#3

Documento de Trabajo del IPES
Aportes Conceptuales

La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza urbana

Ruben Kaztman

IPES

Universidad Católica
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY

EMBAJADA DE ESPAÑA EN URUGUAY
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales Nº3
El IPES nace como una institución de investigación cuya meta es impulsar estudios innovadores sobre los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social. Esta serie busca contribuir a la difusión y crecimiento de un paradigma emergente anclado en las nociones de Activos Sociales, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO). En este sentido, la serie recoge aportes conceptuales y dispositivos heurísticos que permitan incrementar las capacidades descriptivas y explicativas de la comunidad académica en torno a las temáticas de pobreza y exclusión social. Contribuir a forjar debates intra e interparadigmáticos y a la construcción de más y mejores abordajes para el estudio del desarrollo social es el objetivo central de esta serie.

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

© 2005, Universidad Católica del Uruguay
Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

LA DIMENSION ESPACIAL EN LAS POLITICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA

Ruben Kaztman

Documento preparado para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL

LA DIMENSION ESPACIAL EN LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA[1]

A. PROPÓSITO Y CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Este documento pretende aportar a la construcción de un marco conceptual que oriente el diseño de políticas territoriales de superación de la pobreza urbana. Con ese propósito se analizarán algunas de las condiciones que afectan la eficacia y la eficiencia con que la autoridad pública de las ciudades puede contribuir al logro de esa meta.

Como paso previo para concretar ese aporte debemos examinar la forma en que se articulan dos tendencias que se observan en las grandes ciudades de la región. Por un lado, la centralidad que asumen en la definición de la pobreza urbana dos rasgos que se afianzan con el avance de las nuevas modalidades de crecimiento, Nos referimos a la creciente debilidad de los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo y a su creciente aislamiento con respecto a otras clases sociales. Por otro, la fuerte propensión a trasladar recursos y responsabilidades para el desarrollo de programas sociales a los municipios o a otros tipos de juridicciones administrativas menores[2].

Lo que sigue del documento está dividido en dos grandes partes. La primera discute las características presentes de la pobreza urbana. La segunda evalúa las virtudes y limitaciones de diversos niveles de centralización-descentralización para combatir la pobreza y apoyar procesos de integración social

El propósito del documento es proporcionar antecedentes útiles para el diseño de políticas. El desarrollo de la primera parte se basa en el supuesto que la bondad de ese diseño descansa en la corrección y precisión del diagnóstico que le sirve de soporte. A este respecto, resulta razonable sostener que la elaboración de políticas de superación de la pobreza de base territorial debe partir, por un lado, con algún criterio explícito que permita clasificar tipos de barrios pobres, y por otro, con alguna hipótesis también razonable acerca de cuales de esos tipos que crecerán con mayor rapidez, esto es, aquellos cuya expansión es favorecida por las fuerzas que desencadenan las nuevas modalidades de crecimiento. A estos temas se dedica esta parte del documento

[1] María José Alvarez prestó una asistencia muy valiosa en las etapas iniciales de elaboración de este documento. Fernando Filgueira señaló inconsistencias y sugirió importantes agregados y modificaciones a una versión preliminar. Daniela Simioni, Joan Mc Donald y Ricardo Jordan también hicieron aportes significativos a dicha versión. Agradezco a cada uno de ellos y los eximo de toda responsabilidad por los desaciertos del autor en la utilización de sus importantes contribuciones.

[2] En adelante nos referiremos con el termino “municipios” a los áreas de administración local en que se dividen las ciudades, con independencia de los términos utilizados en las distintas ciudades de la región.

La segunda parte, tratará sobre las virtudes y limitaciones de intervenciones descentralizadas para superar la pobreza. En ese caso partimos de la idea que la deseabilidad y la viabilidad de programas descentralizados no puede evaluarse fuera del contexto sociocultural del municipio y del país. Por ende, también discutiremos las virtudes y limitaciones de políticas descentralizadas para superar la pobreza teniendo en cuenta, tanto los significados que asumen esos procesos en ciudades latinoamericanas cuyas estructuras responden a matrices socioculturales diferentes, como los desafíos a la descentralización que plantean las nuevas características de la pobreza urbana.

Luego se presentará un conjunto de lineamientos para la acción. El tronco común a esos lineamientos es la idea que los logros sustentables en la superación de la pobreza urbana se alcanzan articulando programas que movilizan actores y recursos a distintos niveles de autoridad territorial. La lógica de esa distribución de responsabilidades a nivel territorial se basa en reconocer que, por su carácter, la eficiencia y la eficacia de la gestión de ciertos servicios públicos depende fuertemente del tamaño del área geográfica donde se implementa. Así, el logro de avances sustentables en la lucha por la superación de la pobreza urbana requiere transformar estructuras de oportunidades cuyo funcionamiento es controlado por los gobiernos centrales de las ciudades (como es el caso, por ejemplo, de políticas de reordenamiento urbano). Pero también requiere actuar sobre organizaciones locales y directamente sobre los hogares y las personas, como cuando se trata de ampliar el portafolio de activos de los hogares pobres, o de reforzar su capacidad para movilizar los que ya disponen. En esos casos, las intervenciones serán más eficaces cuanto más cerca de los beneficiarios se encuentren los responsables de los programas.

También aquí partimos de dos ideas cuyos fundamentos se irán desplegando a medida que avancemos en el documento. La primera es que la sustentabilidad de los avances en la superación de la pobreza urbana solo es posible si paralelamente se fortalecen los vínculos de los pobres con el resto de la sociedad. En otras palabras, no hay progresos sustentables en esa lucha si no se produce un robustecimiento paralelo de patrones de integración social sobre bases de equidad. La segunda idea afirma que, dependiendo de la gravedad y de la heterogeneidad de la pobreza en las ciudades, puede ser conveniente elaborar estrategias que definan etapas concatenadas para su superación, diseñando y ejecutando cada programa al nivel de agregación que resulta más eficaz para la etapa correspondiente. Lo importante en estos casos es que los programas que se implementan en cada nivel de agregación territorial estén articulados entre si y respondan a una lógica general donde la superación de la pobreza es subsidiaria de los procesos de construcción de ciudadanía y no a la inversa, donde la superación de la pobreza se transforma en un objetivo técnico prioritario que pierde de vista el objetivo político sustancial.

LOS CAMBIANTES ROSTROS DE LA POBREZA EN LAS GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS A.

1. Una tipología de barrios pobres urbanos: la historia reciente.

Las intervenciones descentralizadas para la superación de la pobreza urbana suelen focalizarse en los segmentos del territorio de las ciudades donde se concentran los pobres. Esos vecindarios, barrios, asentamientos, etc., muestran perfiles diversos. Cada uno conserva huellas de estructuras sociales modeladas por las condiciones socioeconómicas que le dieron origen y que promovieron su expansión. En consecuencia, y como una suerte de proyección espacial de la heterogeneidad de la pobreza urbana, las grandes ciudades suelen presentar un mosaico de barrios pobres con distintas configuraciones.

El reconocimiento de la existencia de esos mosaicos territoriales hace que el diseño de las políticas que procuran superar la pobreza desde una perspectiva espacial deba considerar las peculiaridades de la estructura social de cada vecindario. Pero más importante aún es que, sin ignorar la heterogeneidad de los barrios pobres, dicho diseño dé prioridad a las características de aquellas áreas de concentración de la pobreza urbana cuya composición y dinámica interna, aunque cuando todavía sean embrionarias en su desarrollo, están revelando las tendencias sociales que emergen asociadas a las nuevas modalidades de crecimiento.

Tal prioridad implica aceptar que, a medida que se transforman las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, también cambia la ubicación de las zonas cuya estructura y funcionamiento resultan claves para comprender la naturaleza de las nuevas formas de agregación de la pobreza. Si en un momento, lo emblemático de la territorialidad de la pobreza urbana fueron los barrios obreros, y en otro, los que formaban los migrantes del interior del país, hoy día, bajo las nuevas modalidades de crecimiento y los cambios en los órdenes institucionales básicos (familia, comunidad, mercado y Estado), lo emblemático de la territorialidad de la pobreza son los guetos urbanos.

En un reciente trabajo presentamos un diagrama que ayudaba a distinguir algunas características estructurales de diferentes tipos de barrios pobres urbanos. La construcción de ese diagrama partió de la idea que la estructura socioeconómica predominante en las grandes ciudades determina los rasgos más importantes de los vecindarios que surgen en ese momento como entidades distintivas. Se aducía que el conocimiento de la amplitud y las características de las oportunidades para la movilidad social individual y/o colectiva de los pobres en determinado período histórico se constituía en un elemento indispensable para comprender los rasgos principales que habían asumido los vecindarios pobres conformados en ese período. De ahí se derivaba que en cada punto de la historia urbana coexistían vecindarios pobres cuyos

atributos estaban enraizados en la diversidad de condiciones de su formación y expansión.[3]

A los efectos de reconstruir los aspectos dominantes del contexto socioeconómico en el período que un tipo de vecindario se torna emblemático de la pobreza urbana, parece conveniente agregar algunos matices a los criterios recién expuestos. De ahí que, en la clasificación que sigue, esos escenarios alternativos se reconstruyen sobre la base de tres factores: i. las oportunidades estructurales para la movilidad social que se dieron en ese momento; ii. los recursos colectivos que estos vecindarios tenían a su disposición para procesar y articular las demandas de los residentes y iii. un componente subjetivo referido a las vivencias de movilidad que pudieron haber surgido comparando las situaciones que tenían en esos momentos con las que habían tenido en el pasado. En otras palabras, se trata de crear escenarios "tipo ideales" que tomen en cuenta la confluencia de las fuerzas individuales, grupales y contextuales que pudieron haber afectado las probabilidades de movilidad individual o colectiva en cada uno de los diferentes tipos de vecindarios urbanos pobres.

Primer tipo: vecindarios formados primariamente por migrantes internos que arriban a la ciudad.

Dado que las condiciones con que los recibía la ciudad se comparaban favorablemente con las de sus lugares de origen, es muy probable que haya existido entre los migrantes a los grandes centros urbanos una percepción generalizada de movilidad ascendente. En general, la ciudad ofrecía mejor acceso a servicios sociales básicos, una mucho mayor diversidad de formas de esparcimiento, mejores condiciones de infraestructura de vivienda y mayores y, fundamentalmente, mejores oportunidades de empleo.

Desde un punto de vista colectivo, en la medida que la mayoría de los pobres que arribaban a los grandes centros urbanos provenía de áreas rurales o de pequeños pueblos en los que predominaban patrones tradicionales de dominación patrimonial, los migrantes no acarrearon consigo experiencias relevantes de participación en organizaciones formales. Su capacidad autónoma para procesar y articular demandas individuales en demandas colectivas era débil, y por ende también eran débiles sus oportunidades de movilidad colectiva.

Por último, desde un punto de vista contextual, las transferencias masivas de población de las áreas rurales y de los pueblos del interior a los grandes centros urbanos ocurrieron en estos países en el período de sustitución de importaciones, periodo caracterizado por tasas de crecimiento económico de moderadas a altas, con expansión de las oportunidades de empleo y rápido ensanchamiento de la cobertura de los servicios provistos por el Estado, todo lo cual definía un escenario más bien favorable para la movilidad ascendente. Ello no implica ignorar que los problemas de "insuficiencia dinámica", que acarreó el desajuste entre el volumen de la masa

[3] Kaztman, R (2001), Seducidos y abandonados.....

migratoria y la capacidad de absorción de empleo durante el período de sustitución de importaciones, llevó a una rápida expansión de actividades informales de refugio entre trabajadores que se aglomeraron espontáneamente en las periferias de las ciudades.

Segundo tipo: barrios obreros tradicionales.

A diferencia del caso anterior, las características de los barrios obreros tradicionales parecen haberse consolidado en un medio donde las oportunidades de movilidad colectiva de los pobres urbanos fueron mayores que las oportunidades de movilidad individual.

Esta categoría se refiere a vecindarios en los cuales una importante porción de los residentes comparten experiencias de trabajo en los mismos establecimientos industriales, mineros, en firmas vinculadas al transporte, a la construcción de importantes elementos de la infraestructura urbana, etc. Muchas ciudades en América Latina han experimentado la formación de barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, establecimientos fabriles correspondientes a distintos sectores industriales, talleres de ferrocarriles, etc. La característica distintiva de estas instancias era una conciencia de clase relativamente robusta, donde la sociabilidad del vecindario tendía a reforzar el microcosmos social que surgía alrededor del trabajo [4]

A esa robustez contribuían varios factores: la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos[5]; sentimientos de utilidad social ligado a la vigencia de utopías portadoras de imágenes que resaltaban la importancia del papel del trabajador en la construcción de un proyecto alternativo de sociedad, más rica, más equitativa y más integrada; confianza en un progreso motorizado por la dinámica industrial y la acumulación de conquistas laborales a través de organizaciones estructuradas en torno a una condición común. Bajo estas circunstancias, las actitudes y valores que emergían de la comunidad laboral tuvieron gran incidencia en la formación de los patrones que regulaban las relaciones entre los vecinos de barrios obreros. A su vez, la sociabilidad entre vecinos y la participación en las instituciones vecinales realimentaron esas actitudes y valores.

De un modo muy similar al que plantea William J. Wilson para Estados Unidos bajo la denominación de “underclass”[6], hasta el momento hemos enfatizado las consecuencias negativas de la homogeneidad de la composición social en los vecindarios pobres. Pero, como se desprende de los párrafos anteriores, la consideración de las

[4] Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero en Huachipato. Di Tella, T., y otros (1966)

[5] En su investigación sobre la International Typographical Union, Lipset, S.M., Trow, M y Coleman, J. (1962), encuentran que el tamaño de los establecimientos tiene que ver con la generación de relaciones de amistad, las que a su vez comprometen un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.

[6] William J. Wilson, The Underclass: Issues, perspectives and Public Policy, in W. .J-.Wilson (ed) Ghetto Underclass: Social Science Perspectives, Sage publications, California, 1993

características de los barrios obreros tradicionales abre una ventana útil desde la cual poner en cuestión esas consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de sus residentes. En efecto, a diferencia de las investigaciones de Wilson, muchos estudios en Europa Occidental han destacado la homogeneidad social de las barriadas obreras como una poderosa fuerza de integración social. Por ejemplo, los suburbios "rouge" franceses han sido descriptos como un modo de organización social que resulta de la articulación de una comunidad popular y de una conciencia de clase obrera en torno a un sistema político municipal. Algo similar se deriva de estudios en barrios obreros ingleses. La historia de los barrios obreros en las grandes ciudades del cono sur latinoamericano presenta mayor similitud con la experiencia de Europa occidental que con la de Estados Unidos. En efecto, sin llegar a ser el escenario central de la integración obrera, el barrio obrero contribuyó a la formación de su identidad en un ensamble armónico con la experiencia que surgía en el mundo laboral. De este modo, para estos trabajadores, las condiciones para la movilidad colectiva fueron más favorables que las condiciones para la movilidad individual.

Tercer tipo: los vecindarios populares urbanos

Llamamos vecindarios populares urbanos a aquellos que, aun siendo predominantemente pobres, muestran una heterogeneidad en su composición social mayor que la de los dos anteriores. Dicha heterogeneidad tiene que ver fundamentalmente con la confluencia de asalariados formales e informales de baja calificación, con trabajadores por cuenta propia, artesanos en talleres de reparación, empresarios en pequeños emprendimientos industriales y comerciantes en microempresas familiares. En las capitales de los países del cono sur dicha heterogeneidad se amplió con la presencia de migrantes europeos de una diversidad de orígenes nacionales. Una característica común era la antigüedad urbana de los residentes.

Este tipo de vecindarios floreció en momentos en el que se combinaban una expansión económica, baja competencia de productos importados y la permanencia de nichos de mercado que, al no resultar rentables al gran capital, hacían posible la permanencia y la expansión de microempresas familiares que atendían localmente la mayoría de las necesidades de consumo de bienes y de servicios de los vecinos.

