 1999).

Concebir el bienestar como la relación entre los activos de los hogares y la estructura de oportunidades existente implica analizar la distribución de los activos y los mecanismos de su distribución en la sociedad y, además, las características de la estructura de oportunidades. Por ejemplo, si usamos esta estructura de análisis para el área de educación, vemos que coexisten personas que poseen altos niveles de educación con doctorados y personas que no poseen primaria completa, pero no basta analizar la distribución de los activos en la población sino que se deben analizar también los mecanismos de distribución de los recursos educativos, desde el lado de la estructura de oportunidades, para analizar si la distribución favorece el acceso a esos recursos a los sectores que más lo necesitan o no. Por lo tanto, para la elaboración de un diagnóstico adecuado de la cuestión social este enfoque nos ofrece una visión más completa que el de la pobreza, ya que toma en consideración esta doble visión: por un lado, los activos de los hogares y, por el otro, la distribución de los recursos en un territorio determinado, los mecanismos de distribución de esos recursos, conformando la estructura de oportunidades existente en un territorio determinado.

Por eso, esta visión relacional del bienestar nos permite entender el bienestar como conformado por dos componentes, es decir, algo que tiene que ver con lo privado (los activos de los hogares) y un componente que tiene que ver con lo colectivo, con lo contextual (la estructura de oportunidades existente). En este sentido, el enfoque de los activos y estructura de oportunidades nos brinda una herramienta más poderosa que la visión de la pobreza para entender no solo la cuestión social en cada contexto y en cada tiempo, sino además para entender el bienestar y su contracara: la vulnerabilidad social. Esto se puede articular con la propuesta de Castel (2003) cuando afirma que, en definitiva, los sujetos dependen de lo que poseen, es decir, la seguridad que una familia pueda tener en una sociedad va a depender de su propiedad. Este autor afirma que estamos solos en esta situación, porque en última instancia el bienestar depende de la propiedad.

Ahora bien, analizando el otro polo de la ecuación relacional del bienestar se observa que existen estructuras de oportunidades que exigen más propiedad que otras, es decir, existen estructuras de oportunidades que solo les da oportunidades a los que tienen muchos activos y hay estructuras de oportunidades que son más integradoras, que ofrecen oportunidades a casi todos, no son muy exigentes en términos de activos, o sea que con mínimos capitales (humano, social, físico) un sujeto puede acceder a esas oportunidades. El enfoque nos brinda, entonces, una herramienta adecuada para el diagnóstico de la cuestión social porque articula la visión microsocial y la macrosocial, cuestión fundamental para poder tener un diagnóstico adecuado de la cuestión social y las dimensiones que la atraviesan.

El enfoque de la pobreza se quedaba en el efecto, analizaba la situación ya dada, como si fuera un dato objetivo de la realidad ante la cual se puede hacer poco para modificar la situación, a lo sumo se la podía paliar. Esta falencia del enfoque de la pobreza tenía que ver con no tomar en cuenta el otro polo constitutivo del fenómeno: la acumulación del capital. Se focalizó en análisis de tipo cuantitativo sobre el fenómeno sin analizar las situaciones macro de su generación y fundamentalmente las cuestiones de inequidad y distribución del ingreso.

En cambio, el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos brinda una articulación muy importante entre lo micro y lo macro, dos dimensiones fundamentales para entender dónde están las causas de los problemas relacionados con la cuestión social. Cuando analizamos la situación de una familia o de una comunidad, esa situación particular debe entenderse como el resultado de la articulación entre los recursos, los diferentes capitales con los que cuenta esa familia o esa comunidad y su articulación con la estructura de oportunidades existente en el momento histórico actual. Por otro lado, la riqueza del enfoque tiene que ver con su naturaleza relacional, ya que el tener en cuenta esa relación implica una intervención sobre ambas partes a la vez, es decir, implica operar sobre ambas partes de manera de lograr un acercamiento entre ambas. En este sentido, el enfoque propone como ámbito de

intervención de las políticas públicas tanto la dimensión microsocial como la dimensión macrosocial. Esta visión incorpora en el diagnóstico no solo el análisis de la situación de la familia sino también la interacción de esa familia con el contexto macrosocial expresado en la estructura de oportunidades.

En general, lo que han hecho los programas de combate contra la pobreza ha sido concentrarse en la dimensión microsocial; no discuten la estructura de oportunidades, y esto tiene que ver con la dimensión ideológica del enfoque de la pobreza al que me referí más arriba. En general, las políticas sociales, sobre todo en la década de 1990, no discutían la estructura de oportunidades; en general trataron de mantener el *statu quo* de esta estructura; por ese motivo la actuación de este tipo de políticas se llama “compensatorio”, por el hecho de que se focalizan en la dimensión microsocial “compensando” la exclusión que realizaba el modelo de desarrollo vigente. Y como solo se centran en la dimensión microsocial de la familia lo que hacen es incorporar más activos a las familias. Es decir que la lógica del enfoque de pobreza se basa en el supuesto de que si las familias no se incluyen en el sistema es porque no tienen suficientes activos, por ese motivo es que hay que darles más recursos.

En cambio, lo que plantea el enfoque de activos y estructura de oportunidades es actuar sobre ambos componentes de la relación del bienestar, tanto en la generación y aprovechamiento de activos de los hogares como en los cambios que es necesario hacer en la estructura de oportunidades para que las familias puedan acceder a ella con mayor facilidad. Esto haría que las políticas públicas fueran más efectivas. Para el enfoque, la propia relación entre ambos componentes es objeto de intervención. Un ejemplo muy interesante en este aspecto son las oficinas de empleo que hoy existen en todas las provincias del país gestionadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que articulan a los sujetos con la estructura de oportunidades, realizando acciones de intermediación laboral. La función que están cumpliendo esas oficinas es prácticamente reemplazar la necesidad de un capital social de los sujetos, es decir, realizando la articulación entre los sujetos y la demanda laboral del mercado de trabajo el capital social ya no es necesario como activo de ese sujeto, porque es el Estado el que está operando como fuente de capital social, es el Estado el que se está ocupando de establecer esos vínculos que, de no existir, sería la persona quien debería generarlos.

