

# De la pobreza a la exclusión

Continuidades y rupturas de la  
cuestión social en América Latina



Gonzalo A. Saraví  
(editor)

Gonzalo A. Saraví es Profesor Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, de la Ciudad de México. Estudió antropología social en la Universidad de Buenos Aires, realizó la Maestría en Ciencias Sociales en la FLACSO sede México, y obtuvo el Doctorado en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Actualmente sus trabajos de investigación se concentran sobre factores de riesgo y desigualdad en el proceso de transición a la adultez, vulnerabilidad y exclusión social, y sociabilidad urbana. Ha publicado libros, artículos en diversas revistas especializadas, y numerosas contribuciones en obras colectivas

## LOS AUTORES

María Cristina Bayón

Laura Blonda

Gonzalo Cáceres

Diego Campos

Mercedes González de la Rocha

Rubén Kaztman

Fabián Repetto

Alejandro Retamoso

Bryan Roberts

Francisco Sabatini

Gonzalo A. Saraví



prometeo  
libros







## DE LA POBREZA A LA EXCLUSIÓN





Gonzalo A. Saraví  
(editor)

**De la pobreza a la exclusión:**  
continuidades y rupturas de la  
cuestión social en América Latina

AGREGAR LOGO  
CIESAS

prometeo  
libros

De la pobreza a la exclusión : continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina / Gonzalo A. Saraví (editor).  
- 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2007.  
264 p. ; 21x15 cm.  
ISBN 987-574-105-1

1. Política Social. 2. Sociología. I. Saraví, Gonzalo A., ed. lit.  
CDD 361.25 : 301

©De esta edición, Prometeo Libros, 2007  
Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165  
info@prometeolibros.com  
www.prometeolibros.com

© Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.  
Juárez 87, Tlalpan, México, Distrito Federal, C. P. 14000, México.  
difusion@ciesas.edu.mx

Diseño y Diagramación: R&S

Ilustración de tapa:

ISBN: 987-574-105-1  
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

# Índice

## PRESENTACIÓN

<i>Gonzalo A. Saraví</i> .....	11
--------------------------------	----

## PARTE I:

### CLAVES PARA REPENSAR LA CUESTIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

#### Capítulo 1

##### **Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América**

<i>Latina, Gonzalo A. Saraví</i> .....	19
1. Introducción .....	19
2. De la pobreza a la exclusión social .....	22
3. Vulnerabilidad y acumulación de desventajas .....	30
4. Algunas rupturas de la cuestión social en América Latina .....	37
5. Comentarios finales .....	46
Bibliografía .....	48

## PARTE II:

### ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS NACIONALES: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN AMÉRICA LATINA

#### Capítulo 2

##### **De la acumulación de desventajas a la fractura social. “Nueva” pobreza estructural en Buenos Aires, Ma. Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví** .....

1. Introducción .....	55
2. Fragmentación socio espacial en el Gran Buenos Aires .....	57
3. Florencio Varela: pobreza, desempleo y segregación espacial .....	68
4. La experiencia cotidiana del aislamiento .....	73
5. Trayectorias de precariedad: continuidades y rupturas .....	
6. Las expectativas futuras: escuela y trabajo .....	85
7. Conclusiones .....	91
Bibliografía .....	93

### **Capítulo 3**

#### **Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile,**

Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres, y Laura Blonda. .... 97

1. Introducción ..... 97

2. Luces y sombras en el Santiago de comienzos del milenio ..... 101

3. Evolución de la segregación residencial ..... 107

4. Nuevas formas de movilización popular urbana ..... 124

5. Reflexiones para la acción ..... 129

Bibliografía ..... 131

### **Capítulo 4**

#### **Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital y aislamiento social**

Mercedes González de la Rocha con Paloma Villagómez Ornelas ..... 137

1. Introducción ..... 137

2. Arranque conceptual ..... 140

3. Pobreza y aislamiento social ..... 148

4. Distintos tipos de soledad ..... 151

5. Vínculos robustos e intercambio de favores ..... 157

6. Espirales de desventajas ..... 159

Bibliografía ..... 165

### **Capítulo 5**

#### **Transformaciones recientes en las características de los barrios**

**pobres de Montevideo,** Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso ..... 167

1. Introducción ..... 167

2. Los procesos de segregación espacial en Montevideo ..... 170

3. Las tendencias del empleo ..... 179

4. Segregación residencial y empleo ..... 182

5. Consideraciones finales ..... 193

Bibliografía ..... 195

## **PARTE III**

### **POBREZA Y EXCLUSIÓN: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA**

### **Capítulo 6**

**La estructuración de la pobreza,** Bryan Roberts ..... 201

1. Introducción ..... 201

2. Pobreza urbana y marginalidad en el período de sustitución de importaciones ..... 204

3.Liberalización económica e instucionalización de la pobreza .....	207
4.Comentarios finales .....	226
Bibliografía .....	228