Estas circunstancias favorecieron la movilidad individual y en algunos casos la movilidad colectiva. En el caso de los migrantes extranjeros que poblaron muchos de los barrios populares de las ciudades del cono sur la lógica de las experiencias de movilidad individual fue muy parecida a la que afectó a los migrantes internos. Así, parece razonable suponer que los sacrificios implícitos en tales desplazamientos, muchos de las cuales implicaban cruzar océanos y abandonar para siempre las sociedades de origen, solo se justificaban por la anticipación de una clara mejoría en las condiciones de vida[7]. Además, al proceder de países de vieja urbanización e industrialización, muchos de los migrantes portaron un stock de activos (en términos de

[7] Esta interpretación que se refuerza cuando se considera que muchos de estos migrantes provenían de países que habían sido afectados por guerras o que habían sido desplazados por crisis económicas, sociales o políticas

hábitos laborales, ética de trabajo y autodisciplina, por ejemplo) que resultaron cruciales para aprovechar oportunidades de movilidad ascendente. Pero también trajeron consigo experiencia organizacional, la que se vio rápidamente reflejada en múltiples asociaciones cuya acción aportó al mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y a la movilidad colectiva.

Cuarto tipo: los guetos urbanos

La expansión de los **guetos urbanos** se asocia a condiciones socioeconómicas que no favorecen ni la movilidad individual ni la movilidad colectiva de los pobres urbanos. En la comparación con los otros tipos de barrios se destacan tres características de ese contexto. En primer lugar, tanto la proporción de pobres en el total de residentes como la homogeneidad en los perfiles de los hogares residentes es mayor que en los otros casos. Esto significa que en el entorno social inmediato de cada uno de los hogares se desvanece la presencia de roles típicos de los circuitos sociales principales reduciéndose consecuentemente las oportunidades de exposición y aprendizaje del tipo de hábitos, actitudes y expectativas que se requieren para funcionar adecuadamente en esos circuitos. En segundo lugar, el crecimiento de este tipo de barrio acompaña transformaciones en la estructura productiva y en el mercado laboral propias de las nuevas modalidades de crecimiento, con destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, aumento de la precariedad y de la inestabilidad laboral y ampliación de la brecha de ingresos por calificación. En tercer lugar, la revolución de las comunicaciones favorece una elevación generalizada de expectativas de consumo. Dada su frágil inserción estructural, en entre los residentes de estos barrios donde se produce un mayor desajuste entre la participación simbólica y la participación material, entre metas y medios para satisfacerlas. Las respuestas a las situaciones anómicas que se producen bajo estas circunstancias tienden a activar circuitos viciosos de aislamiento y marginalidad creciente.

Desde el punto de vista punto de vista **del capital social colectivo** que pueden movilizar los vecinos para procesar y articular sus intereses individuales en pro de una meta comunitaria, las posibilidades también parecen ser reducidas. La alta densidad de precariedades genera un clima favorable a la emergencia de los correlatos más disruptivos del pobreza. El desorden social y la ineficiencia normativa resultantes estimulan la migración a otros vecindarios de todo aquel que puede hacerlo. Finalmente, desde el punto de vista de la sensación de movilidad individual, a diferencia de los vecindarios de los migrantes del interior del país que atraídos por las oportunidades de la ciudad poblaron las villas miserias, callampas, favelas, cantegriles, etc, la mayoría de la población de los actuales guetos urbanos ha sido expulsada de la ciudad o ha fracasado en sus esfuerzos por adquirir o mantener una ciudadanía urbana. Por ende, es más probable que evalúen su situación presente más como un descenso en la escala social, que como un ascenso[8].

[8] Además de su impacto sobre las relaciones con otras clases, la alta densidad de precariedades y la debilidad de los vínculos de los residentes con el mercado laboral que caracterizan a los nuevos vecindarios pobres también afectan las relaciones entre vecinos, lo que resulta en una propensión a la desorganización social mayor que en otros barrios. Los mecanismos que intervienen para provocar esos efectos no están suficientemente investigados en la

2. Una tipología de barrios pobres urbanos: panorama actual

La descripción anterior debe tomarse, sin embargo, con cautela. Resulta adecuado considerarla como un "tipo ideal" que, de mantenerse las tendencias actuales, preanuncia las configuraciones que prevalecerán en los territorios que ocupan los pobres en las grandes ciudades. Puede considerarse como un extremo de la realidad de aislamiento social que pueden alcanzar los pobres urbanos cuando se congregan en barrios cuyos hogares tienen en común la fragilidad de sus vínculos con el mercado de trabajo. Contra el telón de fondo de un mosaico multiforme de vecindarios pobres, cada uno de los cuales conserva las huellas de las características socioeconómicas que presidieron el momento de su consolidación, el actual carácter emblemático del tipo "gueto urbano" y su impacto sobre la opinión pública no se deriva de su peso relativo en el total de la pobreza urbana y quizás tampoco del drama social que evoca. Se debe más bien al modo en que su configuración traduce, más que cualquier otra, las consecuencias de las nuevas modalidades de crecimiento sobre esa población y a la creciente credibilidad que despierta esa imagen como preanuncio del destino que absorberá a muchas familias de trabajadores, expulsados de los circuitos principales de la economía y sujetos a una segregación residencial en aumento. Es este conjunto de circunstancias que convierte a los guetos urbanos en foco privilegiado de atención para los responsables de políticas sociales de superación de la pobreza urbana.

Pero el reconocimiento de la dirección hacia donde se están desplegando los procesos de diferenciación social urbana, no implica desconocer que una fotografía actual de la morfología de las grandes ciudades latinoamericanas mostraría muchos barrios pobres que, por los recursos familiares y comunales que movilizan, se distancian mucho de la imagen del gueto. Esto es, bajo formas igualmente frágiles de inserción en el mercado laboral, los residentes de algunos barrios están mejor organizados, mantienen más lazos con el resto de la sociedad y con el Estado, y en promedio controlan un portafolio de activos más importante que los residentes de otros barrios pobres. En otras palabras, si bien las nuevas modalidades de crecimiento favorecen la fragmentación urbana, las diferencias en los perfiles de los barrios pobres reflejan diferentes capacidades de resistencia a esa fragmentación[9].

---

región. Aun en Estados Unidos, país donde la naturaleza de estos mecanismos se ha analizado con mayor profundidad que en otros países, "son pocos los estudios que han enfrentado el tema seriamente"(Small M. L. and Newman K. (2001), "Urban Poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood and culture", American Review of Sociology 27: 23-45) . Los principales trabajos intentan dar cuenta de las variaciones en la organización social de los vecindarios en base a dos tipos de modelos. El primero enfatiza aspectos del contexto que afectan la socialización de niños y adolescentes (culturas del grupo de pares opuestas a las normas y valores dominantes en la sociedad, escasez de modelos de éxito en el mundo adulto, trato discriminatorio de representantes de instituciones externas al barrio, etc). El segundo se concentra en aspectos instrumentales, esto es, características del medio que limitan el acceso a estructuras de oportunidades cuyo aprovechamiento facilita el mejoramiento de las condiciones de vida (empleo, escuelas, asociaciones con distintos fines, centros de salud, cuidado de niños, etc.).

[9] Alvarez, Maria José (2000), *La desafiliación resistida*, Monografía de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

En la clasificación propuesta en el punto anterior asumimos que esas variaciones están estrechamente asociadas a diferencias en los contextos socioeconómicos dominantes en el momento de la formación de los barrios, lo que por lo general se vincula a su antigüedad, a la calidad y cobertura de su infraestructura física, al grado de madurez de sus instituciones vecinales, así como a los activos en capital físico y en capital social que disponen sus hogares. Entre los viejos barrios pobres se pueden encontrar, por ejemplo, aquellos que congregaban trabajadores industriales que en las buenas épocas lograron la propiedad de terrenos donde construyeron sus viviendas, pero con los nuevos vientos de la economía quedaron desempleados o en situación precaria por el cierre de las fábricas. Pero que pese al deterioro significativo que ello implicó en sus condiciones de vida, todavía se benefician del capital físico y social acumulado, de la inercia del funcionamiento de las instituciones vecinales y de las formas de sociabilidad y convivencia que echaron raíces en tiempos mejores.

Distinto es el caso, por ejemplo, de aquellos barrios que nacieron como producto de una iniciativa estatal o municipal dirigida a racionalizar el ordenamiento urbano y a mejorar las condiciones habitacionales de los pobres. Los residentes de esos barrios no tuvieron oportunidad de participar en el diseño de sus vecindarios, ni en la prioridad otorgada a distintos tipos de servicios básicos ni en la forma de su distribución, ni tampoco tuvieron la posibilidad de asociar el logro de una vivienda a la movilización familiar de esfuerzos en base a recursos propios. El análisis de esos casos, que se pueden ilustrar con la experiencia de algunos monoblocks urbanos en la ciudad de Buenos Aires, o con los asentamientos en Santiago de Chile donde fueron trasladados numerosos hogares pobres durante la dictadura militar, muestra con claridad las consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos de decisiones enraizadas en concepciones verticalistas del ordenamiento territorial.

También son distintos los barrios cuyo crecimiento se alimenta de familias de trabajadores desempleados o subempleados, la mayoría de los cuales o ha sido expulsado de sus viviendas por no poder pagar los alquileres o no puede arrendar por falta de avales, y que procuran una solución a su vulnerabilidad laboral a través de experiencias colectivas de ocupación no legal de un territorio. Esas ocupaciones son muchas veces precedidas por experiencias organizativas con amplia participación de la población involucrada y con apoyos políticos. Sin duda, ese origen diferencia a muchos de los actuales asentamientos de pobres urbanos de las favelas, villas miserias, cantegriles, callampas, etc., las que por lo general correspondieron a ocupaciones realizadas de manera individual y espontánea.

En los movimientos más articulados se ha observado una cuidadosa exploración previa de la disponibilidad y accesibilidad de distintos espacios en la ciudad. Las actividades que anteceden a la ocupación pueden incluir desde la producción de bocetos de un diseño urbanístico del lugar elegido, la distribución de las viviendas en terrenos acotados y la fijación de los espacios para instalar las prestaciones comunales. Además, tanto las medidas de los terrenos destinados a habitación como la distribución de los servicios anticipan los requerimientos municipales, abriendo el camino a la eventual regularización de las ocupaciones. Estos rasgos distinguen claramente los

asentamientos de las ocupaciones de terrenos que protagonizaron en los 60 poblaciones que migraban a las grandes ciudades y que, carentes de un proyecto de barrio, se caracterizaron por aglomeraciones desorganizadas de viviendas muy precarias.

En cada uno de estos casos se pueden observar resistencias mayores o menores a las fuerzas centrífugas que desencadenan las nuevas modalidades de crecimiento. No hay duda que esas "resistencias a la desafiliación"[10], presentes en las formas organizativas que han sido activadas durante el desarrollo de muchos asentamientos en la región, amortiguan los efectos desintegradores de las transformaciones en el mercado de trabajo, y pueden constituirse en reservorios importantes de capital social.

De modo que, subyacente a los procesos de aumento de la homogeneidad en la composición social de los vecindarios urbanos es dable reconocer el carácter dinámico y complejo con que se están articulando tendencias de signo opuesto.

Por un lado, el debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo (que en muchas ciudades coexiste con una mayor liberalización de los mercados inmobiliarios), al reducir el número de pobres urbanos que puede hacer frente al pago de alquileres, estimula el desarrollo de movimientos colectivos que procuran un sitio seguro y reconocido en la ciudad que los rechaza. Tales movimientos tienen un carácter instrumental vinculado al logro de la titularidad de la vivienda y de la construcción colectiva de un barrio. A veces tienen consecuencias virtuosas no anticipadas, en cuanto a la acumulación del capital social vecinal que se produce alrededor de la dinámica de las organizaciones que se crean. Pero también hay un componente simbólico importante, puesto que el anhelo de una construcción colectiva de fuentes alternativas de identidad, cohesión y sentimientos de pertenencia suele operar como uno de los motores que impulsa la toma organizada de terrenos para vivienda[11]. Como dice Denis Merklen, "El lugar propio es el territorio de la familia, el territorio de la sociabilidad primaria, del encuentro con los iguales, el lugar donde se localizan las protecciones que rodean al individuo y le permiten encarar la salida a un mundo vivido como exterior al hogar"[12]. En este sentido, la experiencia de participación en un emprendimiento colectivo y la experiencia de la conquista de un espacio individual y comunal se fortalecen mutuamente.

Pero por otro lado, no se puede ignorar que el mismo aumento de la densidad de precariedades en esos vecindarios favorece la emergencia de los elementos socialmente más disruptivos de la pobreza. De ese modo, la creciente fragilidad de los lazos laborales puede activar dos fuerzas de signo contrario: como estímulo para la

[10] Alvarez, Maria José, La desafiliación resistida, op. cit

[11] En países segmentados a lo largo de clivajes étnicos, los asentamientos forman también parte de una pelea simbólica por la defensa de la identidad cultural de la población históricamente sumergida

[12] Merklen, Denis, La Cuestión Social al Sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Rio de la Plata. Dcoumento presentado en el Forum Culture et Development (BID, Fondation de Sciences Po. UNESCO) de la XL Asamblea Anual de Gobernadores del BID, París, 11y 12 de marzo de 1999.

organización de los afectados o como un factor de desorden social. En algunos casos las tendencias a la organización vecinal prevalecen sobre las tendencias a la desorganización. En otros ocurre lo inverso. Y aún en otros pueden coexistir espacios de orden y desorden en un mismo vecindario. Las condiciones que favorecen uno u otro resultado son todavía objeto de investigación.

Las políticas descentralizadas de superación de la pobreza urbana (y la acción de muchas ONG´s) suelen concentrar sus esfuerzos en apuntalar estos embriones organizacionales. Ello es comprensible. Ante el claro debilitamiento del potencial de integración del mundo del trabajo, las nuevas formas no legales de conquista de un espacio en la ciudad pueden seducir a activistas sociales que buscan nuevas bases para la construcción de cohesión, de solidaridad y de sentido de pertenencia entre los pobres urbanos.

RECUADRO 1. ASENTAMIENTOS IRREGULARES: LIMITACIONES DE SU APORTE A LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Que aportan a la integración social de los pobres urbanos las experiencias colectivas de ocupaciones de terrenos y los posteriores esfuerzos por regularizar la propiedad? Las limitaciones de estas experiencias pueden surgir por al menos tres vías. ***La primera*** *se refiere a las dificultades que suelen encontrar las organizaciones de vecindarios pobres para mantener sus conquistas desligándose de los soportes relacionales que brindan el Estado, las ONG´s y los partidos políticos. Liberarse de esos soportes requiere sustituirlos con recursos propios, lo que a su vez requiere de un mejoramiento general de los vínculos de los vecinos con el mercado de trabajo.* ***La segunda*** *limitación es generacional. La generación que participó activamente en la ocupación de los terrenos, que en el mejor de los casos logró la regularización de sus títulos de propiedad y consiguió, a través de la presión colectiva, la instalación en el barrio de servicios de infraestructura y de prestaciones sociales básicas, pudo, a través de esa experiencia, haber adquirido importantes elementos de identidad social, fortalecido sus valores de solidaridad y afianzado su sentimiento de tener un lugar en el mundo. Pero la generación siguiente, si bien es probable que exhiba un tono muscular para enfrentar los desafíos del trabajo mejor que el de sus pares de vecindarios pobres cuyos padres no pasaron por esa experiencia integradora, no dispondrá de un proyecto equivalente al de sus antecesores para estructurar su vida cotidiana y dar sentido a su futuro. O sea que, aquí también será el mercado de trabajo el que nuevamente monopolice los caminos posibles para la integración social de los jóvenes.* ***Finalmente****, la experiencia de construcción de capital social colectivo en un vecindario homogéneamente pobre puede ser simultánea a procesos que agudizan la segregación residencial y la segmentación social*.

3. Las nuevas características de la población urbana pobre.

A medida que los perfiles de las estructuras productivas y organizacionales se van ajustando a los requerimientos de las nuevas modalidades de crecimiento se producen transformaciones en la composición de la pobreza urbana y en sus relaciones con el resto de la sociedad. Los cambios en la composición se reflejan en las formas de inserción en la estructura ocupacional, en los ingresos medios, en el tipo de necesidades básicas que no logran satisfacer, en las características de su perfil sociodemográfico en términos de edad, sexo y nivel educativo y también en las formas de constitución y disolución de sus familias.