A la hora de evaluar el capital social como activo de una sociedad lo que se debe hacer es operar sobre los recursos que están mal distribuidos, o muy concentrados; se debe generar una estructura de oportunidades donde esos recursos se devalúen. Es decir, siguiendo el ejemplo de las oficinas de empleo, si el Estado tiene una buena distribución de Oficinas de Empleo, tener capital social ya no es tan importante, el recurso capital social se devalúa. Aquellos que tienen capital social lo usarán pero para los que no lo tienen no es grave no tenerlo. Lo que se está ha-

ciendo es operar sobre la estructura de oportunidades para evitar que un activo en particular, en este caso el capital social, sea un elemento clave del cual dependa el bienestar. En este sentido se dice que ese activo se devalúa positivamente, haciendo que se distribuya de otra forma, haciendo que las personas que no lo tienen puedan seguir accediendo a la estructura de oportunidades existente, sin necesidad de ese activo. Este es un buen ejemplo de cómo mediante este enfoque lo fundamental para lograr el bienestar es actuar sobre ambos componentes de la interacción: activos y estructura de oportunidades.

Según el enfoque de activos y estructura de oportunidades, por lo tanto, la intervención de las políticas públicas para el desarrollo del bienestar tiene tres espacios, a diferencia de la intervención según el tradicional esquema del combate de la pobreza. El esquema de intervención propone, entonces, la actuación en tres espacios:

- a) el espacio de la generación y aprovechamiento de activos de los hogares, que es lo que existe actualmente en la mayoría de los países de América Latina y también en nuestro país, es decir, programas de transferencia de ingresos.
- b) por otro lado, el enfoque propone operar sobre la estructura de oportunidades, discutir la normativa laboral, procurar un ingreso mínimo, la asignación universal por hijo, es decir, generar los mecanismos para que la sociedad sea más contenedora y que no hagan falta una gran cantidad de activos para poder sobrevivir. Esto va en contra de las propuestas neoliberales de los noventa, cuando prácticamente se operó sobre la estructura de oportunidades en contra de los objetivos del bienestar, ya que prácticamente las personas quedaron a merced de su acumulación de activos para poder sobrevivir. Esto fue así por el hecho de que los cambios producidos en la estructura del mercado laboral con la desregulación hicieron que cada trabajador dependiera de la relación personal con el empleador. En cambio, mientras más regulada está la estructura de oportunidades –en este caso, el mercado de trabajo– las oportunidades de los trabajadores dependen menos de sus capacidades personales de negociación y de los propios activos, y esto es positivo. La capacidad de negociación en un mercado muy regulado deja de ser un activo valioso, lo que es importante, dado que muchos no tienen ese tipo de activo, por lo tanto, el hecho de que deje de ser un activo valioso es positivo ya que hace que las oportunidades se amplíen para más cantidad de sujetos, no solamente para los que tienen ese tipo de activos.
- c) el tercer estado de actuación de las políticas públicas de acuerdo con el enfoque es el espacio de articulación entre los activos y la estructura de oportunidades. Es decir, la articulación o relación misma entre esos dos aspectos de la realidad social. En este sentido, el objeto de análisis e intervención es poner el foco en la descripción y la explicación de cómo se da esa articulación entre los activos y la estructura de oportunidades, cómo se da la distribución de recursos en la sociedad de forma tal que las personas generen y movilicen los activos, de forma tal

que esa distribución sea lo más igualitaria posible. Por otro lado, la intervención tiene que ver con el hecho de ejercer un proceso de devaluación de ciertos tipos de recursos, como el capital social, para que no se tornen tan importantes para acceder a la estructura de oportunidades. En este caso, el ejemplo del servicio de Oficinas de Empleo destinadas a realizar el servicio de intermediación laboral entre oferta y demanda de trabajo hace ver el tipo de operaciones que se pueden realizar sobre la estructura de oportunidades para devaluar activos y a la vez mejorar el acceso a la estructura del mercado laboral, es decir, operando justamente en la relación entre activos y estructura de oportunidades.

Por lo tanto la tercera área de intervención tiene que ver con operar en la interacción de estos dos componentes del bienestar que en el caso de la estructura del mercado de trabajo se trata de intervenir en la relación entre oferta y demanda de trabajo generando una relación más fluida. En el caso de la estructura de oportunidades del Estado, operar sobre la relación significa establecer una relación más fluida entre transferencias y prestaciones del Estado hacia los ciudadanos, es decir, cómo estos acceden a un programa del Estado. De esta manera, esa articulación mejora los mecanismos de comunicación para que todos los destinatarios puedan acceder a esa determinada prestación. El hecho de no operar adecuadamente sobre la articulación de la estructura de oportunidades con el sujeto de la política específica, la familia, por ejemplo, hace que muchos programas puedan fracasar en su implementación.

Como se puede ver claramente, el aporte que hace el enfoque de activos y estructura de oportunidades es ampliamente más completo que el que brindaba el de la pobreza, que solamente se limitaba al primer aspecto que hemos tratado anteriormente, el de mejorar la cantidad de activos de las familias, ya que el supuesto ideológico que estaba atrás es que la pobreza en última instancia es un problema de ingresos. Este razonamiento monocausal es actualmente insostenible de frente a la multiplicidad de causas que tiene el fenómeno de la cuestión social hoy.