## **Capítulo 7**

### **Nueva matriz socio-política, problemas sociales, y políticas públicas.**

<b>América Latina a inicios del Siglo XXI, Fabián Repetto .....</b>	<b>233</b>
1.Introducción .....	233
2.Reformas de mercado, cambios estatales, expansión de la democracia	235
3.Las transformaciones de la política social: funcionalidades y rasgos ....	240
4.Los límites de las reformas de la política social .....	244
5.Las políticas públicas que se requieren .....	252
6.El eterno retorno de las restricciones .....	258
7.A modo de cierre .....	260
Bibliografía .....	261



## Presentación

La pobreza persistente y la creciente desigualdad constituyen al inicio del nuevo milenio uno de los más serios y críticos desafíos que debe enfrentar América Latina. No es una preocupación infundada, sino que la explican razones morales, políticas, económicas y sociales. La pobreza, que en algunas experiencias nacionales se agudizó y/o expandió, y la ininterrumpida profundización de la desigualdad, que amenaza con una sociedad crecientemente fragmentada, socavan en su médula las posibilidades de construir sociedades democráticas e incluyentes en nuestra región. Esta situación, además, constituye una pesada deuda social que pone en evidencia los fracasos y limitaciones de los modelos de desarrollo socioeconómicos ensayados en décadas pasadas, lo que implica la necesidad de reevaluar las continuidades y rupturas de la cuestión social contemporánea y simultáneamente repensar las estrategias de desarrollo y las políticas sociales. El libro que aquí se presenta parte precisamente de esta preocupación. En particular focaliza sobre dos aspectos básicos, mutuamente relacionados. Por un lado, se pregunta si efectivamente estamos frente a la misma pobreza con la que hemos convivido en las últimas décadas o, si por el contrario, nos encontramos ahora con una nueva pobreza. Por otro, si la persistencia y profundización de la desigualdad han dado por resultado un salto cualitativo cuyos efectos pueden sentirse en las formas y espacios de sociabilidad, interacción e integración social.

Como se verá en el transcurso de los sucesivos capítulos, el énfasis no está puesto en la descripción de tendencias cuantitativas respecto a la evolución de la pobreza y la desigualdad. Hay un desplazamiento del foco de interés propio de los estudios tradicionales sobre estos temas, hacia las dimensiones cualitativas de estos fenómenos y sus repercusiones sociales. Precisamente una de las suspicacias, que alimenta nuestra pregunta inicial es si las mediciones de hoy estarán midiendo lo mismo de ayer, o dicho en otros términos, si las tendencias de la pobreza (ya sean a la alza o a la baja) no estarán confundiendo en una misma gráfica una “vieja” y una “nueva” pobreza cualitativamente distintas. La misma

Gonzalo A. Saraví (editor)

duda nos aqueja respecto a las consecuencias de la desigualdad en escenarios que han experimentado profundos procesos de cambio, e incluso de no-cambio, lo cual los hace también un dato nuevo. En síntesis, la fuerza, que estimula y empuja los análisis que se presentan en este libro, consiste en explorar las continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina.

La región es una y es diversa, lo cual plantea necesariamente la exigencia de un esfuerzo colectivo. Este libro surgió como una invitación a reconocidos y agudos científicos sociales a reflexionar a partir de sus investigaciones empíricas sobre las nuevas y más relevantes dimensiones de la pobreza estructural en distintos escenarios urbanos de América Latina. Pero estas no han sido las únicas; existen otras razones que explican este esfuerzo colectivo: en primer lugar, la temática a tratar, en segundo la estructura de la obra.