A su vez, los cambios en las relaciones que los pobres urbanos establecen con el resto de la sociedad se reflejan en diferencias en el contenido de sus marcos normativos y en sus códigos de sociabilidad, pero principalmente en una reducción de las oportunidades de interacción informal con miembros de otras clases. Una gruesa comparación de dos momentos históricos permite ilustrar esta afirmación. Cotejado con la situación actual, el contexto donde transcurría la vida de los trabajadores pobres de las grandes ciudades del cono sur latinoamericano a mediados del siglo pasado, se caracterizaba por combinar niveles de densidad urbana relativamente bajos con una capacidad relativamente alta de absorción de empleo por parte de la industria y de un sector público en franca expansión. En ese contexto, los trabajadores pobres mantenían vínculos más estables con el mercado de trabajo y compartían más servicios y espacios públicos con los estratos medios que lo que hace actualmente la media de pobres urbanos de esas ciudades. Estos dos cambios, referidos a las relaciones de los pobres urbanos con los principales circuitos económicos y sociales, implican una redefinición de la posición que ocupan en la estructura social. Mientras sus carencias absolutas y relativas los colocan en el extremo inferior del sistema de estratificación, la nueva estructura de riesgos los hace más vulnerables que antes a la exclusión social, al desacoplamiento del resto de la sociedad.

Bajo estas circunstancias, la sustentabilidad que puedan tener logros coyunturales en cuanto a la superación de la pobreza parece depender no solo de mejoramientos en las condiciones materiales de vida sino, más y más, de reforzamientos de los lazos con el resto de la sociedad. Esto es, no basta con esperar la reactivación de las estructuras de oportunidades del mercado para que entonces “naturalmente” las personas superen sus situaciones de pobreza. Justamente una de las características de las circunstancias actuales es el gradual pero sistemático deterioro de la salud de los mecanismos que, a través del mercado de trabajo, de las familias y de las comunidades locales, facilitaban ese aprovechamiento “natural” de la apertura de oportunidades económicas. De modo que en el presente, el mantenimiento de la ilusión del ajuste sólo por crecimiento estaría castigando a los núcleos más duros de la pobreza urbana y, por ende, arriesgando el futuro de desarrollo y equidad de las naciones. Ello hace que las intervenciones explícitas sobre los mecanismos de integración social sean mucho más importantes que en el pasado.

De ser así, toda formulación e implementación de políticas que procuren superar la pobreza tomando en consideración estos rasgos emergentes, deberá contribuir, paralelamente, tanto al mejoramiento de las condiciones de vida como a la integración de los pobres en la sociedad. Esto es, cada intervención debe ser diseñada de forma que active mecanismos virtuosos de integración social progresiva.

Veamos a continuación, con mayor detalle, las dos dimensiones más significativas de la vulnerabilidad actual de los pobres urbanos: el tipo de vínculos con el mercado de trabajo y las segmentaciones en las esferas sociales.

a. Aumento de la vulnerabilidad laboral

Las transformaciones en las modalidades de crecimiento siempre alteran los requerimientos para acceder a las estructuras de oportunidades de bienestar. A modo de ilustración, cierto tipo de capital humano será más demandado (típicamente conocimiento de informática e idiomas que son habilidades de tipo polifuncionales y altamente valoradas en la actualidad) mientras otros quedarán obsoletos (viejos oficios que han sido suplantados por transformaciones tecnológicas y que eran habilidades muy específicas y poco flexibles). El capital social instalado en ciertas redes se debilitará (por ejemplo, el clientelismo político) y en cambio se tornará más importante y relativamente escaso el que se deposita en entramados internacionales. También se producirán fluctuaciones en cuanto a los valores relativos de diferentes activos físicos (ahorros monetarios, bienes inmuebles, maquinarias, automóviles, etc.). Todas estas alteraciones implican que una proporción variable de los hogares cuyos portafolios de activos (en recursos humanos, capital social o en capital físico) han sufrido una devaluación absoluta o relativa, serán más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social.

Las modalidades de crecimiento que hoy presiden las economías latinoamericanas están produciendo modificaciones como las señaladas. Su impacto se revela principalmente en el funcionamiento de los mercados de trabajo. La fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y del sector público en un contexto de acelerada incorporación de tecnología y de ajuste fiscal ha tenido al menos tres efectos que se pueden observar en la mayoría de los países de la región: i. destrucción de puestos de trabajo de baja calificación, con el consecuente aumento del desempleo y de la "informalidad de refugio"; 2. aumento de la brecha de salarios entre calificados y no calificados y 3. disminución general de la proporción de ocupaciones protegidas y estables, que afecta más a los puestos de trabajo de baja calificación y que, por ende, aumenta también los diferenciales entre calificados y no calificados en cuanto a los derechos asociados al trabajo[13]. Lo que se ha dado en llamar "crecimiento

[13]Por supuesto, estas relaciones no deben interpretarse de manera mecánica, habida cuenta que los Estados muestran distintas disposiciones y capacidades - que en general suelen traducir valores colectivos enraizados en las matrices institucionales de cada país- para amortiguar los impactos de las transformaciones económicas sobre la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, no se puede desconocer que la evidencia acumulada en los países desarrollados del planeta tiende a mostrar que las diferencias de regímenes de bienestar, si bien atenúan los

calificado del empleo", esto es, contracción del número de personas empleadas en industrias y aumento paralelo, aunque no simétrico, de la cantidad de puestos en los servicios, parece ser una constante del nuevo modelo económico que al mismo tiempo que beneficia a quienes tienen capital humano incorporado, perjudica a quienes carecen de él aumentando su vulnerabilidad a la pobreza y exclusión social.

Las tendencias recién señaladas afectan tanto las condiciones de vida como las expectativas de progreso de los trabajadores de escasa calificación. Para apreciar la importancia de esos efectos se debe tener en cuenta la centralidad que tiene el mercado laboral como fuente de activos en capital físico (como los ingresos y el acceso a créditos), de capital humano (aprendizajes y acumulación de habilidades y saberes), y como depósito de capital social.

RECUADRO 2: EL MERCADO LABORAL COMO FUENTE DE CAPITAL SOCIAL Y AMBITO PRIVILEGIADO DE INTEGRACIÓN.

Se pueden señalar distintas dimensiones que hacen al contenido de ese capital social. En primer término, los valores y normas que organizan el mundo laboral suelen ser internalizados por los trabajadores en forma de hábitos y disciplinas que ordenan y dan sentido a su vida personal y cuyo cumplimiento afecta su autoestima. Segundo, las redes que se establecen en el lugar de trabajo funcionan como las fuentes más importantes de contactos, información y facilidades de acceso a servicios para los adultos. Tercero, el mundo laboral ha operado como la principal fuente para la adquisición de derechos sociales, lo que se reflejó en la progresiva extensión de la cobertura y variedad de las prestaciones asociadas al trabajo, así como en el mejoramiento de su calidad. Cuarto, ese ámbito también ha proporcionado experiencias básicas de ciudadanía, de conciencia y valoración de la contribución al funcionamiento de la sociedad, de exposición cotidiana a problemas y destinos comunes y de defensa de intereses colectivos a través de acciones sindicales concertadas. En otras palabras, el mercado laboral operó como base de poderosos mecanismos de integración social.

En los países de la región, esta función estuvo sin duda vinculada al desarrollo –en algunos casos sólo acotado a las elites de la fuerza de trabajo urbana- de regímenes de bienestar fuertemente influenciados por los modelos corporativos que imperan en muchas de las naciones de Europa continental, los que justamente se caracterizan por una asociación progresiva entre acceso al trabajo y acceso a protecciones y seguridades brindadas desde el Estado y las corporaciones laborales y que van más allá de los beneficios salariales del empleo. Aun cuando ninguno de los países de América Latina ha alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación de las prestaciones sociales que amerite incorporarlos a la categoría de "regímenes de bienestar" en el sentido que le da Esping Andersen (1990, 1999), los embrionarios sistemas que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al

impactos de la globalización sobre los hogares con menos activos sociales, no son suficientes como para modificar la dirección de las tendencias. Como señala Esping Anderson (1999), la preservación de distribuciones más equitativas del ingreso suele hacerse a costa de altas tasas de desempleo y, donde éstas son bajas, crecen las inequidades. De tales constataciones surge la sospecha que la tensión entre equidad y pleno empleo pueda ser un fenómeno inherente al despliegue del nuevo estilo de crecimiento económico.

"conservador" de la Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos a través del trabajo, que al "social democrático" de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al liberal de los países anglosajones con su foco en la provisión de redes de seguridad a los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población con vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

Ciertamente en muchos países de la región, y particularmente entre los de urbanización más tardía, el papel integrador de las instituciones del mundo del trabajo urbano no tuvo la centralidad que tuvo en otros, y su efecto fue muy diferente entre los más calificados y los menos calificados. Pese a esa indiscutible realidad, hay pocas razones para rechazar la idea que, como utopía en algunos casos y como realidad en otros, esa imagen tuvo una gran capacidad de convocatoria y, por ende, una notable aptitud para alimentar y estimular la esperanza colectiva en la integración social a través del trabajo. Particularmente entre los países de temprana urbanización, la confianza en esa utopía estuvo respaldada por avances efectivos en la cobertura y contenido de la seguridad social, y por un discurso público en el que se mantuvo la visión del mercado laboral como un ámbito privilegiado para el logro de esas conquistas. En esas circunstancias, aun aquellas personas que no lograban avances en sus derechos a través del trabajo, mantenían la esperanza de hacerlo. Y si no ellos, entonces serían sus hijos. No resulta arriesgado afirmar que, después de la segunda guerra mundial, estos contenidos han constituido, en toda la región y por varias décadas, la médula de la llamada "esperanza en el progreso".

Si esas imágenes dominaron durante los años que Hirschman llamó "los 30 gloriosos", cabe poca duda que otras son ahora las imágenes que se adueñan del escenario. Son varios los estudios que constatan el surgimiento, en la última década, de señales claras y convergentes de un debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, especialmente entre los trabajadores de baja calificación, y de una transferencia de mano de obra desde sectores de alta productividad a sectores de baja productividad, en sentido contrario a los desplazamientos que caracterizaron aquel período.[14] Tendencias similares se registran con respecto a la ampliación de las brechas entre las medias de ingresos entre calificados y no calificados. La información disponible sobre dichas tendencias no permite anticipar cambios su dirección. De ahí que se pueda afirmar que una de las piezas centrales del actual malestar social, particularmente entre los trabajadores de baja calificación, sea la pérdida de esperanza en un progreso vehiculizado por la ampliación de la ciudadanía a través del trabajo.

El desafío más general que plantean estas nuevas circunstancias a las políticas de superación de la pobreza urbana es que, cualquiera sea el ámbito o el nivel donde éstas se desplieguen, deberán partir concediendo que en la actualidad su núcleo está constituido por hogares y personas para los cuales se ha desvanecido la esperanza de

[14] Ver CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000, cuadros 6 y 10 del apéndice estadístico. Ver también, Kaztman R. (2002)

la integración social a través del trabajo, y para los cuales no han surgido ámbitos alternativos que puedan cumplir esa función. Esto no significa ignorar, como se mencionó anteriormente, la existencia de mecanismos de integración que pueden operar a través de la familia, las redes de amigos, la comunidad o la participación en ciertas instituciones, sino reconocer que la integración en el mundo del trabajo es una condición importante para la efectividad y sustentabilidad de cualquier otro mecanismo de integración en la sociedad.

El examen de la situación de los jóvenes de estratos populares urbanos permite ilustrar esta vinculación entre esferas de integración. Contra un futuro de precariedad e inestabilidad laboral y una elevación significativa de los umbrales de desempleo estructural una creciente proporción de varones de baja calificación se muestra renuente a asumir en plenitud las responsabilidades inherentes a la constitución de una familia. Por su parte, las mujeres jóvenes de escasa calificación sufrirán, además del impacto directo del aumento del desempleo y del deterioro de la calidad de los empleos a los que pueden acceder, los impactos indirectos que provoca el comportamiento de sus eventuales parejas masculinas. Dicho comportamientos aumentan la probabilidad de que deban asumir solas las cargas de familia o, peor aun, se traducen en relaciones inestables que en vez de contribuir al mantenimiento del bienestar del hogar colocan una carga adicional de comportamiento anómico asociado a una paternidad irresponsable. Ambos, hombres y mujeres jóvenes de estratos populares urbanos, podrán armar redes sociales densas con sus pares que se encuentran en condiciones socioeconómicas similares, pero carecerán de proyectos que den sentido a esa interacción.

b. Aumento de la vulnerabilidad al aislamiento social

i. Naturaleza y consecuencias de la segmentación en distintos ámbitos sociales

La posición de los pobres en las estructuras sociales urbanas de los países de la región no solamente está afectada por la agudización de los diferenciales de ingreso y de condiciones de trabajo, sino también por una reducción de los espacios de interacción y, por ende, de oportunidades para encontrarse cara a cara con personas de otras categorías sociales. Esas tendencias resultan evidentes en aquellos países de la región que, habiendo realizado en la segunda mitad del siglo XX avances significativos en la universalización de sus servicios públicos (básicamente educación y salud), registraron en las últimas décadas una importante deserción de las clases medias de esos servicios[15].

[15] Varios factores intervinieron para activar este proceso. Entre ellos, la brecha creciente de calidad entre servicios públicos y privados; la ampliación de un sector de las clases medias con recursos suficientes para adquirirlos en el mercado; cambios en las expectativas de la demanda derivados del "efecto de demostración" de los niveles con que se prestan esos servicios en los países más desarrollados y la incapacidad de los estados para mantener las inversiones en equipamiento, recursos humanos e infraestructura, necesarias para mantener los niveles de calidad ante la rápida universalización de la cobertura de esos servicios.

Los procesos antes mencionados producen al menos cuatro cambios en la estructura social que afectan la posición relativa de los pobres y las posibilidades de mejoramientos sustentables de sus condiciones de vida.

En primer lugar, disminuyen sus posibilidades de establecer lazos primarios con personas de otras categorías sociales, privándose de este modo de los beneficios derivados de la movilización de recursos diferentes a los que circulan regularmente en su entorno[16]. Segundo, también se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que, por haber alcanzado buenos niveles de vida a través de su dedicación, talento y/o disciplina, proveen ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzos y logros[17]. Esta falta de exposición implica menos oportunidades para incorporar hábitos y expectativas que resultan importantes para la movilidad social ascendente por las vías convencionales, lo que amplía el espacio para la exploración de vías alternativas, muchas veces no legales, de mejoramiento de las condiciones de vida. Tercero, se estrecha el conjunto de problemas cuya experiencia y soluciones puedan compartir con otras clases, por ejemplo, en lo que hace a la infraestructura del vecindario, al tipo de conflictos que afectan la convivencia o a la calidad de los servicios a los que tienen acceso[18]. Por último, los intentos de solucionar esos problemas también pierden el apoyo importante de los que tienen "voz", capacidad de articular y procesar demandas, y con redes de contactos que aumentan la capacidad colectiva para movilizar acciones de las autoridades públicas en beneficio de la comunidad[19].

Este tipo de cambios en la estructura social reflejan segmentaciones en ámbitos cuyos límites son definidos por el funcionamiento de servicios muy diversos. En algunos casos se trata de puntos de encuentro ocasionales, como por ejemplo, las paradas del transporte colectivo a las que periódicamente concurren los residentes de un vecindario. Si bien las demoras, la exposición a las inclemencias del tiempo, los bloqueos del tránsito, el costo del transporte, el trato de los conductores, etc. pueden ser motivos para un "small talk" que alimenta y tonifica la sociabilidad vecinal, su principal impacto en términos de la construcción de tejido social se produce a través del reforzamiento de las identidades colectivas que abonan esas experiencias cotidianas de problemas compartidos. Cuando estos encuentros se limitan a los miembros de una misma clase social, esa comunalidad de problemas contribuye a una mayor conciencia de las diferencias con otros, aumentando la visibilidad y la rigidez de las líneas divisorias entre las clases.