Este enfoque, propuesto fundamentalmente por Kaztman, se vincula a otros que lo complementan como es el caso que mencionáramos precedentemente de Castel. Este autor sostiene que, en última instancia, cada sujeto actualmente depende de la propiedad que posee y, por otro lado, Kaztman afirma que los sujetos dependen de sus activos, ya sean estos en forma de activos físicos, financieros, de capital social o capital humano. Según Castel, también en el pleno apogeo del estado de bienestar las familias dependían de la propiedad, pero era una propiedad social, en el sentido de que a la cartera de activos privados el estado de bienestar sumaba una cartera de activos públicos. Por lo cual, cuando la familia se pregunta ¿qué tenemos?, no solo tiene lo privado sino que además tiene un conjunto de activos públicos que hace que la situación de desventaja sea mucho menor. Fueron en gran medida estos activos públicos la clave de la movilidad social ascendente, ya que

estos activos públicos minimizaban (devaluaban) el valor de los activos privados y tendían a igualar las oportunidades de todos en la estructura social. Castel (2003) afirma que justamente esa suma de activos públicos a los activos privados que cada familia poseía es lo que constituye la propiedad social. La diferencia entre los dos autores es que para Castel esos activos públicos pasan a formar parte del portafolio de activos de las familias, mientras que para Kaztman estos activos públicos forman parte de la estructura de oportunidades existente, ya que para él el concepto de activo es el de activo privado, lo que cada miembro de un hogar posee como propiedad.

Ahora bien, el límite entre activos y estructura de oportunidades se diluye cuando analizamos el mecanismo de distribución de los activos. Si consideramos que los activos son objeto de intervención de las políticas públicas, lo que se debe analizar es cuál es la distribución de esos activos y cuáles son sus mecanismos de distribución. En otras palabras, cómo se puede lograr que haya una distribución de activos lo más justa posible, si se opera sobre esa distribución se está operando también sobre la estructura de oportunidades y esto hace que se empiece a diluir el límite entre activos y estructura de oportunidades.

El análisis de Kaztman pone en discusión la tesis de Castel de que en la sociedad actual la seguridad depende exclusivamente de la propiedad; de hecho, para Castel los activos públicos forman parte también de la propiedad de las familias y los llama propiedad social, mientras que para Kaztman estos activos públicos no forman parte de los activos de las familias sino que son parte de la estructura de oportunidades, por ese motivo la seguridad no solo depende de los activos privados, de lo que cada familia tiene sino también de la estructura de oportunidades y de la interacción de esta con esos activos de los hogares.

Este enfoque es, a mi entender, mucho más rico que la perspectiva del enfoque de la pobreza como organizador de las dimensiones que hoy en día constituyen la cuestión social en nuestras sociedades latinoamericanas. A la hora de hacer el diagnóstico de cuáles son las problemáticas que estamos enfrentando dentro de la cuestión social, el enfoque nos ofrece no solo una mayor riqueza conceptual más adecuada para el abordaje del estudio en términos de diagnóstico sino que, como ya hemos mencionado, también es sumamente adecuado a la hora del diseño e implementación de una política pública. Esta mayor riqueza tiene que ver con el abordaje de los tres ámbitos mencionados anteriormente: *activos, estructura de oportunidades y la relación entre ambos*. Es decir, es una herramienta poderosa para el diagnóstico ya que no hace hincapié en lo que las familias no tienen solamente sino en lo que también tienen como activos, en la distribución de esos activos y en los mecanismos actuales de esa distribución.

El enfoque, por otra parte, deja al descubierto los errores que se cometen cuando se usan enfoques parciales o que hacen hincapié solamente en las carencias, co-

mo el enfoque de la pobreza. El hecho de visualizar la distribución de los activos y simultáneamente la estructura de oportunidades nos hace ver, por ejemplo, las falencias y errores de diagnósticos tales como los de la tan difundida relación entre educación y pobreza, haciendo depender a esta última de la primera (a menor nivel educativo, mayor pobreza). Esto hace afirmar que es necesario tener el ciclo secundario completo para no ser pobre, centrándose en estudios que correlacionan las dos variables mostrando que, a medida que crece el nivel educativo de las personas, menor es la pobreza. Lo que no tiene en cuenta este tipo de estudios es que si todos tuvieran un nivel educativo del ciclo secundario completo, existirían otras variables como factor de discriminación para acceder al mercado laboral, ya que no es el tema educativo lo que hace que algunos puedan acceder al mercado laboral sino su capacidad de demanda de mano de obra. Mientras tengamos un mercado laboral que solo puede absorber el 60% de la mano de obra, el resto no podrá acceder hasta que no se modifique esa estructura de oportunidades.

Lo anterior hace ver cómo ese tipo de estudios basados en la pobreza y su relación con otras dimensiones de la cuestión social como es la educación, la salud, etc. no tiene en cuenta el análisis de la estructura de oportunidades sino que, como ya mencionábamos anteriormente, se basa en el enfoque de la pobreza, que analiza la cantidad de activos que tienen los sujetos. En este caso, el activo capital humano, es obvio que estudios de este tipo centrados solo en uno de los elementos de los dos componentes de bienestar serán siempre incompletos a la hora de analizar la cuestión social y, por lo tanto, también derivarán en diseños de políticas públicas inadecuadas y en intervenciones ineficaces. En esa misma situación, si usamos el enfoque de activos y estructura de oportunidades, el diagnóstico se complejiza, porque se toma en cuenta una mayor cantidad de variables intervinientes. Si usamos ese enfoque en la situación que venimos planteando se observará que es una cuestión de distribución de activos, es decir, los activos están tan desigualmente distribuidos que queda claramente discriminado quiénes son los más “afortunados” y quiénes los “desfavorecidos” en esta competencia por poder entrar en esos 60 lugares que la estructura de oportunidades del mercado laboral actual ofrece. Pero si hubiera una distribución más homogénea y menos desigual de activos, todos estaríamos más expuestos a ser ganadores y perdedores al mismo tiempo, es decir, la posibilidad de caer en ese 40% que no tiene acceso estaría más homogéneamente distribuida.