Todos los autores de este libro han venido trabajando de manera conjunta en ocasiones e independiente en otras, sobre un conjunto de aspectos que sin lugar a dudas constituyen nuevas dimensiones de lo que he llamado la cuestión social latinoamericana. En efecto, sin conformar un equipo de trabajo, reflexionando sobre diversas realidades nacionales, y caminando desde distintas disciplinas, los autores aquí reunidos han sido pioneros en comenzar a destacar y llamar la atención sobre aspectos tales como la acumulación de desventajas, el endurecimiento de la estructura social, la segregación urbana y la fragmentación de los espacios de sociabilidad, la consolidación de una ciudadanía de segunda clase, el agotamiento de los recursos, y la creciente vulnerabilidad de las experiencias biográficas. No se ha producido hasta el momento una obra que reúna de manera sistemática y rigurosa estos hallazgos que sin duda forman parte de una perspectiva de análisis y un cúmulo de conocimientos que ha comenzado a gestarse en años muy recientes en y sobre América Latina.

Todos estos temas atraviesan una y otra vez, con mayor o menor énfasis, los capítulos de este libro. En conjunto todos ellos nos hablan no sólo de dimensiones cualitativamente nuevas de la pobreza y la desigualdad, sino también de sociedades que construyen nuevas formas de integración y exclusión. Al reflexionar sobre estos temas no hablamos (exclusivamente) de los pobres, de los más vulnerables, de los excluidos; hablamos (principalmente) de la pertenencia, de la solidaridad en términos durkheimianos, de los encuentros de nosotros con los otros, de la sociedad. Es por esta razón, que en los textos se encontrarán con palabras “extrañas” a los oídos de los estudios tradicionales, tales como sole-

dad, aislamiento, temores, incertidumbres, inseguridad, descreimiento, desesperanza y muchas otras que nos hablan de un estado social.

Pero como decíamos antes, América Latina no es sólo una, es también diversa, y la estructura de la obra pretende dar cuenta de ello. El primer capítulo intenta reflexionar sobre la posibilidad de un nuevo enfoque para abordar nuevas realidades, poniendo énfasis en la multidimensionalidad de la cuestión social en las sociedades contemporáneas, y sobre qué significa la exclusión social en América Latina. Gonzalo Saraví explora aquí algunas de las principales perspectivas sobre la exclusión social desarrolladas fuera de la región, pero al mismo tiempo trae a la discusión los innumerables aportes de los estudios sobre marginalidad gestados en nuestra región, para de este modo rescatar los respectivos aportes y las posibilidades de complementariedad. Por otro lado, más allá de esta reflexión en torno a la construcción de una perspectiva de análisis para nuestra región, se identifican algunas de las dimensiones más relevantes de la cuestión social en América Latina, marcando ciertos patrones de continuidad y de ruptura, cuya confluencia da por resultado una contemporaneidad nueva y distinta. Este capítulo pretende ser una contribución basada en un complejo proceso de diálogo entre instrumentos teóricos y examen de la realidad, que permitan la construcción de interpretaciones plausibles sobre los procesos en marcha en nuestra región. Este capítulo conforma la primera parte del libro cuyo propósito es proponer algunas claves para repensar la cuestión social en América Latina.

La segunda parte avanza sobre experiencias nacionales que nos permitan identificar algunas convergencias, pero también divergencias y especificidades locales. Está integrada por cuatro capítulos que sitúan su análisis en Argentina, Chile, México y Uruguay respectivamente. En todos los casos, los autores tuvieron absoluta libertad para explorar y analizar aquellas dimensiones que consideraron más relevantes en sus respectivos países de estudio. No puedo decir que se trata de coincidencias fortuitas, pero lo cierto es que sin un guión preestablecido, en las distintas experiencias nacionales analizadas emergen aspectos y patrones comunes; al mismo tiempo, se presentan diferencias, particularmente de énfasis, es decir, problemáticas y dimensiones que resultan más relevantes en un contexto que en otro.