---

[16] Granovetter, Mark,(1973) "The strength of weak ties" American Journal of Sociology 78: 1360-1380

[17] Jencks C. and Mayer S. (1990) "The social consequences of growing up in a poor neighborhood" in Inner City Poverty in the United States, edited by Laurence Lynn Jr and Michael McGeary. Washington D.C.: National Academy Press. y Wilson, W.J.(1987) The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy. Chicago, University Chicago Press.

[18] Massey D.S. and Denton N.A. (1993). American apartheid: segregation and the making of the underclass. Cambridge, MA: Harvard University Press. Cuando esa comunalidad de problemas cubre capas sociales heterogéneas, la vivencia cotidiana de su tratamiento alimenta y preserva la creencia en un destino colectivo y apuntala los sentimientos de ciudadanía. En cambio, cuando cubre sólo a los pobres, la idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social puede ser vista por éstos como una ficción

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

Los contenidos y los efectos de los encuentros informales que ilustramos a través del uso del transporte colectivo son emergentes que, con sus particularidades, forman parte de la realidad cotidiana en cada uno de los espacios donde se prestan servicios muy diversos, como salud, educación, esparcimiento, etc. *La superposición de los efectos de segmentaciones en cada uno de estos diferentes ámbitos consolida la fragmentación de la estructura social de las ciudades*. Además, como la composición social de los que concurren a esos espacios, ya sea la escuela, el dispensario de salud, los jardines infantiles o las plazas, tiende a ser similar a la de los vecindarios donde se localizan estos servicios, uno de los indicadores más importantes para el seguimiento de la fragmentación de la estructura social de las ciudades es el nivel y el tipo de segregación residencial. Ese es el tema del próximo punto. En él se planteará la naturaleza de los procesos de segregación residencial como etapa previa a la discusión sobre los desafíos que tales procesos plantean a los programas de superación de la pobreza urbana.

ii. Naturaleza y consecuencias de la segregación residencial

Como afirma Douglas Massey, en ciudades pequeñas, villas o pueblos, familias pobres y no pobres necesariamente se mezclan, comparten los mismos servicios públicos y residen en los mismos distritos municipales[20]. Es con el aumento de la densidad urbana, con las facilidades de transporte, con las fábricas, los grandes comercios y las grandes oficinas que las diferencias entre las clases comienzan a manifestarse geográficamente, además de socialmente.[21]

La segregación residencial urbana alude justamente al conjunto de procesos que resultan en una creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas[22]. Esa polarización implica que la

[20] Douglas, S. Massey (1996): The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty first century". *Demography,* Volume 33, Number 4, November, 396:412

[21] A los efectos de facilitar la lectura de esta sección, es conveniente comenzar distinguiendo el término "segregación residencial", que justamente subraya ese distanciamiento geográfico, de otros muy cercanos como "diferenciación" y "segmentación". Todos ellos se utilizan corrientemente para denotar la diversidad de formas que asumen las desigualdades sociales. La **diferenciación** se refiere a la simple distribución entre grupos sociales de una serie de atributos, como sus ingresos, su educación, el tipo de vivienda, etc. Algunos estudios intentan describir las estructuras sociales a través de estas diferenciaciones. Pero en rigor, ellas pueden tomarse sólo como una aproximación, puesto que no se basan en aquello que constituye el rasgo definitorio de cualquier estructura, que es la relación entre sus elementos. En cambio las nociones de segmentación y de segregación refieren de manera directa a estos aspectos. El término **"segmentación"** agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una a otra categoría diferenciada. Se trata en consecuencia de un proceso que limita las oportunidades de interacción entre grupos o categorías sociales distintas. En términos estáticos, una sociedad segmentada es aquella que, fuera de lo que normalmente exige el funcionamiento de los lugares de trabajo, exhibe una frecuencia de interacción muy baja entre grupos o estratos socio-económicos distintos. Por último, la noción de **segregación** adiciona a las dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría por mantener o elevar las barreras que las separan entre sí. Esto es, refiere a procesos de polarización y endurecimiento de las distancias sociales que responden a la voluntad de actores (por lo general, pero no únicamente, las clases medias y altas) de preservar o elevar las barreras que separan las clases (distancia geográfica, murallas, barreras electrónicas, personal de seguridad, etc.). Esos comportamientos tienden a activar una sinergia negativa que resulta en la reducción progresiva de la sociabilidad informal entre los grupos segregados. El caso extremo es la segregación racial, pero existen otros tipos de segregaciones, como la residencial, donde operan mecanismos menos visibles, más complejos, pero igualmente eficaces de distanciamiento entre las clases.(Kaztman, 2001).

[22] Nos referimos a categorías socioeconómicas para distinguirlas de categorías sociales que se identifican por algún atributo cultural, como puede ser el origen étnico, nacional o la afiliación religiosa. Una diferencia importante entre los vecindarios que congregan estratos socioeconómicos homogéneos y aquellos donde residen categorías

composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez mas homogénea -y más heterogénea entre vecindarios- produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases.

Que es lo que determina la forma particular que asume la segregación residencial en cada ciudad? Para responder a esta pregunta se debe tener en cuenta, en primer lugar, que el escenario de segregación que se presenta al observador en un punto del tiempo refleja la inercia de las características dominantes de patrones previos de integración social. Dichas características se expresan en los parámetros que definen las regulaciones sobre usos del suelo, o en los montos y en las categorías de impuestos inmobiliarios, pero también en el ordenamiento territorial resultante de la acumulación de decisiones de las autoridades de la ciudad, en cuanto a asentamiento de poblaciones, provisión de elementos de infraestructura habitacional, y modalidades de transferencias de distinto tipo para la construcción o adquisición de viviendas.

Segundo, el aumento de la densidad urbana potencia el impacto de la ampliación de las brechas de ingreso sobre la segregación residencial. A medida que aumenta la densidad urbana se van diferenciando los precios de la propiedad en distintas localizaciones. A su vez, los hogares, empujados por la lógica propia de los mercados inmobiliarios, se van ubicando allí donde los precios se adecuan a su capacidad de pago. La consecuente ampliación de las distancias físicas entre las clases profundiza las huellas territoriales de las disparidades económicas elevando la visibilidad de las desigualdades sociales

En los dos párrafos anteriores se encuentran los tres factores más generales cuya consideración es importante para entender la génesis de los procesos de segregación residencial. En primer lugar, nos referimos a la inercia de las matrices socioculturales urbanas tal como se refleja en los patrones históricos de integración social en cada ciudad. Segundo, a los procesos de modernización tal como se expresan en el nivel de urbanización y en el ritmo de crecimiento urbano[23]. Tercero, a las desigualdades de ingresos y riquezas a través de las cuales se transmiten los efectos de distintas modalidades de crecimiento sobre la distribución de la población en las ciudades

homogéneas por algún atributo cultural es que, a diferencia de las primeras, en estas últimas hay un fuerte componente de elección. La voluntad de fijar residencia en los vecindarios "étnicos" (o religiosos, o de común origen nacional) suele basarse en sus ventajas relativas para el mantenimiento de las identidades grupales, para la defensa colectiva en un medio potencialmente hostil hacia las minorías, o simplemente para acceder a redes de confianza que facilitan el desarrollo de emprendimientos económicos.

[23] No son consideradas aquí otras dimensiones del proceso de modernización, como los diferenciales de fecundidad y las formas diferentes de constitución y disolución de las familias entre pobres y no pobres, tienen también efectos indirectos sobre el nivel de segregación residencial urbana

RECUADRO 3. ALGUNOS DETERMINANTES DEL AUMENTO DE LA HOMOGENEIDAD EN LA COMPOSICIÓN SOCIAL DE LOS BARRIOS POBRES URBANOS.

Dentro del marco definido por la forma particular en que se combinan estos tres factores en un punto del tiempo, los niveles y tipos de segregación residencial en un momento dado responden a la acción de factores más específicos. Por sus implicaciones para el diseño de intervenciones descentralizadas para superar la pobreza urbana, destacamos tres de ellos:

Cambios en estructuras de oportunidades: *Transformaciones importantes en las estructuras de oportunidades pueden llevar a que, aun cuando no se produzcan cambios significativos en las configuraciones de activos de los hogares de un vecindario, aumente la proporción para los cuales dichas configuraciones ya no resultan adecuadas para mejorar sus condiciones de vida. Tendencias de este tipo podría reflejar la situación, por ejemplo, de los obreros industriales de baja calificación que residen en favelas de las zonas suburbanas de Río de Janeiro y que, habiendo perdido sus empleos, han pasado a la informalidad, en puestos de trabajo más inestables y menos protegidos, y con pocas probabilidades de revertir su situación[24]. De manera similar, cambios en la organización de la provisión de servicios educativos, o de salud, pueden llevar a que los residentes de un vecindario sufran una merma generalizada de oportunidades de interacción con la población de otros estratos y de acceso a servicios de calidad similar a los que acceden éstos. Esas modificaciones pueden afectar de manera masiva el acceso a fuentes de capital humano (calidad de educación o de salud) o de capital social (interacciones pluriclasistas en esos ámbitos) resultando de este modo en una mayor homogeneidad en la composición social del vecindario.*

Cambios en los diferenciales de fecundidad: *El incremento de la homogeneidad también puede atribuirse a fenómenos endógenos al vecindario. En un imaginario vecindario cerrado, esto es, sin inmigraciones ni emigraciones, si las mujeres de los hogares pobres registran tasas de fecundidad significativamente más altas que sus pares en los hogares no pobres, la proporción de población pobre crecerá y, en virtud del funcionamiento de los mecanismos de reproducción intergeneracional, lo más probable es que en la generación siguiente también crezca la proporción de hogares pobres, aumentando con ello la homogeneidad en la composición social del territorio.*

Movimientos de población: *Nos referimos al menos a dos movimientos. Por un lado a migraciones de pobres hacia los vecindarios con mayor densidad de pobreza. Los desplazamientos de pobres rurales a centros urbanos han contribuido y contribuyen a ese proceso. Dentro de las ciudades, cambios en la legislación de alquileres, o en los mercados de tierras urbanas pueden desencadenar movimientos similares. En algunos casos, como lo ocurrido en Tegucigalpa en 1998, la respuesta a desastres naturales*

[24] Ver Luciana Correa do Lago (2001) Socio-spatial structuring in Greater Metropolitan Rio de Janeiro: a reproduction or transformation of conditions in the (lack of) access to urban space? IPPUR/UFR, presentado en el International Seminar on Segregation in the City. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass- Julio 25-28, 2002

puede resultar en la formación de barrios con altas concentraciones de pobreza y alejados de la ciudad[25]. Por otro lado, un aumento en la homogeneidad de la composición social de un barrio puede resultar de movimientos opuestos, de familias que procuran escapar del desorden social que suele caracterizar a vecindarios con una alta densidad de precariedades.

En cuanto a las consecuencias de la segregación residencial, son escasos los estudios en la región que hayan indagado sobre el tema. En base a una investigación llevada a cabo en Chile, Sabatini, Cáceres y Cerda (2000) denuncian una acentuación de la malignidad de estos procesos.[26] Como evidencia de ese fenómeno, los autores presentan datos de Gran Concepción y Gran Valparaíso que muestran un significativo crecimiento, entre 1970 y 1992, de los coeficientes de correlación entre el nivel de segregación residencial en los barrios pobres y sus tasas de desempleo, las proporciones de desafiliación institucional de los jóvenes, el rezago escolar y el embarazo adolescente[27]. A su vez, en un estudio realizado en Montevideo, Kaztman (1998) buscó aislar el "efecto vecindario" del "efecto familia" sobre un conjunto de comportamientos de riesgo de niños y jóvenes parecido al estudiado en Chile. El trabajo permite concluir que niños y jóvenes provenientes de hogares con porfolios de activos similares muestran una mayor propensión a comportamientos de riesgo cuanto mayor es el nivel de homogeneidad social de los vecindarios pobres. Estos resultados no difieren de los que arrojan numerosos estudios llevados a cabo en ciudades de Estados Unidos[28].

La concentración de los pobres en áreas de la ciudad ciertamente no es un fenómeno nuevo. Que es lo que explica entonces el hallazgo de Sabatini, Caceres y Cerda sobre el carácter crecientemente "maligno" de la segregación residencial? Uno de los argumentos centrales de este documento es que lo novedoso es el aislamiento social, que resulta de la confluencia de segmentaciones en distintas esferas y cuyo centro ocupa la segmentación del mercado laboral.

[25] Miles de familias, con características socioeconómicas similares, fueron desplazadas en Tegucigalpa por el huracán Mitch, que devastó la nación en 1998, y fueron realocados a 12 Kms al noroeste de la ciudad sobre tierra rural despoblada. Mientras antes de ser desplazadas por el huracán la mayoría de las familias vivían con un acceso relativamente fácil a mercados de trabajo establecidos y lugares públicos que facilitaban la integración social, también vivían en áreas de alto riesgo ambiental. con servicios básicos inadecuados o incompletos. **Glenn Pearce-Oroz (2001) Causes and Consequences of Rapid Urban Spatial Segregation: the New Towns of Tegucigalpa,** presentado en el International Seminar on Segregation in the City. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass- Julio 25-28, 2002

[26] Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerdá (2000), Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias en las tres últimas décadas y principales cursos de acción, EURE Santiago V.27, Nº82 Santiago de Chile.

[27] En el trabajo citado, la segregación en las zonas con alta densidad de pobres se mide a través de la desviación estándar de las categorías ocupacionales de los jefes de hogar en Gran Valparaíso y Gran Concepción y a través de la desviación estándar del ingreso de los hogares en Santiago. .

[28] Véase Jencks Ch.and Mayer S, 1990, "The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood" en Laurence Lynn and Michael McGeary, eds. Inner City Poverty in the United States, Washington D.C. National Academy Press, pp.111-86

Ese aislamiento social genera condiciones fértiles para la emergencia y consolidación de subculturas marginales. En la interpretación de la naturaleza de estas subculturas debe evitarse cualquier sesgo culturalista. Mas bien debe interpretarse como la resultante de la confluencia de un conjunto de factores, entre los cuales se cuenta la sedimentación de respuestas adaptativas de los hogares pobres al cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado, al reconocimiento colectivo de las barreras a la movilidad social, y a la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas severamente dañadas por la experiencia de exclusión. La reacción del resto de la ciudad ante los hábitos y comportamientos que germinan en esas subculturas es apartarse de esos vecindarios y estigmatizarlos como el lugar donde residen las "clases peligrosas". Como discutiremos más adelante, el aislamiento social de los pobres, realimentado y profundizado por ese tipo de mecanismos, plantea uno de los mayores desafíos a los programas descentralizados de superación de la pobreza urbana.

RECUADRO 4. ALGUNAS DIFICULTADES EN LA MEDICIÓN DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL URBANA

Si bien tanto en la opinión pública como en las opiniones de informantes calificados existe la percepción de una creciente polarización en la distribución de las clases en los espacios urbanos, y que, como se mencionó anteriormente, hay suficientes argumentos para fundamentar esas tendencias, lo cierto es que es muy poca la evidencia sobre la forma en que está evolucionando la distribución territorial de las clases en las ciudades[29]. Esta carencia está directamente relacionada con las dificultades de medición del fenómeno.

La dificultad principal reside en los criterios para establecer los límites de las unidades territoriales que se comparan en el tiempo, lo que se denomina el "problema de escala". Como es fácil comprender, el grado de homogeneidad o heterogeneidad de la composición social de los vecindarios dependerá del tamaño del área seleccionada como unidad. El problema de la escala asume particular relevancia frente a dos procesos que tienen a reducir la distancia física entre las clases. Por un lado, la tendencia de los hogares de menores recursos a instalarse en la cercanía de los barrios de mayores recursos para aprovechar las oportunidades de empleo. Por otro, la propensión de los agentes inmobiliarios a construir barrios cerrados de clase media en tierras baratas, que son justamente aquellas próximas a los lugares donde residen los pobres.