En las sociedades actuales el recurso está tan desigualmente distribuido que ya de antemano se sabe quiénes son los que van a tener acceso a esos 60 lugares y quiénes van a quedar fuera de esa estructura de oportunidades. Si solo se opera sobre la distribución de activos no se va a resolver el problema de quiénes quedan adentro y quiénes quedan afuera, ya que ese nivel de acceso es un atributo de la estructura de oportunidades. Que haya 60 posibilidades cada 100 es un atributo de la estructura de oportunidades, la intervención que se debe hacer es tender a igualar, rompiendo la separación entre ganadores y perdedores, es decir,

tender a igualar los que quedan adentro y los que quedan afuera de esa estructura. Lo que sucede hoy es que los que tienen muchos activos están tranquilos, ya que no tienen miedo de “caerse” de ese 60% de inclusión, mientras que los que cuentan con pocos activos tienen la total certeza de que no entrarán en ese lugar definido por la estructura del mercado de trabajo. Pero si los recursos estuvieran distribuidos en forma más equitativa, esa sensación de certidumbre de ser claramente ganador o perdedor sería más difusa y esto sería un efecto positivo que tendría una distribución de activos que haría que los que hoy están afuera accedan más a la estructura de oportunidades vigente. En este sentido, el enfoque pone el acento en la desigualdad existente como ordenador del análisis de la cuestión social.

Dado que los activos no tienen valor en sí mismos sino en relación a la estructura de oportunidades, si se opera sobre esta última se les puede dar valor a esos activos. Es el caso, por ejemplo, de la realización de un convenio entre el Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires y el Programa Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante el cual se consiguió darles una acreditación de los saberes adquiridos a los cooperativistas de ese programa social, mediante un examen que tenían que rendir ante profesores de la formación profesional de que se trataba. Lo que se hizo fue operar sobre la estructura de oportunidades estatal para dar un mayor valor a los saberes adquiridos de los sujetos; no solo es necesario actuar sobre la generación de activos sino sobre la transformación de la estructura de oportunidades para dar el mayor valor posible a esos activos que poseen los sujetos de una sociedad. El hecho de contar con una acreditación del capital humano acumulado le da mayor valor a ese activo y mejora las posibilidades de acceso a la estructura de oportunidades del mercado laboral. El hecho de tener en cuenta la doble dimensión del análisis, es decir, por un lado los activos y por otro la estructura de oportunidades existente y la interacción entre ambas como tercera dimensión, supera ampliamente la visión del enfoque de la pobreza que se centraba solamente en el polo de los activos.

Esta concepción de los activos que no tienen valor en sí mismos sino que lo que les da valor es su relación con la estructura de oportunidades brinda herramientas muy importantes de diagnóstico e intervención de políticas. De hecho, no basta distribuir recursos para resolver el problema de la exclusión y la vulnerabilidad social sino que es necesario operar sobre la estructura de oportunidades, pero no operando como se lo hizo en la década de 1990, cuando la intervención fue justamente en contra de incidir sobre el valor de los activos de las familias. La forma de operar sobre la estructura de oportunidades es justamente dar el mayor valor posible a los activos de las familias, y esto es posible solo operando sobre la estructura de oportunidades, ya que los activos en sí mismos no tienen valor.

O sea, la forma de operar sobre la estructura de oportunidades a través de la política pública es de forma tal de incidir sobre el otorgamiento de valor a los activos

de los sujetos. Podríamos decir que una política pública es eficiente si logra incidir significativamente en el otorgamiento de valor a los activos de los hogares de forma tal que sus miembros tengan un mejor aprovechamiento de la estructura de oportunidades vigente. El caso del ejemplo anterior no actuó sobre los activos, las personas tenían ese capital humano, constituido por sus saberes acumulados por sus trayectorias laborales, y no se actuó sobre su distribución, no se actuó sobre dar una capacitación formal o informal a través de un centro de formación profesional, tampoco se abrieron más centros de formación, etc., sino que lo que se hizo fue actuar sobre el otro polo de la relación del bienestar, sobre la estructura de oportunidades, modificándola y cambiando las reglas del juego en términos de flexibilizar el otorgamiento de acreditaciones por parte del Ministerio de Educación.

Si la política pública no actuara sobre la distribución de activos, dejándola tal como está en un momento determinado, pero sí lo hiciera sobre la estructura de oportunidades (del mercado de trabajo, del Estado o de la sociedad civil) de forma tal que esta incidiera sobre los activos otorgándoles mayor valor, se estaría yendo hacia una sociedad con mayor bienestar. Si se operara sobre la estructura del mercado de trabajo de forma tal que sea más inclusivo, los activos de los sujetos que antes estaban desvalorizados comenzarían a tener valor y otros que antes tenían mucho valor (todos aquellos que ganaban en la competencia) dejarían de tener valor. Es el caso de políticas laborales que fomentan el empleo a través de obra pública donde se absorbe mano de obra conformada por sujetos con activos que para otros sectores más competitivos del mercado tenían poco valor, pero que mediante la demanda que genera esa política laboral aumentan su valor.

El mismo programa actual de fomento del empleo (Argentina Trabaja) a través de cooperativas podría ser un ejemplo de modificación de las reglas de juego del mercado de trabajo en términos estructurales aumentando el cooperativismo sustancialmente en la provincia de Buenos Aires. Esto hizo que se generaran acuerdos entre el ente regulador de las cooperativas, INAES, y el Ministerio de Desarrollo Social, es decir, se modificó no solo el mercado de trabajo sino también la estructura de oportunidades del Estado, incidiendo en el valor de los activos de los sujetos. Así, se estaría dando valor a activos de capital humano (profesiones) que eran poco valoradas en la estructura del mercado de trabajo tal como estaba antes de la intervención de esa política pública.