En el capítulo sobre Argentina, Cristina Bayón y Gonzalo Saraví plantean la emergencia de una pobreza estructural cualitativamente distinta, centrando su análisis simultáneamente en las tradicionales desventajas estructurales, como en otras dimensiones asociadas a la vida cotidiana y las experiencias biográficas de los sectores más pobres. En efecto, en este

Gonzalo A. Saraví (editor)

capítulo los autores realizan un gran esfuerzo analítico por mostrar el efecto recíproco y potenciador de desventajas situadas en dimensiones pocas veces asociadas entre sí, como son la económica, la social y la simbólica. La segregación espacial y la fragmentación urbana, la erosión del espacio público y el capital social comunitario, la incertidumbre e inestabilidad de las trayectorias laborales, los estigmas territoriales, el desánimo y la desconfianza en canales tradicionales de movilidad social, son algunos de los aspectos de una y otra de estas esferas que son abordados aquí. El análisis no se queda en la identificación de la multidimensionalidad de la nueva pobreza, ni en su concentración sobre los sectores menos favorecidos, sino que explora y reflexiona sobre sus posibles repercusiones en el debilitamiento de los lazos sociales y en la fragmentación de los espacios de sociabilidad.

El Capítulo 3 aborda las transformaciones socio-espaciales experimentadas por la sociedad chilena en el transcurso de las últimas décadas caracterizadas por profundas transformaciones económicas, pero también por la consolidación de un modelo de desarrollo. En este capítulo Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres y Laura Blonda logran desarrollar un análisis de los procesos de segregación espacial en Santiago de Chile, que permite poner en evidencia los matices que pueden resultar de las relaciones de efecto recíproco entre segregación y pobreza. En este sentido, el análisis muestra luces y sombras, que permiten contrabalancear tanto las visiones pesimistas sobre América Latina, como las excesivamente optimistas sobre la realidad chilena. Los autores señalan que las transformaciones socio-espaciales pueden dar lugar a la conformación de “ghettos” caracterizados por la desesperanza y la concentración de desventajas, pero también abrir nuevas oportunidades para asentamientos tradicionalmente pobres.

Mercedes González de la Rocha, con la colaboración de Paloma Villagómez Ornelas, muestra con particular claridad, en su capítulo sobre México, la relevancia de una dimensión poco explorada como lo es el aislamiento social y su impacto en la conformación de nuevas situaciones de pobreza, o quizás sea mejor decir, de situaciones de una nueva pobreza. La autora concentra su argumento en los procesos de acumulación de desventajas que se derivan del deterioro de las condiciones de empleo y la exclusión laboral, y cuyos impactos se dejan sentir en otras dimensiones de la vida de los individuos y sus grupos domésticos. A través del análisis de tres formas de “soledad” que se expresan en tres sectores claves de la población mexicana, y de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, como lo son los jóvenes, los adultos mayores y los,

frecuentemente olvidados, migrantes “no-exitosos”, este capítulo profundiza en el estudio de la erosión del tejido social, resultante de procesos de aislamiento social cuya génesis y consecuencias son aquí exploradas. Cabe destacar que este capítulo constituye, al mismo tiempo, un ejemplo paradigmático del proceso de construcción de nuevas herramientas para repensar una realidad dinámica y en transformación que presenta nuevos desafíos.

El Capítulo 5 sobre Uruguay vuelve a poner el énfasis en procesos de acumulación de desventajas, pero en este caso explorando con particular meticulosidad los efectos recíprocos entre la precarización de las condiciones laborales y la segregación espacial de los más pobres. En efecto, Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso abordan en su análisis sobre Montevideo la confluencia y potenciación de dos procesos entre los más pobres de la ciudad, como son el debilitamiento de sus vínculos con el mercado de trabajo, y su creciente concentración espacial en barrios de alta densidad de pobreza. A partir de su análisis, los autores destacan un aspecto preocupante para las sociedades latinoamericanas, como es el posible endurecimiento de la estructura social, lo que no sólo se traduciría en mayores rigideces para alcanzar estructuras más equitativas, sino también en una sociedad profundamente fragmentada.

La lectura individual y colectiva de estos cuatro capítulos que integran la Segunda Parte del libro, a la par que nos deja innumerables aportes, abre otros tantos desafíos compartidos con el lector para la reflexión y la discusión. Los dos últimos capítulos, que se incluyen en la Tercera Parte, recogen este reto, pero aquí sí con dos consignas disímiles. El Capítulo 6 trata de recoger y sistematizar las transformaciones experimentadas en las últimas décadas, para colocar sobre la mesa una nueva cuestión social que, como la región, es una y diversa. Este capítulo pone en evidencia una vez más la agudeza de la reflexión de Bryan Roberts, quien analiza, a partir de las continuidades y rupturas exploradas en los capítulos previos, sus repercusiones en términos de la estructura social latinoamericana y la condición de ciudadanía de los pobres. Es de destacar su hipótesis en torno a la institucionalización de la pobreza en nuestra región, algunas de cuyas consecuencias particularmente en términos de políticas públicas y formas de relacionamiento entre los pobres y el Estado son exploradas por el propio autor, pero que al mismo tiempo invita a pensar en muchas otras, y que sin lugar a dudas se constituirá en piedra angular de los debates y análisis sobre la cuestión social latinoamericana a desarrollarse en los años por venir. Finalmente, el Capítulo 7 intenta situarse en el espacio de la praxis (para recuperar un concepto