Un rápido ejercicio conceptual permite acotar las respuestas posibles al problema de la escala. En primer lugar, la escala no puede fijarse con independencia del propósito que guía el estudio de los procesos de segregación residencial. Cuando lo que se busca es mejorar la comprensión de los efectos de la densidad de la pobreza sobre su endurecimiento y su reproducción intergeneracional, resulta importante conocer, para el residente de un vecindario determinado, cuales son los límites del ámbito territorial circundante donde habitan las personas cuyo estilo de vida toma como referencia, razón por la cual esa colectividad tiene una incidencia significativamente más alta que el resto de la ciudad, en la formación de sus hábitos, actitudes y comportamientos. Esos límites usualmente definen el entorno social donde se produce la mayor parte de la sociabilidad informal cotidiana.

Pero las identidades territoriales también son afectadas por las miradas de los demás. Por un lado, los estereotipos prevalecientes en la ciudad acerca de los comportamientos típicos de los habitantes de las zonas más carenciadas suelen reflejar estigmas que operan como barreras al acceso a servicios y a

[29] Para una medición de la evolución de la segregación residencial en Montevideo ver Kaztman, R. (1999), *El Vecindario Importa*, en Ruben Kaztman (coord..) Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. CEPAL/PNUD , Montevideo. Un examen minucioso de los problemas de escala, así como una estimación de la evolución de la segregación residencial a través de indicadores diferentes aplicados a diferentes niveles de agregación espacial, puede encontrarse en Rodríguez Vignoli, Jorge (2001) Segregación residencial socioeconómica: que es? como se mide? que está pasando? importa? Serie Población y Desarrollo Nº 16, CELADE, Santiago de Chile, Agosto del 2001.

oportunidades de empleo. Como tales, esos estereotipos llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Por otro lado, los habitantes de las ciudades utilizan un código común para identificar –a través de nombres de amplia difusión- los lugares de residencia y de localización de personas, establecimientos e instituciones. Esos nombres suelen ser incorporados por los residentes de esos lugares como una de las dimensiones de su presentación pública y de su identidad social.

Fuera de los elementos subjetivos recién examinados, hay elementos objetivos que aportan a la elaboración de una respuesta a la cuestión de la escala. Se trata de la comunalidad de problemas de infraestructura (electricidad, luz, agua, pavimentación alcantarillado, transporte, etc), del tipo de actividades que predominan en el vecindario y de las características más frecuentes del tipo de vínculo que establecen sus residentes con el mercado de trabajo.

Una segunda pregunta referida a la naturaleza del fenómeno de segregación espacial se refiere al significado del distanciamiento físico entre pobres y no pobres. Sin duda la proximidad física aumenta las oportunidades de interacción entre ambos segmentos de la población, lo que, a su vez, favorece el desarrollo de empatías e identificaciones mínimas que hacen posible que los más pobres adopten hábitos, actitudes y expectativas de los no pobres. Que la proximidad física no es suficiente para producir este efecto se desprende con claridad de la experiencia de las sociedades de casta, en las que la cercanía espacial no parece alterar distancias sociales profundamente enraizadas en la cultura. Sin perjuicio de ello, se puede afirmar que la segregación residencial, al producir un aumento de las distancias físicas y reducir consecuentemente los espacios potenciales de interacción entre pobres y no pobres, también favorece el aumento de las distancias sociales.

4. Tipología de intervenciones para superar la pobreza urbana

De la descripción de las nuevas características de la pobreza urbana en América Latina se desprende la prioridad que se debe otorgar a los objetivos de integración social sobre bases de equidad, así como a la construcción de ciudadanía, en las políticas de superación de la pobreza. En este sentido, en las sociedades duales y excluyentes de la región, las nuevas modalidades de crecimiento, al superponer sus efectos divisivos a las segmentaciones ya existentes, están contribuyendo a aumentar el peso de las hipotecas sociales del pasado. En aquellas donde más han avanzado los derechos sociales (universalismo estratificado), en cambio, el debilitamiento de los regímenes de bienestar requiere volver a colocar el objetivo de la integración social en un lugar prioritario de la agenda social[30].

Las intervenciones dirigidas a superar la pobreza se pueden clasificar en tres grandes niveles: transferencias, inversión social e integración social. Las transferencias dan prioridad a la satisfacción de necesidades básicas en alimentación, vivienda, infraestructura de servicios, salud, etc. Los programas de inversión social procuran elevar la capacidad de las personas y los hogares para el mejoramiento autónomo de sus condiciones de vida, potenciando y expandiendo sus recursos y generando condiciones que facilitan la articulación de esfuerzos con otros en situaciones similares. Los programas de integración social buscan habilitar a las personas, tal como lo señala T. H. Marshall, *"a*

[30] Cuando hablamos de régimen de bienestar nos referimos a las formas específicas que exhibe cada sociedad en cuanto a la distribución y articulación de las estructuras de oportunidades que controlan sus órdenes institucionales primordiales (la familia, el Estado, el mercado y la comunidad) a los efectos de asegurar la provisión de protecciones y seguridades básicas.

compartir a pleno la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado según los estándares predominantes en la sociedad" Marshall (1964 [1949]:78), citado por Roberts (2002); Ver también Concha, X., Pavez, A., Raczynski, D., Rojas, C., Toha, C., Walker, E (2001)

Estos tres niveles de intervención deben estar estrechamente conectados. Si se reconoce que las nuevas modalidades de crecimiento tienden a reforzar el aislamiento de los pobres urbanos, las acciones que se realizan en cada uno de estos niveles deben incorporar matices que respondan al objetivo general de robustecer el tejido social. Por ejemplo, dentro de un esquema articulado de programas que respondan a ese objetivo general, las transferencias buscarán que las personas y los hogares alcancen los niveles mínimos de seguridad material, salud, conocimientos e independencia a partir de los cuales es posible comenzar a ejercer efectivamente los derechos ciudadanos. Las políticas de inversión social procuran que las personas "tengan opinión y voz, conozcan y puedan hacer valer sus derechos, cumplan con sus deberes, asuman responsabilidades, visualicen alternativas de acción y, en definitiva, tengan la opción de convertirse en actores de sus propias vidas, incidiendo en lo que les ocurre y dejando de ser meras víctimas de los acontecimientos" [31].

Los programas que se plantean como meta específica la integración social buscarán universalizar el acceso a las estructuras de oportunidades que operan como fuentes de los activos requeridos para el ejercicio de los derechos políticos, cívicos y sociales. Al hacerlo, contribuirán a reducir las desigualdades "permanentes y autoreproductivas" (Roberts, 2002) en las sociedades. Para los pobres urbanos, estas acciones significan promover espacios para la sociabilidad informal con otras clases y generar condiciones de acceso a los servicios sociales básicos, ampliando de ese modo sus oportunidades de compartir experiencias y destinos con el resto de la sociedad. Pero en todo caso, por la amenaza que representan para las bases del status quo de muchas sociedades de la región, estas intervenciones, con su acento en la igualación de oportunidades, la reducción de las distancias físicas y sociales y de las disparidades en poder, prestigio y riqueza, se plantean como áreas de política más dura que las que se requieren en el caso de meras transferencias o de programas de inversión social, dureza que ciertamente será mayor cuanto mas rígida la matriz sociocultural de la sociedad donde se aplican.

5. Reflexiones sobre los núcleos duros de la pobreza urbana desde el punto de vista de la formulación de políticas.

Si asumimos que la integración social sobre bases de equidad debe ser el objetivo último de políticas que buscan logros sustentables en la superación de la pobreza urbana, la secuencia y la articulación entre las intervenciones debe comenzar con el reconocimiento de la variedad de configuraciones de pobreza en la población afectada.

[31] Concha, X., Pavez, A., Raczynski, D., Rojas. C., Toha, C. y Walker, E. (2001), Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales. en *Descentralización: nudos críticos,* Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (eds), p. 178. CIEPLAN,/Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile.

A partir de las situaciones más graves se pueden distinguir tres problemas cuya solución debe articularse en el tiempo y en el espacio: i. como generar la demanda de los programas; ii. como apoyar a partir de éstos el despliegue del potencial de activos de los hogares, de los individuos y de las colectividades; y iii. como promover la construcción de ciudadanía.

Los dos últimos problemas son cubiertos adecuadamente a través de programas de inversión social y de integración social. El primero, en cambio, que no se soluciona simplemente con transferencias, requiere una discusión con cierto detalle.

La respuesta a la primera pregunta es la constitución de un actor que pueda responder a los estímulos de los programas. Usando una metáfora simple, se trata de poner de pié a los individuos y equiparlos para que se mantengan parados sin apoyos. Nos referimos a intervenciones dirigidas a hogares y personas de pobreza dura, que sobrellevan la inercia de hipotecas intergeneracionales y que sufren un aislamiento social que se realimenta en la dinámica de subculturas marginales que el mismo aislamiento ha contribuido a generar. El resultado de la activación de estos círculos viciosos es la progresiva ampliación del peso de los núcleos duros en la pobreza total.

Los profesionales que se encuentran en el “frente de batalla” contra ese tipo de pobreza extrema mencionan recurrentemente dificultades para incorporar a sus programas a un sector que, pese a la gravedad de sus carencias, muestra un interés escaso e inestable en acceder a los beneficios que éstos ofrecen. Estos núcleos duros de la pobreza parecen carecer de una gama de contenidos mentales que constituyen activos básicos para superar su situación. Uno de los contenidos principales es la convicción que es posible mejorar sus condiciones de vida a través de sus propios esfuerzos. Un síndrome que combina fatalismo, resignación, baja autoestima y desconfianza en la naturaleza humana, inhibe la realización de esos esfuerzos así como la expresión y el ejercicio de la “voz” para hacer oir sus demandas.

Allí donde las carencias materiales son profundas, es poco el espacio que le queda a la gente para reflexionar sobre las ventajas relativas de distintas alternativas de acción. Con la atención absorbida por la urgencia por satisfacer necesidades impostergables y cambiantes, las personas suelen no respetar el cumplimiento de obligaciones contraídas. De este modo, se afectan fuentes ocasionales de trabajo, o la regularidad de la participación en programas, o incluso la asistencia diaria de los niños a la escuela. La recurrencia de este tipo de situaciones ciertamente afecta la autoestima, pero también erosiona la adhesión al marco normativo que regula el cumplimiento de esas obligaciones, el que se percibe como algo molesto, que favorece a otros, pero no a uno. Esos marcos ganan legitimidad cuando el balance que hacen las personas entre las ventajas y las desventajas de ser miembro de la comunidad que los comparte resulta positivo. Pero la realización misma de ese balance requiere de un tiempo para la experimentación del que no se dispone en situaciones de carencia extrema. De este modo, bajo determinado umbral de precariedades, las fronteras entre marcos normativos incompatibles (esto es, aquellos con respecto a los cuales se entraría en contradicciones si se quisiera actuar simultáneamente en consonancia con ambos) se

diluyen, y las personas pueden traspasarlas sin siquiera advertir esas incompatibilidades.

Para hacer avances efectivos en la superación de la pobreza de este segmento de la población urbana, en primer lugar hay que “ponerlos de pié”; y apuntalarlos hasta que se puedan parar solos. La compleja tarea implica la construcción de confianza, en sí mismos y hacia los demás; la provisión de protecciones y seguridades mínimas que permitan desarrollar capacidades para diferir la gratificación, ampliando los espacios para la elección y apostando a logros cuya obtención demande plazos cada vez más largos; el fortalecimiento de actitudes y aptitudes para aprovechar los estímulos del medio ambiente y las oportunidades de acceso al bienestar, lo que en última instancia implica avanzar en un embrión de proyecto vital que de sentido y que estructure sus comportamientos y expectativas.

Esta somera descripción del tipo de metas que se plantean intervenciones dirigidas a preparar a personas y hogares para que puedan actuar como usuarios efectivos de programas más generales de superación de la pobreza, da una idea de la envergadura de los recursos técnicos y presupuestales requeridos para su efectiva puesta en funcionamiento. Pese a que la descentralización resulta esencial para tener algún éxito en este tipo de intervenciones, hay que aquilatar debidamente la magnitud del esfuerzo que demanda capacitar administraciones municipales para responder a desafíos de este calibre.

Cualquier estimación del monto de los recursos necesarios deberá partir del reconocimiento de las dificultades que implica la modificación de contenidos mentales que, como se mencionó previamente, ya son parte constitutiva de la dinámica de subculturas marginales. Se debe entender que se trata de hábitos, actitudes y expectativas que bloquean la disposición, y debilitan la capacidad, para aprovechar adecuadamente las oportunidades de acceso a los beneficios que brindan programas de intervención masiva. Que modificar esos contenidos mentales suele requerir intervenciones periódicas de construcción de la autoestima y de fortalecimiento de la confianza en los recursos propios, todo lo cual supone establecer metas, definidas de común acuerdo con los beneficiarios, así como rutinas para la vigilancia y control de su cumplimiento. Reiteremos que este tipo de intervenciones procura, sobre la base de una práctica regular de asociación progresiva entre logros concretos y esfuerzos concretos, la germinación de embriones de proyectos de vida que cumplan al menos dos condiciones: que sean viables dentro de la configuración de oportunidades vigente, y que den sentido y estructura a comportamientos y expectativas.

La consideración de la envergadura de los costos que tiene la ejecución de programas de este tipo para la sociedad -cuya contrapartida son los costos de la inseguridad pública y de la subutilización de recursos humanos- llevan a subrayar la racionalidad de los programas de prevención. Re-enganchar individuos al sistema es mucho más caro que mantener su enganche. Desde esta perspectiva, invertir en las primeras etapas del ciclo de vida con la intención de romper los eslabones iniciales de los mecanismos de

reproducción intergeneracional de este tipo de pobreza extrema, resulta entonces una prioridad.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA URBANA B.

Las reflexiones de la primera parte subrayaron la importancia de conocer la variedad de tipos de barrios donde se asientan los pobres urbanos. Allí se argumentó que cada uno de ellos constituye una fuente particular de capital social (clientelismo político; solidaridades y lealtades construidas alrededor de organizaciones de distintos tipo; sentimientos de pertenencia, confianzas e identidades que nacen de relaciones de proximidad y se consolidan con la extensión de la sociabilidad cotidiana, etc) y también es particular la manera en que ese capital social se moviliza en beneficio de los residentes. Cualquier programa de base territorial de superación de la pobreza debe contar con un panorama muy claro de la naturaleza y dinámica de estas configuraciones barriales.

Esas configuraciones son a su vez afectadas por las transformaciones en el mercado y en el Estado. En la primera parte examinamos los cambios en la situación de los vecindarios pobres vis a vis los cambios en las estructuras de oportunidades del mercado laboral, destacando aquellos que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento. En esta segunda parte, discutiremos la relación entre tipos de barrios y la estructura de oportunidades que operan desde el Estado y que se manifiesta a través de sus políticas. Como guía para introducir el tema de los modelos de políticas sociales utilizaremos un esquema recientemente elaborado por Bryan Roberts. Posteriormente, examinaremos la incidencia de cada una de las políticas en la formación y evolución de los distintos tipos de barrios pobres urbanos, planteando además los desafíos que enfrenta cada una de ellas para hacer una contribución efectiva a la superación de la pobreza en esos barrios.

1. Cambios en los modelos de políticas sociales.

En un trabajo reciente, Bryan Roberts ofrece un esquema que ayuda a situar el interés actual por las políticas descentralizadas en el marco más amplio de las transformaciones en los modelos de bienestar. Roberts propone examinar los grandes cambios en dichos modelos en términos de dos dimensiones: quienes son los responsables, y quienes los destinatarios de las políticas sociales (Roberts, 2002). La primera de las dos dimensiones plantea si es el ciudadano o el Estado quién debe asumir la responsabilidad principal en velar por el bienestar de los individuos y las familias. La segunda, si el bienestar debe proporcionarse principalmente como un bien

individual o como un bien público accesible a toda la comunidad[32]. Como bien individual, el objeto del bienestar es proporcionar un beneficio que puede diferenciar a su perceptor de aquellos que no lo obtienen. Ésta es la esfera de los bienes privados, como el ingreso y las propiedades personales o familiares, la educación y la atención médica privadas. Como bien colectivo, el objeto del bienestar es obtener un beneficio que puede ser compartido por igual por todos los miembros de una comunidad. Ésta es la esfera de los bienes públicos, como por ejemplo un fondo nacional de salud, un parque comunal o un merendero.