Si operamos desde la política pública incentivando todas aquellas áreas de la producción que generan puestos de trabajo, apuntando a aquellos sectores más vulnerables de la población, dando valor a los activos de calificaciones que no tienen acceso en sectores altamente competitivos, lo que estamos haciendo es justamente dar mayor valor a los activos de los sujetos que antes no tenían acceso a la estructura de oportunidades vigente. Esto es así por el hecho de que mediante esa intervención se valorizan los activos (oficios de baja calificación) que estaban deva-

luados y, al mismo tiempo, desvalorizamos activos que tienen que ver con la competencia. Entonces, actuar sobre la estructura de oportunidades es fundamental para disminuir la desigualdad otorgando mayor valor a los activos de los sectores más vulnerables de la población. La intervención sobre la estructura de oportunidades redefine el valor de los activos dando mayor valor a los que hasta ese momento no lo tenían y restando valor a los que tenían demasiado (vinculados a la competencia).

El enfoque de la pobreza y las políticas compensatorias de los noventa hizo justamente al revés de lo que propone el enfoque de activos y estructura de oportunidades. El enfoque de la pobreza era funcional a las políticas neoliberales de esa época. Lo que se hizo fue justamente lo opuesto a lo planteado en el párrafo anterior: se incentivaron las inversiones que tendían a no generar empleo y solo se generaron posibilidades para los que tenían altas calificaciones laborales; no existían muchos puestos de trabajo y se exigía una alta calificación, lo que hizo que se perdieran los recursos de baja calificación. Esto llevó a que se valorizaran todos aquellos recursos que sirven para la competencia, la educación, el currículum, etc., lo que nos hace ver cómo la modificación de las reglas del juego de la estructura del mercado de trabajo incide en la valorización de los activos.

El enfoque de activos y estructura de oportunidades es la herramienta más adecuada para operar sobre la distribución de activos y la disminución de las desigualdades, sobre cómo hacer para que todos accedan a los activos que tienen valor en la sociedad. Pero el aporte que hace el enfoque es advertir que de nada sirve que se realice una política de distribución de activos si no se actúa simultáneamente sobre la estructura de oportunidades. Siguiendo con el ejemplo del mercado de trabajo podríamos decir que serviría de muy poco actuar sobre la distribución de activos mientras no se modifique la relación de 60 personas cada 100 que pueden acceder a la estructura del mercado de trabajo.

Este enfoque, entonces, nos brinda una perspectiva más integradora que el de la pobreza para diagnosticar la realidad social. Mientras que el enfoque de la pobreza se centraba únicamente en lo que las familias tienen o no tienen, el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos propone centrarnos en la interacción entre esos dos componentes, justamente porque lo social es el resultado de esa interacción entre activos y estructuras de oportunidades.

En este esquema, las cuestiones a observar en la realidad para diagnosticarla son muy diferentes al del enfoque de la pobreza. Fundamentalmente porque el supuesto que está atrás es que una sociedad debería depender cada vez menos de sus activos privados y cada vez más de las características de su estructura de oportunidades. Kaztman (1999) considera que la estructura de oportunidades está constituida también por lo que Castel denomina activos públicos y que en el estado de bienestar fue lo que constituyó la movilidad social ascendente. La estructura de

oportunidades para Kaztman es aquella capaz de lograr la movilidad social ascendente. Este autor considera que los hogares con pocos activos necesitan de lo público más allá de los propios activos para ser *traccionados* y lograr la movilidad social ascendente y la integración social.

Se pueden construir estructuras de oportunidades en las que el acceso a ella por los sujetos dependa cada vez menos de los activos que estos tengan. Un ejemplo de este tipo es de la Asignación Universal por Hijo, donde se modificó la estructura de oportunidades existente, que otorgaba asignación por hijo solamente a los trabajadores vinculados al mercado de trabajo. El acceso a dicho beneficio estaba limitado solamente a los sujetos que tenían determinados activos, y se diseñó una política para modificar la estructura de oportunidades de forma tal que no hiciera falta ese activo de ser trabajador del sector formal de la economía para acceder, sino que pudiera acceder el 40% que estaba en el sector informal de la economía. Como afirma Kaztman, se pudo modificar la estructura de oportunidades de manera que pudieron acceder sin depender de los activos de los sujetos. Lo que afirma Kaztman de que las sociedades deben tender a depender cada vez menos de los activos propios y más de la estructura de oportunidades se vio reflejado con la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Cómo distribuir activos es un atributo de la estructura de oportunidades y justamente una acción del Estado es promover políticas generadoras y distribuidoras de activos.

LA DESIGUALDAD COMO ORGANIZADOR DEL ANÁLISIS DEL PANORAMA SOCIAL ACTUAL

La sociedad salarial decidió estructurarse en torno al trabajo y afirma que si una sociedad toma esa decisión tiene que tener tres elementos constitutivos: 1) en primer lugar tiene que tener trabajo o capacidad de no tener grandes índices de desempleo; 2) también debe tener institucionalizadas las relaciones laborales; es decir, debe ser una relación garantizada mediante las instituciones creadas a tal efecto, como las negociaciones colectivas de trabajo, el derecho laboral, la sindicalización, etc.; y 3) además, debe tener un sistema de seguridad social adecuado, ya que existen personas que no pueden trabajar. Por otro lado, los niños deben recibir una asignación familiar y los ancianos deben recibir la jubilación. Por lo tanto, si una sociedad desea estructurarse en torno al trabajo, debe garantizar trabajo para todos, garantías en la relación laboral y seguridad social. Este fue el horizonte de progreso de la sociedad de los años ochenta (Castel, 2004).