Si cruzamos estas dos dimensiones obtenemos una clasificación de cuatro casilleros que puede usarse para examinar dilemas actuales en la política social". (Roberts, ibid, p 404).

Principales responsables y beneficiarios del bienestar

Beneficiarios principales del régimen de bienestar	***Responsables principales de la provisión del bienestar***	
	Ciudadanos	**Estado**
Comunidad	1. Bienestar basado en la comunidad como merenderos públicos, equipos de trabajos comunitarios. Participación comunitaria en el establecimiento de metas materiales, culturales o sociales.	2. Políticas sociales universales en salud, educación y seguridad social.
Individuos	3. Estrategias individuales de movilidad social a través del mercado. Estrategias de los hogares y de los individuos.	4. Políticas sociales focalizadas y subsidios para la educación privada, la salud o planes de seguridad social.

[32] ***"Hay diferencias ideológicas y programáticas claras entre aquellas políticas sociales que hacen recaer la responsabilidad principal del bienestar en el Estado y aquéllas que en cambio la adjudican a los ciudadanos. En el primer caso, las políticas son diseñadas e implementadas de manera jerárquica, desde el gobierno central, con la justificación de que éste se encuentra mejor situado para proveer bienestar con equidad, eficiencia y neutralidad. Por ejemplo, se ha sostenido que sólo el Estado central puede asegurar que las desigualdades regionales sean corregidas a través de la política social o que sean respetados los derechos de las minorías. En el segundo caso, los ciudadanos actúan para conseguir su propio bienestar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades. Las justificaciones de los sistemas de bienestar provistos por los ciudadanos consisten en que son a la vez más efectivos en costos y más eficientes en la medida que utilizan un conocimiento local acerca de la estructura de oportunidades y construyen a partir de los esfuerzos y recursos de los ciudadanos. Un Estado de bienestar basado en la provisión ciudadana es igualmente justificable porque afianza la ciudadanía como institución a través del reforzamiento del "ciudadano independiente", y previene la formación de clientelas cautivas del Estado"*** Roberts (2002, pps.404-405)

Una de las virtudes de la tipología de Roberts es que permite visualizar el pasaje de las políticas sociales de los viejos regímenes de bienestar corporativos (diagonal que une el casillero 3 con el casillero 2) a las nuevas políticas sociales que comenzaron a predominar en la región a partir de los años 80 (casilleros 1 a 4). En el primer caso, el bienestar se alcanza a través de una combinación de estrategias individualistas y universalistas, aunque mediante una provisión de tipo estratificada a cargo del Estado. En el segundo, los Estados dejan de jugar un papel tan dominante en la provisión del bienestar trasladando, a través de políticas de descentralización, una parte importante de ese rol a iniciativas que se basan en la cooperación y el co-financiamiento de las comunidades locales y del sector privado, con ayuda de organizaciones sin fines de lucro y la incorporación de mecanismos de mercado. El Estado, a su vez, evoluciona hacia un rol más gerencial en las políticas sociales, menos atado a los procedimientos burocráticos, y más orientado a supervisar los resultados de planes y programas.

A nuestros efectos, importa destacar tres de los casilleros de esta tipología: aquél que hace referencia a políticas sociales universales, el que pone el acento sobre las políticas focalizadas y el que da prioridad a la construcción de capital social comunitario. Cuando estas tres alternativas son examinadas a la luz de la tipología de barrios que presentamos en la primera parte, es posible establecer la funcionalidad y cambiante relevancia de cada una de las políticas vis a vis la también transformada espacialidad y tipo de residencialidad de los sectores populares urbanos.

El diagrama que se presenta a continuación tiene un propósito eminentemente heurístico. Bajo el supuesto que la conjunción de los procesos de urbanización con los cambios en las modalidades de crecimiento ha transformado los modelos previos de barrios urbanos, el diagrama sugiere posibles efectos de las políticas sociales en la constitución y transformación de dichos barrios y menciona los principales desafíos que plantean las nuevas situaciones barriales a los distintos tipos de políticas.

	Políticas estatales de apoyo y desarrollo comunitarias	**Políticas sociales universales de bienes colectivos e individuales**	**Políticas sociales focalizadas de bienes colectivos e individuales**
Barrios obreros	**Modelo Previo** En general poseen baja incidencia, el capital social es de base endógena **Transformaciones recientes** Debilitamiento de la base comunitaria o destrucción de la misma por desaparición de fuentes de empleo y cambio en la composición social y estabilidad de los residentes. **Desafíos** Se tornan necesarias políticas descentralizadas de inversión	**Modelo Previo** Estas políticas resultan claves. Articulan derechos del trabajador y las familias, integran a bienes públicos compartidos como la educación y la salud. **Transformaciones recientes** El debilitamiento o pérdida de fuentes de trabajo torna aún más importantes estas políticas como soporte integrador. **Desafíos** Defensa de la calidad de los bienes públicos que brindan	**Modelo Previo** De baja o nula importancia. El mercado provee los bienes básicos, las políticas sociales universales servicios adicionales; y la comunidad y los derechos laborales prestan apoyo en situaciones de emergencia **Transformaciones recientes** El desempleo y la pérdida de cohesión social abren espacios para estas políticas. **Desafíos**

	comunitaria y defensivas.	dichas políticas universales.	Lograr que estas políticas superen la intervención asistencial pura y se engarcen con estrategias sustentables de desarrollo individual o comunitario
Barrios populares	**Modelo Previo** El capital social comunitario está anclado en una heterogeneidad positiva y, en algunas grandes ciudades, en los legados de organización y asociatividad que traían migrantes europeos **Transformaciones recientes** Pérdida de heterogeneidad y bloqueo a la movilidad social individual. Destrucción del pequeño comercio y declinación intergeneracional del empuje a la movilidad. **Desafíos** Preservación del pluralismo productivo a través de la defensa del pequeño comercio y microemprendimientos de servicios. Preservación de espacios públicos y apuntalamiento de organizaciones barriales con recursos externos al barrio (ONG´s y Estado)	**Modelo Previo** Las políticas sociales universales constituyeron una de las claves de la ciudadanía y la movilidad social ascendente de estos pobladores urbanos, especialmente los servicios educativos públicos de calidad a los que muchas veces podían efectivamente acceder **Transformaciones recientes** Existe un creciente proceso de empobrecimiento de los activos individuales y de la estructura de oportunidades local que estos barrios ofrecían a sus residentes. A ello se suma el deterioro de la calidad de un conjunto de bienes públicos o la desaparición virtual de los mismos **Desafíos** Retener a la población de mayor capital físico, humano y social debe ser un objetivo explícito de cualquier estrategia de acción estatal. La calidad de los servicios, la seguridad y el transporte son factores fundamentales en esta batalla por mantener vivo al barrio popular y sus positivas funciones integradoras	**Modelo Previo** Las políticas focalizadas eran de escasa o nula importancia. Algunos beneficios especiales para sectores de bajos ingresos eran utilizados por parte de los residentes **Transformaciones recientes** Las políticas focalizadas adquieren mayor importancia, aunque en este tipo de barrios, y sobre todo en aquellos donde persiste la heterogeneidad, acogerse a políticas asistenciales abre brechas de solidaridad entre los "pobres merecedores" y los "pobres no merecedores". **Desafíos** Utilización de las organizaciones barriales en los operativos de ayuda a los más carenciados a los efectos, fortaleciendo sus funciones de solidaridad en la heterogeneidad y evitando su vaciamiento.. Privilegiar los instrumentos universales (como las asignaciones familiares) para acciones focalizadas.
Barrio de migrantes recientes	**Modelo Previo** Es bajo el capital social, predominando estrategias individuales. El estado no contribuyó ni participó en la creación de capital social comunitario o lo hizo mediante estrategias patrimoniales de cooptación y clientelización. **Transformaciones recientes** Disminuye la presencia de estos barrios en ciertos países y en otros se entroncan con el emergente gueto urbano. El fortalecimiento de	**Modelo Previo** Políticas sociales universales no llegan a estos barrios o lo hacen bajo la forma de intercambio clientelar y no de derechos. Cuando bienes públicos universales se hacen presentes son normalmente de muy baja calidad **Transformaciones recientes** La reorientación de la inversión y las políticas de regularización y habilitación de servicios sociales	**Modelo Previo** Nuevamente predominan las estrategias de intercambio personalizado y no políticas focalizadas desde criterios distributivos y técnicos **Transformaciones recientes** Empiezan a aparecer políticas focalizadas aunque estas son muchas veces reabsorbidas por viejas redes clientelares **Desafíos**

	las capacidades comunitarias depende del mix de tipo de migrante y de los legados de un estado más o menos presente ante los cuales constituir la voz. **Desafíos** El peligro del patrimonialismo y clientelismo político hace que la clave de este tipo de acciones radique en el "empowerment". El Estado actuando como prestamista de poder.	básicos son una buena noticia, especialmente cuando la misma se encuentra asociada no a políticas focalizadas, sino a focalización del gasto corriente y de inversión social de raigambre universal **Desafíos** Expansión de la cobertura de servicios públicos de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, pavimentación) con gasto focalizado.	Selección de criterios de asignación de beneficios que no perjudiquen el capital social comunitario existente (como puede ocurrir con el "mean tested"). Integralidad en la provisión de servicios.
Guetos Urbanos	**Modelo Previo** Prácticamente inexistentes. Su símil era el barrio de migrantes recientes con escasa o nula movilidad, que había solidificado culturas marginales con sus formas peculiares y no siempre funcionales a la integración y a la formación de capital social. **Transformaciones recientes** Importante expansión de este tipo de modalidad urbana ya sea por expulsión de residentes del casco ciudadano a la periferia, ya sea por tugurización y vaciamiento de áreas urbanas previamente integradas. Ocupaciones ilegales organizadas de terrenos urbanos **Desafíos** Allí donde existen formas previas de organización comunitaria es fundamental que el estado las apuntale y promueva. Allí donde estas formas de capital social son inexistentes, es importante el desarrollo de estrategias incrementales de organización comunitaria por la vía de incentivos colectivos (acceso potencial a servicios)	**Modelo Previo** No corresponde mayormente a la realidad pasada. Su símil, el gueto de migrantes recientes galvanizado, muchas veces generaba lógicas de acceso a bienes y servicios estatales por la vía informal (tendido de cable ilegal) y clientelar (solicitud de servicios a liderazgos barriales con vínculos políticos). **Transformaciones recientes** El crecimiento de esta nueva modalidad de residencialidad amenaza los parámetros básicos de integración social. **Desafíos** Mantener la presencia de servicios que garanticen la seguridad pública (policía), la movilidad territorial (transporte urbano) y el acceso a prestaciones sociales básicas de ciudadanía (policlínicas y escuelas) que operen como puentes con el resto de la sociedad, es el desafío principal para el Estado	**Modelo Previo** No corresponde mayormente a la realidad pasada. Las políticas focalizadas que operaban en su símil, el gueto de migrantes recientes galvanizado, se reducían a intervenciones asistenciales o a políticas de erradicación con traslados masivos a conjuntos habitacionales que respondían a programas públicos de vivienda popular. **Transformaciones recientes** La doble realidad de aumento del aislamiento social y surgimiento de subculturas marginales dificulta la penetración y pone en duda la eficacia de intervenciones focalizadas. **Desafíos** Los desafíos principales son dos: devolver credibilidad a la eficacia de los caminos legítimos de superación de la pobreza y la desactivación de los mecanismos de su reproducción intergeneracional.

El diagrama anterior no hace mención explícita a si estos desafíos deben ser enfrentados desde lógicas centralistas o descentralizadas. Resulta claro que, en principio, las acciones orientadas a la acumulación, preservación y fortalecimiento de las capacidades comunitarias deben reconocer un importante componente descentralizado. Pero, ¿deben ser también estas comunidades, y sus referentes de autoridad territorial (el municipio, el consejo local u otras unidades de autoridad), las que respondan a los actuales desafíos para las políticas universales y focalizadas? No existe una respuesta única a este interrogante. De lo que no puede caber duda, es que más allá que el diseño y ejecución de una política se concentre en la autoridad centralizada, o se libere a la gestión local, es necesario que cualquier intervención de base territorial incorpore una mirada que reconozca la diversidad de estructuras sociales en el espacio urbano, así como las peculiaridades de las unidades (barrios) que contienen esas relaciones. Dichas unidades deben ser tematizadas, comprendidas y abordadas en sus múltiples variantes, no como mera suma de individuos, sino como estructuras agregadas que son más que la suma de las partes.

Ahora bien, el reconocimiento de la importancia de entender e incorporar la dimensión espacial de las unidades de organización social, no implica aceptar automáticamente que la mejor gestión y diseño de política se produce en el mismo nivel "atómico" del vecindario. Es sabido que la estructura de oportunidades local, y la acumulación de activos familiares y comunitarios está fuertemente ligada a una estructura de oportunidades que trasciende la unidad barrial e incorpora como esferas claves al mercado de empleo y las políticas del Estado central (de la ciudad y de la nación).

Para considerar las potencialidades y los riesgos de estrategias centralizadas y descentralizadas en cada uno de los ámbitos de política recién examinados, es necesario ahora avanzar en la comprensión de las matrices socioculturales y de regímenes de bienestar que predominaron en estos países. Esa es la tarea que se encara en el próximo punto.

2. Diferencias en las matrices socioculturales nacionales.

Las tendencias hacia la descentralización de las políticas se presentan en sociedades que, como las latinoamericanas, muestran una amplia variedad de matrices socioculturales. A continuación discutiremos de que modo las características de esas matrices pueden acentuar potenciales virtudes o potenciales defectos de las políticas descentralizadas. Para ello partiremos con una clasificación propuesta por Fernando Filgueira en base a los rasgos más salientes de las matrices socioculturales de los países de la región[33].

[33] Filgueira, Fernando (1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Roberts, Bryan (ed*). Ciudadanía y políticas sociales*. San Jose de Costa Rica:FLACSO/SSRC

La clasificación de Filgueira provee un marco de referencia útil para examinar las virtudes y limitaciones de los procesos de descentralización así como la deseabilidad y la viabilidad del logro de ciertas metas dentro de los programas de superación de la pobreza urbana. Las diferencias en las matrices socioculturales se expresan en varios niveles y esferas: en la profundidad de las desigualdades, en la importancia de las barreras a la movilidad social, en los umbrales de tolerancia a la desigualdad, en el nivel de compromiso de las elites con el ideal de igualdad de oportunidades para todos, así como en el grado en que esos valores están efectivamente incorporados al funcionamiento regular de sus órdenes institucionales básicos (Estado, mercado y comunidad). Todos estos aspectos suelen plasmarse en tipos diferentes de regímenes de prestaciones sociales.

Ha habido numerosos esfuerzos por describir los tipos de regímenes de bienestar, así como los niveles de avance en cada tipo, en los países de la región. Tales descripciones han considerado medidas como la cobertura de las prestaciones sociales, la calidad y variedad de los servicios prestados, la proporción del gasto público dedicado a lo social y su distribución por áreas, y el carácter más o menos estratificado de sus prestaciones. Tomando algunas de esas medidas como indicadores de la presencia de configuraciones estructurales más profundas, Fernando Filgueira ha propuesto una clasificación de las matrices socioculturales nacionales que comprende las siguientes categorías: universalismo estratificado, sistemas duales y sistemas excluyentes.

El universalismo estratificado alude a una combinación de amplia cobertura de las prestaciones sociales, con fuertes diferenciales en cuanto a la variedad de beneficios, a los umbrales de acceso (como edad de jubilación o requerimientos para préstamos de vivienda) y a la calidad de las prestaciones. La conformación de sistemas de este tipo sigue los lineamientos de los modelos de los regímenes de bienestar corporativos de Europa continental. Los países de la región que presentan esas características son típicamente Argentina, Chile y Uruguay, aun cuando el perfil que está asumiendo el régimen de bienestar chileno se inclina hacia un modelo más liberal de tipo anglosajón[34].