Hasta mediados de los setenta en Argentina se observaba que este modelo funcionaba, ya que no existía casi pobreza, gracias a un modelo de fuerte movilidad social ascendente. Las personas gozaban de lo que Castel llama la propiedad social, es decir, pertenecían a un cuerpo colectivo, con un fuerte sentimiento de pertenencia.

cia y cohesión social. Hoy, en cambio, si bien sigue habiendo una sociedad estructurada en torno al trabajo, se observa que el Estado ya no es garante de pleno empleo, de relaciones laborales estables ni de protección social. Este problema surgió con la aplicación del paquete de medidas del Consenso de Washington (CW), como veíamos anteriormente, principalmente por causa de la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo en los noventa y de las políticas de reducción de las funciones del Estado. Como también veíamos anteriormente, el Estado debía desaparecer de la escena del funcionamiento del mercado, ya que era este último el gran distribuidor de los recursos. Además, se observó en esa década que el pleno empleo no era un objetivo de la agenda, ya que no era una de las medidas buscadas en el paquete del CW. El proceso continuó con la desregulación de las protecciones salariales y de los mecanismos de seguridad social. Estas medidas fueron las que produjeron una situación de real desprotección social de grandes masas de población en Argentina.

Hoy en día no tenemos ya los tres elementos constitutivos de una sociedad salarial estructurada en torno al trabajo y el concepto de pobreza fue funcional a ese modelo: los pobres eran los caídos, los no incluidos en el sistema del mercado de trabajo. Este es otro de los motivos por el cual el concepto de pobreza ya no puede ser ordenador del análisis de la cuestión social actual. Hoy es necesario un corrimiento de la protección en torno al mercado de trabajo a una protección en torno a la ciudadanía. Abandonar el modelo de protección centrada en la relación laboral, que se plasmaba en el bono de sueldo (de allí el concepto de sociedad salarial de Castel) por el hecho de que en los setenta Argentina tenía casi el 95% de asalariados y hoy esa cifra descendió al 60%; hemos pasado de una sociedad salarial a una sociedad en la cual los asalariados son solo el 60%. Ese porcentaje está protegido mientras que el 40% no lo está, son los trabajadores informales. Por eso hoy es necesario avanzar en un sistema de protección que tenga en cuenta los derechos sociales y la ciudadanía como organizadores sociales.

Se presupone que toda política social se legitima en la solidaridad. El Estado legitima la necesidad de sacarle a uno y darle a otro por este principio de solidaridad entre los miembros de una sociedad. Este mecanismo se encuentra en la base de lo que se denomina "estructura de oportunidades del Estado" y es actualmente el mecanismo de redistribución de la riqueza que tiene la sociedad para lograr grados de redistribución y reducir la desigualdad. El punto central para el análisis es ¿en qué términos el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos sirve para realizar un diagnóstico adecuado? Lo que primero debemos constatar es que así como se afirmó más arriba que aún se sigue insistiendo con el enfoque de la pobreza, en nuestro país tampoco se ha hecho uso aún a nivel de políticas sociales del enfoque de activos y estructura de oportunidades. Se observa que la mayoría de las políticas que hoy se implementan parten de no tener en cuenta la complejidad de la relación entre activos y estructura de oportunidades. Lo que hay que tener en claro es

que si no se intenta descubrir los supuestos que hay atrás se estará cayendo en un grave error. La forma de entender los motivos por los cuales no se sale del esquema de la visión de la pobreza es, como ya vimos, la ideología que hay atrás, asociada obviamente a un gran poder económico.

Además del enfoque de activos y estructura de oportunidades, Kaztman (1999) propone como dimensión para el análisis de la cuestión social la dimensión “segregación residencial”. Esta dimensión tiene que ver con el hecho de que nuestra vida cotidiana transcurre en un espacio limitado, lo que genera un recorte en el espacio de interacción y genera estigma. La política social, si quiere ser eficaz, no puede no tener en cuenta los niveles de segregación residencial. Una política pública que no tenga en cuenta la particularidad de cada escenario no producirá el efecto deseado o directamente no resolverá la situación planteada. Por ende, lo importante en el abordaje de la cuestión social es la elaboración de un diagnóstico adecuado a la realidad y, como hemos visto, el enfoque de activos y estructura de oportunidades es una herramienta mucho más poderosa que la que nos brinda el enfoque de medición de la pobreza por línea de pobreza y NBI.

Ahora bien, es imposible pensar un diagnóstico sin que esté asociado a la función política del Estado y es justamente en ese sentido que es útil para el diagnóstico incorporar al análisis el concepto de desigualdad (López, 2005). Hemos visto anteriormente que la visión del CW y los organismos de financiamiento internacional era propulsar un modelo en el cual el mercado se ocupara de satisfacer las necesidades de la clase media y clase alta mientras que el Estado se debería ocupar de los pobres. El enfoque en la actualidad se ha complejizado y ha incorporado al análisis nuevas dimensiones y metodologías de análisis; el enfoque de activos y estructura de oportunidades es tal vez uno de los más adecuados en este sentido, pues no solo brinda una herramienta metodológica sino que proporciona una fundamentación teórica más plausible que la formulada por el enfoque de la pobreza. Además, sus postulados ayudan a analizar de una forma más acabada los complejos mecanismos de la desigualdad y la equidad.

La pregunta en este punto es ¿cómo puede pensarse una visión de equidad, cualquiera sea la noción de justicia que se proponga una sociedad? Según Amartya Sen (1995), el problema de fondo es responder a la pregunta ¿igualdad de qué? En este argumento es necesario tener en cuenta que todo proyecto político tiene un horizonte de igualdad; el tema a resolver es por qué compiten las igualdades, por ejemplo ¿por qué la igualdad en bienestar compite con la igualdad en libertad? La igualdad es siempre igualdad de “algo”, por lo tanto, la sociedad debe elegir qué tipo de igualdad desea tener para sentar las bases de una sociedad equitativa. Por ejemplo, si elegimos igualdad en términos de bienestar, esto implica la desigualdad en los ingresos.