Brasil y México son tomados por Filgueira como ejemplos de sistemas duales. Si bien la población residente en las principales áreas urbanas de estos países tiene acceso a un sistema de bienestar cercano al que tipificamos anteriormente como universalismo estratificado, el resto de la población tiene una muy baja cobertura de prestaciones sociales. “Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y formas de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.”[35]

[34] Sobre la definición y características predominantes en distintos regímenes de bienestar, ver Gosta Esping Andersen, (1999*) Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
[35] Filgueira F., 1998 , ibid

La categoría de "regímenes excluyentes", que, con la excepción de Costa Rica y Panamá, incluye para Filgueira al resto de las sociedades latinoamericanas, se han caracterizado históricamente por la presencia de elites que "se apropian del aparato estatal y que, apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave, utilizan la capacidad fiscal de estos estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales. Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten en su mayor parte en políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a la población en situaciones privilegiadas. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos"....."Consistente con este panorama, los indicadores sociales en este tipo de países presentan sistemáticamente los peores guarismos, así como los diferenciales más altos entre regiones de distinto grado de desarrollo"[36].

Como se verá más adelante, esta escueta clasificación de los contextos nacionales ayuda a evaluar las virtudes y limitaciones de los programas descentralizados para la superación de la pobreza y también la deseabilidad y factibilidad de estrategias alternativas para el logro de ese fin. Pero como se plantea en el próximo punto, la clasificación también resulta útil para captar los diferentes significados que puede asumir el aislamiento social de los pobres urbanos en esos diferentes contextos.

3. Significado de las nuevas características de la pobreza urbana según matrices socioculturales.

Pese a sus limitaciones de cobertura y a sus insuficiencias en calidad, la información que se dispone señala convergencias en los países de la región en cuanto a las consecuencias de las nuevas modalidades de crecimiento sobre cambios en los vínculos que establecen los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo, sobre las segmentaciones en las estructuras de oportunidades de acceso a los servicios básicos y sobre la distribución espacial de los estratos socioeconómicos en las ciudades. Como hemos argumentando, es la confluencia de estos efectos lo que alimenta las situaciones de aislamiento social de los pobres urbanos.

Es dable esperar que en las sociedades con matrices socioculturales más igualitarias (universalismo estratificado, en nuestra clasificación), la propagación de esos efectos choque con los principios de equidad inherentes a sus legados históricos, y que, en consonancia con esos principios, se activen mecanismos políticos para amortiguar sus consecuencias negativas sobre los más vulnerables y para mantener los logros colectivos en el campo de los derechos sociales. En cambio, en el extremo que hemos llamado "regímenes excluyentes", los efectos segmentadores de las nuevas

[36] Filgueira, F., (1998), ibid

modalidades de crecimiento probablemente encuentren menores resistencias, superponiéndose y reforzando más bien las profundas fragmentaciones ya existentes en esas sociedades.

Sin duda, el problema del aislamiento de los pobres urbanos en estos últimos países es más agudo y más antiguo que en los primeros. Pero justamente por esa razón, la relevancia de la cuota de aislamiento que agregan las nuevas modalidades de crecimiento a la situación de los pobres urbanos es opacada por el hecho fundamental que el logro de la universalización de la ciudadanía es un problema todavía no resuelto. Por esa razón, estas sociedades mantienen latente el procesamiento y resolución de tensiones sociales básicas, que hacen erupción de tanto en tanto, y que reflejan la existencia de una negociación difícil, larvada y nunca interrumpida, entre proyectos alternativos y conflictivos de construcción de la nacionalidad.

Es contra estos divergentes escenarios sociales, culturales y políticos que debe considerarse la deseabilidad y aplicabilidad de distinto tipo de intervenciones para superar la pobreza urbana así como las virtudes y limitaciones de la descentralización como herramienta para el logro de ese objetivo.

4. Virtudes y limitaciones de la descentralización a nivel municipal como herramienta en la superación de la pobreza urbana.

Antes de comenzar a tratar este tema cabe hacer un comentario general sobre la especificidad de los procesos de descentralización dentro de las ciudades. Una rápida revisión de la literatura sobre el tema permite observar una tendencia al traslado acrítico de las virtudes de la descentralización con independencia del tipo de unidades territoriales donde se produce. De hecho, el mayor énfasis en esas virtudes ha sido puesto de manifiesto en los casos en que la descentralización opera como motor del desarrollo local. Este planteo se refiere principalmente a pueblos o localidades de distinto tamaño, pero que conforman estructuras sociales relativamente autónomas, con pobres y ricos, con alguna especialización económica (agricultura, minería, turismo, artesanías, etc.) que se articula con la división nacional del trabajo, pero también con una división del trabajo interna que responde a necesidades locales y con patrones de integración social que abarcan toda la comunidad. En las localidades pequeñas la interacción entre las clases es inevitable y en general todo el mundo accede a los servicios públicos, lo que tiende a generar tejidos sociales robustos. Bajo esas condiciones, y con la cautela señalada más arriba en relación a los sistemas políticos locales, el traslado de responsabilidades de gestión puede estimular la creatividad local, dinamizar emprendimientos comunes y promover experiencias de ciudadanía, en las que los residentes de distintas clases debaten la solución de problemas comunes y diseñan metas colectivas.

Distinta es la situación de los municipios donde se concentran los pobres en las grandes ciudades. La comunidad no forma parte de la división del trabajo de la ciudad (no existe en estos casos una especialización económica de la comunidad), ni sus

integrantes forman parte de una división del trabajo interna (en el mejor de los casos participan como individuos de la división del trabajo en la ciudad). Los patrones de integración a los que responden se extienden por el resto de la ciudad, y cuando no es así, es porque están siendo reemplazados por subculturas que incorporan los elementos socialmente disruptivos que surgen en situaciones de alta densidad de precariedades. Bajo estas circunstancias, los programas que se descentralizan no tienen como prioridad servir como motor al desarrollo local o dinamizar las economías de esos municipios. Más bien se dirigen a crear redes de protecciones y seguridades mínimas y/o incrementar la capacidad de los residentes para mejorar su situación por sus propios medios. Acotadas por la homogeneidad de la composición social del vecindario, las experiencias de ciudadanía que emergen a través de la participación local en el diseño y ejecución de los programas son, inevitablemente, minimalistas.

En términos generales, los procesos de descentralización desde los centros administrativos urbanos a los municipios implican una transferencia o delegación de recursos, sean estos administrativos, políticos, financieros o de gestión, que cubren una o más áreas de servicios. Aunque poniendo énfasis en virtudes distintas, organizaciones con orientaciones ideológicas diferentes han coincidido en manifestar su apoyo a estos procesos. Unos porque ven la descentralización como un camino privilegiado para consolidar las democracias nacionales acercando el gobierno a los ciudadanos. Otros, como se señaló anteriormente, porque subrayan el aporte al desarrollo que se deriva de un mejor aprovechamiento de los recursos locales, de la dinamización de esas economías, y del potencial mejoramiento de la eficiencia en el gasto público. Aun otros, porque entienden que el mayor conocimiento que tienen los gobiernos locales sobre las condiciones de vida y las necesidades de aquellos que residen en el territorio que administran, los coloca en una posición privilegiada para procesar y articular sus demandas, así como para obtener su apoyo e involucramiento en el diseño e implementación de los programas de los que son beneficiarios. Además, porque les resulta más fácil activar sinergias positivas, engarzar sus iniciativas con las estrategias que desarrollan los grupos objetivo, generar redes, activar y construir capital social, promover la participación de los usuarios y reforzar las identidades locales, todo lo cual se traduce en políticas sociales más eficaces. (Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella,1998)[37].

Pero pese al consenso que se produce alrededor de estas potenciales virtudes de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza urbana, hay también un reconocimiento de la compleja gama de condiciones que deben estar presentes para

[37] En las reflexiones que siguen se debe tener en cuenta que los efectos virtuosos que se señalan en el párrafo anterior se atribuyen a la forma descentralizada de las intervenciones antes que al contenido específico de los programas que se descentralizan. Para todo aquel que se pregunta por el impacto de los programas, esta distinción analítica es importante, porque induce a separar un "efecto atribuible al procedimiento" de un "efecto atribuible al contenido" de los programas. Es igualmente importante considerar que esos "efectos" interactúan entre sí, potenciando o amortiguando el impacto del contenido de los programas. Por ejemplo, el fortalecimiento de la democracia puede ser la meta principal de un programa, un matiz buscado pero subordinado a otras metas, un matiz no buscado pero que se percibe como una consecuencia secundaria deseable, o simplemente una consecuencia no deseada que desplaza los resultados del fin que se buscaba.

que esas potencialidades se traduzcan en logros concretos. Numerosos trabajos han señalado cuales de esas condiciones ameritan una consideración cuidadosa. A continuación, plantearemos algunas de ellas, vinculando su tratamiento con las reflexiones previas acerca de las matrices socioculturales nacionales. Nos referimos a diferencias en aspectos políticos, económicos, organizativos y sociales que se vinculan a la naturaleza de esas matrices y que pueden incidir en el balance entre las ventajas y las desventajas de distintos tipos de intervenciones descentralizadas para la superación de la pobreza en las ciudades. La tesis que orienta las siguientes reflexiones es que medidas de descentralización específicas adquieren distinto significado según el contexto donde se aplican.

i. la descentralización en distintos escenarios políticos

El cumplimiento de la promesa de fortalecimiento de la democracia, promesa muchas veces explícita en las propuestas de descentralización de las intervenciones sociales en las áreas urbanas, es altamente dependiente de aspectos medulares del sistema político de las ciudades. Por ejemplo, en las sociedades "duales" y en las "excluyentes", donde las organizaciones populares son estructuralmente débiles, y fuertes las segmentaciones en las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, se suelen generar vacíos políticos que son llenados por caudillos locales. Por lo general, los incentivos y las oportunidades para la emergencia de estos caudillos, que ejercen un tipo de dominación "neo patrimonialista" distribuyendo bienes públicos a cambio de lealtades partidarias, están inversamente relacionados con la fortaleza de las organizaciones vecinales y con el carácter más o menos robusto de su articulación con las autoridades locales. De este modo, la constatación que un área pobre de la ciudad está privada de esos espacios institucionales para el ejercicio de ciudadanía, al mismo tiempo que reclama acciones descentralizadas basadas en sus supuestas virtudes para corregir esa situación -activando la participación y ampliando oportunidades para prácticas de negociación democrática-, debe alertar a los responsables de los programas acerca de la posibilidad que el grado de permeabilidad real de las administraciones municipales a las elites locales favorezca la penetración de formas de dominación neo patrimonialistas que neutralicen los potenciales efectos democratizantes de la descentralización.

Contra esa posibilidad, se podría argumentar que, como fruto de desarrollos más recientes, el aumento de las presiones por mantener las cuentas fiscales ajustadas ha reducido considerablemente el margen de discrecionalidad política en la asignación de bienes y servicios. Pero en los hechos, esa reducción parece haberse verificado con mayor intensidad en las estructuras centrales del Estado que en las unidades administrativas menores, en las que suelen encontrar refugio las formas más tradicionales de clientelismo político.[38]

[38] Ciertamente, las sociedades de universalismo estratificado también son afectadas por la inercia de estructuras clientelares. Incluso se puede observar en algunas, como parece ser el caso de Argentina y Uruguay, fenómenos similares de concentración del clientelismo en las localidades más alejadas del poder central. Sin embargo, es probable que el peso relativo de esa fuente de oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos sea de todos

De modo que, cuando se trata de programas a aplicar en las áreas urbanas de países con matrices socioculturales fuertemente inequitativas, las reflexiones anteriores señalan la conveniencia de colocar la solución de los problemas de democratización del poder a nivel local como una condición previa a cualquier intento de descentralización de las políticas sociales. En rigor, el papel del gobierno central puede ser fundamental "interviniendo y procurando oficiar de "prestamista de poder" (recordar aquí el rol del gobiernos federal en USA frente a los poderes locales del sur) a la población local para garantizar la democratización de las relaciones locales en el nuevo contexto descentralizado."(Filgueira, F, op.cit) . Sin duda, el primer paso es la generación o fortalecimiento de mecanismos que convoquen y hagan efectiva una amplia participación de los residentes en la elección de las autoridades locales. Esta parece ser una condición necesaria para que los actores de una comunidad puedan beneficiarse de los nuevos formatos descentralizados.

i. virtudes y limitaciones de la descentralización financiera.

Existe una extensa discusión sobre las ventajas y desventajas del traspaso de facultades administrativas para la gestión de los gastos y de la recaudación de impuestos, cargos y contribuciones de distinto tipo, desde el gobierno central de las ciudades a los municipios. De esa discusión se plantean a continuación aquellos problemas cuya resolución tiene, a nuestro entender, una incidencia clara sobre la eficacia y la eficiencia de programas de superación de la pobreza urbana orientados por una visión de integración social sobre bases de equidad.

En términos generales se puede afirmar que cuanto mayor el monto y el nivel de estabilidad del flujo de recursos financieros a disposición de las administraciones locales, y cuanto mayor el control que se ejerce sobre el destino de esos recursos, mayores serán las posibilidades de potenciar las virtudes de los programas descentralizados. Recordemos que esas virtudes descansan esencialmente en la cercanía de las autoridades locales con los beneficiarios y la posibilidad de una mayor y más efectiva participación de la comunidad en la gestión municipal. De este modo, la oportunidad que brinda la descentralización de movilizar recursos económicos y recursos políticos parecerían generar condiciones óptimas para el diseño y ejecución de programas de superación de la pobreza[39].

Pero como hemos visto en puntos anteriores, las ventajas y desventajas de distintas formas de financiamiento municipal de los programas de superación de la pobreza

---

modos menor que en los otros regímenes, simplemente porque el mismo avance histórico de la cobertura de los derechos sociales fue reduciendo en esos países la necesidad de intermediarios.

[39] Una efectiva democratización municipal aumenta también la capacidad de las autoridades locales de movilizar la solidaridad colectiva en respaldo a opciones tendientes a generar endógenamente recursos financieros para suplir eventuales carencias presupuestales.

urbana (PROSPU) están condicionadas por características de las matrices socioculturales nacionales que impregnan las instituciones locales. Una de esas características se refiere al impacto, ya mencionado, de modos de dominación neo patrimonialista que ponen límites a la eficacia y eficiencia con que se utilizan los recursos municipales asignados a los PROSPU. Un primer punto a subrayar entonces, es que la respuesta al debate acerca de los pro y los contra de distintas formas de traspaso de responsabilidades financieras a los municipios está supeditada al cumplimiento de la promesa de democratización implícita en la propuesta de descentralización municipal de los programas.

Otra característica de la estructura social de la ciudad que influye sobre los resultados de distintas formas de descentralización financiera, es la forma en que se distribuyen las clases en el espacio urbano. Por ejemplo, si bien es claro que el fortalecimiento de formas democráticas de participación municipal prepara un campo favorable a una distribución mas igualitaria de los bienes y servicios sobre los cuales tiene ingerencia la administración local, también es claro que cuanto mayor era la segregación residencial previa – y por ende, más homogénea la composición social de cada municipio - menor será el impacto de esos efectos igualitarios sobre las desigualdades en la ciudad.

En los dos párrafos anteriores planteamos vías a través de las cuales las características de la estructura social de las ciudades pueden afectar el significado de la descentralización financiera. Veamos ahora como la descentralización financiera puede modificar aspectos de la estructura social. Un primer tema al respecto se refiere a los posibles efectos de la descentralización en la recaudación de tributos sobre las desigualdades urbanas. Hay al menos tres caminos a través de los cuales se pueden establecer ese vínculo. El primero se refiere a la posibilidad que, cuando se combina una mayor capacidad de recaudación fiscal con una mayor participación de los contribuyentes en las decisiones municipales sobre tarifas y asignación del gasto, los residentes de los municipios en mejor situación económica se inclinen hacia medidas que desalienten la instalación, y/o estimulen la migración a otros municipios, de hogares en peor situación económica. Es posible obtener esos resultados, por ejemplo, con la elevación de tarifas de acceso a servicios básicos que estén por encima de la capacidad de pago de hogares pobres. El efecto de estas medidas será un aumento en la homogeneidad en la composición social de los distintos vecindarios, esto es, de la segregación residencial, con el concomitante incremento del aislamiento social de los más pobres.