Es decir que si elegimos igualdad en el bienestar de la población como orientador de la política entonces tenemos que desarrollar desigualdad de los ingresos y es-

to es una desigualdad justa. Rosanvallon (2003) hace ver que actualmente nos encontramos con distintos tipos de igualdades que compiten entre sí. Cuando elegimos una igualdad lo que estamos haciendo es producir desigualdad en las otras. Y aquí es donde aparece la noción de equidad, entendida como la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad. La equidad es la articulación entre una igualdad y otras diferentes igualdades. La noción actual de equidad es complementaria a la noción de igualdad, esta es entendida como el horizonte y la equidad como las estrategias; la igualdad como la meta y la equidad como el medio para lograrla. La equidad es entendida como la promoción de desigualdades justas, ya que todos somos diferentes.

Según Rosanvallon, lo que es necesario para lograr situaciones de igualdad es elegir, en primer término, cuál es la igualdad que queremos y la promoción de diferentes desigualdades para que la igualdad elegida se logre. Siempre hay que elegir una igualdad y luego analizar cuáles son las desigualdades que es necesaria lograr para que se dé la igualdad seleccionada. Por lo tanto, la idea de equidad es una estrategia orientada al logro de un objetivo que es el logro de la igualdad seleccionada. El diagnóstico, entonces, incluye una situación inicial, que es la desigualdad; mediante la política se plantea un horizonte o situación deseada, que es la meta de la igualdad: la distancia que separa la situación inicial de la situación deseada es el camino a recorrer mediante la estrategia seleccionada. Esa estrategia está constituida por el conjunto de desigualdades justas que se deben operar para lograr la situación deseada de igualdad futura.

Lo que debe hacer la política es elegir cuáles desigualdades debe lograr para alcanzar la igualdad considerada fundamental; a esta igualdad fundamental se le llama "igualdad ordenadora". Por ejemplo, el principio de ciudadanía es un principio ordenador que actualmente aparece como ordenador social (Bustelo, 1997). Una pregunta en este sentido podría ser si la ciudadanía podría ser el valor ordenador, aparentemente lo es, pero también podría la fraternidad ser un buen principio orientador.

Cada vez más se está instalando el concepto de diversidad como fundamental para el debate de la intervención de las políticas públicas. Uno puede decir si existen más diversidades ahora que antes pero la realidad es que las diversidades se negaron por mucho tiempo. El Estado tuvo que incorporar la diversidad a partir del reconocimiento y se rompe el concepto de ciudadanía como sinónimo de iguales y discriminación de los diferentes. La diversidad pasa, así, a formar parte de la agenda del Estado. Se comienza a observar que los actores son cada vez más heterogéneos en la conformación de los territorios y en los escenarios de políticas públicas.

La diversidad es la combinatoria de diferentes tipos de diferencias cualitativas que constituyen las identidades: Sen (1995) habla de identidad multidimensional. Ac-

tualmente en la sociedad coexisten desigualdades muy grandes (en términos de ingresos de los hogares) con diversidades también muy grandes.

El escenario es un conjunto de muchos espacios donde coexisten las dos dimensiones conformando una multiplicidad de combinaciones posibles. El universo que tenemos es sumamente complejo, por lo que las desigualdades son muy distintas, es decir, por ejemplo, tenemos aborígenes pobres, mujeres pobres, mujeres de clase media, población urbana pobre, población urbana rica, etc. Esos son todos subgrupos que suelen estar distanciados, pero poco a poco esas barreras cualitativas se han ido rompiendo y esto tiene consecuencias en términos de políticas públicas. Si queremos dar igualdad a todos esos grupos, si nos proponemos lograr, por ejemplo, el ejercicio de ciertos derechos como principio de igualdad, la única forma de lograrlo es garantizando a cada uno de esos grupos el pleno ejercicio de sus derechos.

El diagnóstico, entonces, debe tender a captar las dos dimensiones cruzadas: el entramado de grupos que se generan en el cruce de la variable desigualdad (de ingresos) con diversidad (identidades). El sujeto es inasible en una sola etiqueta, por eso el diseño de la política tiene que ser maleable y posibilitar que se la adecue a la diversidad de cada grupo. Es necesario renunciar al objetivo de la política como referible a un sujeto único. Una política que esté estructurada, por ejemplo, a un alumno de determinadas características sin tener en cuenta a los otros hará que esos otros no sean incluidos en dichas medidas y de esa forma la acción política sobre esa población (López, 2005) fracasará.

Por lo tanto, es necesario partir de la enorme heterogeneidad del escenario actual; la universalización de la política pública es justamente considerar la diversidad. Todos somos objeto de política y allí aparece el principio de universalismo. Antes el universalismo quería decir tratar a todos por igual; luego se desarrollaron las políticas focalizadas y ahora es la era del universalismo con respecto a la diversidad. Articular las dos dimensiones anteriores para el diagnóstico de la realidad social es sumamente importante para evitar aproximarse a la realidad desde una sola dimensión. Es decir, no solamente es necesario hacer un diagnóstico que tome en consideración solo la desigualdad, ya que dentro de cada estrato de población también existen diferencias identitarias. Ambas dimensiones tienen que abordarse en una articulación que se manifieste en el diagnóstico. Lo que hay que hacer es tener en cuenta todas las diversidades existentes.

No es posible realizar este tipo de diagnóstico con las herramientas conceptuales y metodológicas actuales que aún siguen aproximándose a los diagnósticos fundamentalmente por el método de la línea de pobreza y NBI basadas en el enfoque de la pobreza. Como mencionábamos más arriba, el enfoque de la pobreza es adecuado para realizar, dentro de un diagnóstico a nivel nacional, el dimensionamiento de las localidades a ser incluidas en una política pública llevada adelante, por ejem-

plo, por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; en ese caso los indicadores de Línea de Pobreza y NBI pueden ser útiles para tomar la decisión y seleccionar las localidades donde estos indicadores son más bajos. Esto fue lo que sucedió con el Programa Familias, por ejemplo, se realizó un dimensionamiento de municipios y luego una clasificación de más pobres a menos pobres.

Ahora bien, para el caso anterior y los casos de los programas similares al Familias, que fueron masivos y gestionados desde el nivel nacional para todo el país, esta metodología podría seguir sirviendo a nivel de toma de decisión, dimensionamiento y clasificación. Pero, como hemos venido desarrollando en estas páginas, no es adecuada para la realización de diagnósticos e implementación de políticas públicas, pues omite tomar en consideración las dimensiones fundamentales del bienestar, como son la distribución de activos, el análisis de la estructura de oportunidades y el análisis de la interacción entre ambas dimensiones. El enfoque de los activos y estructura de oportunidades, en cambio, se vuelve mucho más adecuado, ya que vincula la dimensión macro y microsocial poniendo en evidencia las desigualdades en la distribución de activos. Es en este sentido, según nuestra posición, la metodología que en un futuro no muy lejano debería sustituir al enfoque de la pobreza.

Actualmente existen algunas experiencias en las que se utiliza la metodología basada en el enfoque de activos y estructura de oportunidades y en las que se tiene en cuenta el cruzamiento de la dimensión desigualdad con diversidad para la realización de diagnósticos, pero es necesario apresurarnos a aclarar que son voluntades individuales y esta metodología aún no es objeto de política pública. La fundamentación que hemos desarrollado hasta aquí sobre las ventajas de la utilización del enfoque de activos y estructura de oportunidades se basa, como ya se afirmó, en el hecho de que pone el foco del análisis sobre el bienestar y su construcción como la relación entre los activos, la distribución de los activos en una sociedad y la estructura de oportunidades vigente. Por este motivo esta metodología apunta al análisis de la desigualdad como ordenador para el análisis de la cuestión social, siendo más adecuada que el enfoque de la pobreza para el desarrollo de diagnósticos, diseño e intervención de políticas públicas. De hecho, una política pública es exitosa en la medida en que tienda al objetivo de la igualdad como ordenador social.

El esquema propuesto anteriormente, basado en el entrecruzamiento de las dimensiones de desigualdad y diversidad, da como resultado un mapa territorial. Ahora bien, el carácter territorial del esquema necesariamente tiene que tener en cuenta la articulación entre el nivel nacional, como garante de la igualdad, y la dimensión local, como garante de la diversidad. Esto hace ver que ambas instancias, central y local, son necesarias, se necesitan mutuamente en el diagnóstico y la implementación de las políticas y cada una tiene un rol fundamental para el logro del bienestar.

La matriz resultante entre desigualdad y diversidad territorial necesariamente pone en cuestionamiento un tema de fundamental importancia: el de la relación del Estado con la diversidad y su capacidad para relacionarse con esa diversidad, no solamente territorial sino en términos de identidades diferentes. Esto es de central importancia para lograr mejorar la igualdad en nuestra sociedad. Antes de los años sesenta, en Argentina, negar la diferencia era un gesto de integración y allí se construyó la matriz de igualdad nacional. Pero ese modelo se agotó y hubo un reclamo por el respeto de las diferencias. Las políticas focalizadas en general y sobre todo las desarrolladas en los noventa, basadas en el enfoque de la pobreza, intentaron atacar el problema de tratar a todos por igual, centrándose en los grupos pobres pero sin tener en cuenta la diversidad en el interior de esa población.

Hoy, por el contrario, el escenario es diferente y se hace fundamental el diseño e implementación de políticas públicas que articulen la desigualdad con la diversidad. Se presentan dos problemas a resolver, en este sentido: por un lado, implementar metodologías que sean más adecuadas a este enfoque y, por otro lado, reformular la relación del Estado con la persona.⁵ Este último es un problema que tiene su origen en cuestiones históricas que han hecho que el Estado reconociera como interlocutor al adulto blanco de clase media. El Estado fue generando una praxis de formas de tratamiento de las personas basadas en ese modelo, por lo que se le fue dificultando la tarea de tratar a otro tipo de personas que estaban fuera del modelo. Para avanzar en la solución de este problema no conviene hacer áreas específicas dentro del aparato estatal para tratar la diversidad sino que lo que se requiere es el cambio de visión introduciendo la diversidad en el Estado. Es decir, hace falta una deconstrucción del Estado para que pueda tener en cuenta la diversidad y desde ella realizar el diseño de diagnósticos e implementación de políticas públicas. Una nueva generación de políticas debe incorporar el diálogo con el otro si quiere tener impacto en la resolución de las problemáticas en pos del bienestar de la sociedad. ■

⁵ Este tema fue abordado por Richard Sennett en su obra "El declive del hombre público".

Bibliografía

- BECCARIA, A. y MINUJIN, A. (1991). *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- BOLTVINIK, J. (1999). "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y Tipología." *Revista Socialis*, 1.
- BOLTVINIK, J. (2000). "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica". *Revista Latinoamericana de Política Social*, 2.
- BUSTELO, E. (1997). *Todos entran, modelo de sociedades incluyentes*. Buenos Aires: Espacio.
- CASTEL, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R. (2003). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- FEIJOO, M. (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FERES, J. C. y MANCERO, X. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Chile: CEPAL.
- FERES, J. C. y Mancero, X. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Chile: CEPAL.
- KAZTMAN, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades, estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- LÓPEZ, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social, desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- ROSANVALLON, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- SEN, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Buenos Aires: Alianza.