Un segundo camino a través del cual la descentralización de la recaudación impositiva puede fortalecer la fragmentación espacial en la ciudad es por el simple aumento de los diferenciales de recaudación de acuerdo a la proporción de hogares pobres en cada municipio, en particular en los casos en los que esos diferenciales no son amortiguados, o lo son en niveles insuficientes, por la acción de fondos solidarios de redistribución.

Un tercer camino, es el que Melo (1993) ha denominado "neo localismo"[40]. La facultad para disponer sobre los impuestos municipales puede estimular a las autoridades locales a atraer inversión de capitales reduciendo los gravámenes que afectan a determinadas actividades productivas. El eventual éxito de estas decisiones puede activar mecanismos similares en otros municipios generando una competencia que incrementa la capacidad del capital para apropiarse de rentas pero que al mismo tiempo disminuye progresivamente los recursos fiscales para afrontar los programas de superación de la pobreza. Estas situaciones se agravan cuando la descentralización financiera se asocia a un desmantelamiento de prestaciones y seguridades brindadas desde los gobiernos centrales.

Finalmente, la descentralización de facultades de recaudación impositiva puede crear condiciones favorables a la superación de la pobreza a través del fortalecimiento de microexperiencias de construcción de ciudadanía. Esto es así, porque en estos casos la cercanía facilita que el contribuyente pueda identificar a los funcionarios responsables de la prestación del servicio que corresponde a determinado tributo, y reclamar sobre fallas o carencias en esas prestaciones. Pero, como hemos visto, la cercanía no es suficiente. Para que ello ocurra, la descentralización debe asociarse a una democratización efectiva, reflejada tanto en autoridades municipales electas localmente, en oportunidades reales de participación en decisiones municipales importantes, como en cambios sustantivos en la receptividad y el trato de los funcionarios locales hacia los contribuyentes.

Como tendencia general a tener presente en la discusión de las virtudes y limitaciones de la descentralización de gastos e ingresos fiscales, se debe tomar en cuenta que la cercanía entre las autoridades responsables de la prestación de los servicios y los beneficiarios puede incentivar respuestas clientelares y/o populistas. Una de las posibles consecuencias de este fenómeno es la generación de una brecha creciente entre los ingresos y los egresos municipales (de una mayor "irresponsabilidad fiscal"). Tal es la conclusión de Aghon quien encuentra, en tres experiencias de descentralización en la década de los ochenta (Argentina, Brasil y Chile), que el incremento de los gastos supera ampliamente el incremento de los ingresos.(Aghon, 1995)

ii. modalidades de intervención y propósitos de la intervención

Es probable que aun en casos en los que el aprovechamiento pleno de la potencialidad democratizante de los programas descentralizados no constituya en si mismo un objetivo de esos programas, o ni siquiera un matiz incorporado a sus diseños, se revele sin embargo, en los hechos, como una consecuencia no esperada. Esta es una de las conclusiones que resultan del análisis de una vasta cantidad de experiencias realizado por el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de la Fundación Getulio Vargas, uno

[40] Melo, Marcus André B.C.(1993), "Municipalismo, Nation Building e a Modernizacao do Estado no Brazil", Revista Nacional de Ciencias Sociais, No.23

de cuyos objetivos es identificar y difundir intervenciones locales innovadoras que tienen un impacto directo en la construcción de ciudadanía. El examen de experiencias registradas desde 1996 reveló no solo el potencial innovador que existe en esas experiencias, sino que ese potencial pasa muchas veces inadvertido por sus propios impulsores y gestores[41]

La reflexión anterior plantea el problema de la prioridad otorgada a la construcción de ciudadanía como objetivo explícito de los programas descentralizados. Cuando lo es, todos los programas que se articulan en base a esa política procurarán incorporar matices de ciudadanía. El propósito es contribuir, desde los distintos niveles y áreas donde opera cada programa, a una mayor sensibilización sobre derechos y responsabilidades y a la elaboración colectiva de procedimientos para ejercitarlos. De este modo, intervenciones acotadas, como pueden ser una transferencia específica, un programa de capacitación o uno de fortalecimiento del capital social de un municipio, podrán ser concebidos y ejecutados de manera de maximizar su aporte a esos fines prioritarios.

En este sentido, Spink introduce una noción interesante a través de su "enfoque de administración pública basado en los derechos". El mismo significa un giro en la provisión de los servicios hacia una efectiva utilización de los mismos por parte de todos los ciudadanos. En sus palabras (traducción propia): "La presencia de un mínimo de servicios y de ingresos no es garantía para poner fin a la exclusión social y a la desigualdad, lo que constituye el mayor desafío para Brasil. Para moverse de esto a lo que algunos hemos llamado "enfoque de administración pública basado en los derechos" es necesario examinar de cerca las prácticas y las prioridades de las relaciones del servicio con grupos específicos. Se vuelve vital considerar los modos en que el empoderamiento es estimulado y sobre todo tornar la dirección de las organizaciones que proveen servicios hacia afuera, hacia los ciudadanos, así como aumentar su sensibilidad hacia los muchos elementos que hacen que la provisión de servicios presente barreras sutiles y no tan sutiles para los pobres, las mujeres, los indígenas y los afro-descendientes" (Spink, 2000). Esta concepción de servicios públicos inclusivos, busca evitar lo que O'Donnell ha descrito como naturaleza truncada de la democracia, característica de sociedades en las que, por un lado hay una razonable presencia de derechos legales universales (elecciones, partidos políticos, organizaciones sociales, prensa, etc.) pero, por otro, la pobreza y la desigualdad es tal que hace que muchos ciudadanos no tengan la posibilidad de hecho de ejercer la autonomía y la acción.

Bajo esta nueva concepción, los servicios públicos son considerados eficientes no porque sean más rápidos, o más baratos, o porque hagan más cosas, sino porque generan consecuencias tangibles, aceptables y claras para las condiciones y prácticas de ciudadanía. Estas consecuencias se manifiestan con particular intensidad en el caso

[41] Spink, Peter (2000): The Rights Approach to Local Public Management: experiences from Brazil. *Revista de Administraçao de Empresas*. Volumen 40, nº 3, julio/setiembre de 2000. EAESP/FGV, Sao Paulo, Brasil.

de la participación de las mujeres en emprendimientos locales, cuya cercanía y accesibilidad favorecen su involucramiento. En este sentido, lo local aparece como un ámbito privilegiado para promover la equidad de género. Como espacio intermedio entre lo público y lo privado, ofrece condiciones favorables para que las intervenciones puedan actuar como motores de la participación femenina. "Desde los años 80 han surgido, a través de organizaciones femeninas, nuevas instituciones para la gestión de todo tipo de servicios sociales: jardines infantiles, comités de salud, cooperativas, entre otras. La experiencia acumulada ha producido cambios fundamentales en la comunidad y en la vida de las mujeres involucradas; en particular, ha cambiado su lugar en el espacio público y su relación con el poder"[42]

iv. Formas de organización territorial de la autoridad pública y sustentabilidad de los logros en la superación de la pobreza urbana. Esbozo de un marco conceptual.

Pensar el problema de las intervenciones sociales para atacar las nuevas formas de la pobreza urbana en forma sustentable y de largo plazo, implica al menos tres giros conceptuales que en el debate actual se han esbozado en forma insuficiente.

a. El objetivo central de estas intervenciones debe ser la integración social sobre bases de equidad.
b. El menú de opciones tradicionales de las llamadas políticas sociales es necesario pero insuficiente para el logro de este objetivo. No basta con que se afecte la distribución de activos sociales mediante políticas compensatorias o de inversión social. También debe modificarse la estructura de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la comunidad, así como el sesgo particular que se deriva de la desigualdad existente entre las estructuras de oportunidades que operan en distintas partes del territorio urbano.
c. Pensar las intervenciones sociales desde un recetario que plantea un dilema técnico abstracto entre descentralización y centralización no es útil. Más allá o más acá de ese debate, debe recordarse que éstas son alternativas técnicas. Su aplicación debe descansar en un diagnóstico adecuado de los desafíos que se enfrentan, así como de la fortalezas y capacidades del la unidad que es objeto de la acción.

En este último sentido, espero haber persuadido al lector que, independientemente de la naturaleza centralizada o descentralizada de la acción, resulta fundamental una comprensión cabal de las lógicas de integración, cohesión, exclusión y acumulación de activos que se generan en el ámbito del barrio, del vecindario. Para gran parte de la población pobre de las grandes ciudades, esos núcleos territoriales constituyen la penúltima unidad colectiva (la última es la familia) en las que la interacción entre el espacio y las personas produce límites, sistemas de identidad, de intercambio y de

[42] Saborido, Marisol (1999): Ciudad y Relaciones de Género. CEPAL, Santiago de Chile, pag. 28).

acumulación. En definitiva, es en ese espacio urbano que llamamos barrio o vecindario donde se construye sociedad y se define, expande o destruye, ciudadanía. No se entienden los problemas de integración y pobreza si no se entiende la forma en que individuos, políticas y mercados se articulan en los diferentes tipos de barrios.

Los sectores populares urbanos residían y residen en formaciones sociales concretas, que les ofrecían y ofrecen diferentes estructuras de oportunidades donde utilizar y acumular sus activos. Las políticas sociales de combate a la pobreza deben reconocer, en estas formaciones sociales concretas, límites y potencialidades para su acción. Algunas de esas políticas buscarán defender y fortalecer las estructuras de oportunidades integradoras que ofrecieron cierto tipo de barrios, y que hoy se encuentran debilitadas por cambios en el mercado, en la composición social del vecindario, y en las propias políticas del Estado. Otras procurarán paliar y remediar las consecuencias de la destrucción de formas básicas de integración que estos barrios facilitaban o directamente garantizaban. Y aun otras reconocerán, en el gueto urbano en ciernes, diferentes alternativas, y la posibilidad, compleja pero real, de reencauzar estas formaciones sociales hacia modalidades más integradoras y menos excluyentes.

El estado y la sociedad civil son claves en estas tareas, y su formato centralizado o descentralizado es fundamental. Pero en ninguno de los dilemas (estado-sociedad civil/centralización-descentralización) existe una receta simple, pre-empírica, que permita elegir un eje o el otro. Y ello resulta precisamente del hecho que la integración social descansa en la interacción entre estado y sociedad civil, y en la interacción entre políticas y actores locales, por un lado, y políticas y actores centrales, por el otro. A nivel urbano es el vecindario, el barrio, la ventana privilegiada que nos permite entender estas articulaciones. Por ende, constituye el punto de partida para pensar futuras intervenciones.

Con esto en mente, y con el conjunto de argumentos que se presentaron a lo largo de este trabajo, cabe desarrollar un cierre conceptual a lo presentado.

Si aceptamos que dos de las características más importantes de la pobreza urbana actual son el debilitamiento de los vínculos con el mercado laboral y el aislamiento de los circuitos sociales principales cabe preguntarse cuales son los activos de los hogares y de las personas que deben reforzarse y cuales las estructuras de oportunidades que se deben transformar a los efectos de abrir su acceso a todas las personas.

En este documento hemos planteado que muchos de los programas de superación de la pobreza se enfrentan con la necesidad de atender una tarea previa a las mencionadas. En los casos de pobreza extrema, y especialmente allí donde han cristalizado subculturas marginales, las personas están escasamente preparadas para aprovechar los potenciales beneficios de las intervenciones. Con la metáfora de “ponerlos de pie”, nos referimos a las acciones básicas necesarias para constituirlos en actores interesados en su integración en la sociedad, que asuman responsabilidades para avanzar hacia esa meta y que, por ende, puedan funcionar como receptores y usuarios eficientes de los programas. Se trata en estos casos, de la provisión de

activos esenciales que permitan ampliar el margen de maniobra de los sujetos para atender a otras realidades que la mera sobrevivencia cotidiana. De desactivar circuitos perversos que favorecen la adhesión a hábitos y expectativas propias de subculturas marginales. La cercanía es una condición necesaria para esta tarea de "apuntalamiento vital". Por ende, las acciones descentralizadas son las más apropiadas.

El rearmado de la configuración de activos de las personas y de los hogares supone la provisión de protecciones y seguridades mínimas, pero especialmente el desarrollo de capacidades personales y colectivas para el mejoramiento autónomo de las condiciones de bienestar. Las capacidades colectivas se desarrollan sobre la base de experiencias de movilización de los vecinos, ya sea articulando esfuerzos para el logro de metas comunes, a través del ejercicio de participación en organizaciones locales, del fortalecimiento de las habilidades para expresar públicamente opiniones y, en particular, de la práctica de la "voz" ante las autoridades locales. Todo esto es construcción de capital humano, como es el caso por ejemplo en la progresiva incorporación de contenidos mentales que asocian esfuerzos con logros. Pero principalmente es construcción de capital social. Los espacios restringidos resultan fértiles para el desarrollo y consolidación de este tipo de experiencias, por lo que también aquí los programas descentralizados son adecuados.

Caben aquí, sin embargo, reiterar advertencias. A lo largo del texto he señalado una y otra vez que el carácter más o menos fecundo de las intervenciones descentralizadas dependía de las matrices socioculturales imperantes. En algunas ciudades de la región el Estado estuvo siempre ausente en los municipios pobres. Una de las virtudes de la descentralización es justamente operar como el vehículo que introduce la presencia del Estado en esos vecindarios. Un proyecto piloto de UNESCO llevado a cabo por ONG¨s en barrios pobres de Puerto Príncipe (Haití) y Dakar (Senegal) en los que la presencia de instituciones estatales es escasa o inexistente, ilustra sobre la complejidad de la tarea de incorporar valores democráticos en comunidades con mecanismos de integración tradicionales basados en la familia, el linaje, la religión, etc y de fortalecer al mismo tiempo la presencia del Estado a través del establecimiento de vínculos con redes locales[43]. En otros casos, el Estado debe operar como "prestamista de poder" contra administraciones locales controladas por caudillos que someten a la población a un tipo de dominación neo patrimonialista.

A nivel municipal, los programas para la superación de la pobreza pueden promover condiciones favorables a la integración social, pero no pueden atacar los determinantes básicos del aislamiento social. Las intervenciones que se requieren para desactivar los procesos que segmentan las estructuras de oportunidades en el mercado de trabajo, en la educación, en la salud, en el transporte, etc., escapan a las posibilidades de programas descentralizados. También están fuera de ese nivel las acciones dirigidas a quebrar barreras culturales, interviniendo en los estereotipos que las clases medias se

[43] Merklen, Denis (2001): Les projets de developpement en milieu urbain. Le quartier, l´etat et les ONG. Evaluation finales du projet Villes: "Gestions des transformations socials et de l´environment" UNESCO, MOST

forman de las clases bajas, a desarrollar sentimientos de obligación moral hacia ellos y a bajar los umbrales de intolerancia a la desigualdad.

En las sociedades excluyentes, donde las segmentaciones sociales están profundamente enraizadas y por lo general descansan sobre clivajes étnicos, no es dable esperar que las elites políticas promuevan el quiebre de las segmentaciones en los servicios y en el mercado laboral por voluntad propia. En esos casos, el fortalecimiento del capital social vecinal puede ser una consecuencia no deseada ni esperada de los procesos de descentralización, y dicho fortalecimiento puede elevar la capacidad colectiva para procesar y articular demandas ante las autoridades públicas. El poder así adquirido puede, a su vez, ser utilizado para negociar nuevos contratos sociales con las elites.

En suma, no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos. Ambos objetivos deben ser perseguidos en estrategias concatenadas o en acciones integrales dependiendo de los contextos históricos y las condiciones presentes y futuras de sus vecindarios. Se requiere en definitiva una redefinición del contrato social urbano.