Gonzalo A. Saraví (editor)

sin razón olvidado), asumiendo la complejidad del tema a partir del reconocimiento de la multidimensionalidad de la nueva cuestión social; es decir, si nos planteamos la posibilidad de un nuevo enfoque, para una nueva realidad, podemos preguntarnos por la necesidad de una nueva política pública. En este capítulo final, Fabián Repetto aprovecha su formación académica y vasta experiencia en el campo de la política pública, para situar nuestras discusiones previas en un contexto mucho más amplio. En efecto, en su reflexión Repetto coloca de manera provocadora e iluminada el problema de la pobreza y la exclusión social en un cruce de caminos: el de las reformas económicas y las reformas políticas que ha experimentado nuestra región en el transcurso de las últimas décadas. Indirectamente, nuevamente aparece en este capítulo, la posibilidad de reflexionar en torno a fuerzas contrapuestas en los procesos de ciudadanía, aunque el tema central que aborda el autor consiste en identificar algunos de los mayores desafíos que plantea a la política pública esta nueva cuestión social. En síntesis, el capítulo plantea un fascinante y sugerente análisis en torno al entrecruzamiento de procesos políticos, económicos y sociales en América Latina y los desafíos que esto plantea en la construcción de un Estado incluyente.

La expectativa ahora es que la lectura de estos siete capítulos contribuya a una mejor y más compleja interpretación de las nuevas dimensiones y consecuencias de la pobreza y la desigualdad en nuestra región. Al iniciar el nuevo milenio muchas cosas han cambiado en América Latina; la democracia y la apertura económica, con avances y retrocesos, con virtudes y defectos, son aspectos de esta nueva realidad. Sin embargo, menos nos hemos preocupado sobre la dimensión social, sobre la sociedad que acompaña a la pareja previa. Si este libro sirve para reflexionar sobre esta dimensión relacional referida al modelo de integración social que se construye y cómo lograr una sociedad más incluyente, las expectativas iniciales con las que se gestó este libro habrán sido por demás superadas.

Gonzalo A. Saraví  
México, Enero de 2006.

## PARTE I

# Claves para repensar la cuestión social en América Latina



## CAPÍTULO 1

# Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina

*Gonzalo A. Saravi\**

### 1. Introducción

En el transcurso de las últimas dos décadas, pero particularmente en los noventa, el concepto de exclusión social ha ganado fuerza en el estudio de la *nueva pobreza*. En este sentido, se trata o pretende ser al mismo tiempo un concepto y un enfoque; hacer referencia a un problema social específico y a los sectores de la población afectados por él, y a la vez plantearse como una forma particular de mirar y analizar situaciones vinculadas a la pobreza, la privación y la desigualdad. Más allá de las voces encontradas respecto al logro o no de esta pretensión y del debate generado en torno a sus virtudes y aportes, sobre lo que no queda duda es que el concepto de exclusión social ha logrado constituirse en la llave para reexaminar diversas dimensiones vinculadas a la pobreza y la desigualdad en la sociedad contemporánea; tal como lo señala Estivill (2003), permitió relanzar un debate que en las últimas tres décadas parecía relativamente estancado.

Si bien las especificidades nacionales, e incluso locales, no han perdido fuerza, es cierto que los procesos de globalización han implicado la expansión y homogeneización de un modelo particular de reforma y

---

\* Profesor - Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México..

reestructuración socioeconómica que ha alcanzado los rincones más remotos del globo. El concepto y el enfoque de la exclusión social surgieron en buena medida para dar cuenta de los efectos que tuvieron estas transformaciones asociadas a la globalización, particularmente en los sistemas de bienestar y los mercados de trabajo, sobre la estructura social (Bhalla y Lapeyre, 1999; Munck, 2005). El concepto de exclusión social no hubiese alcanzado la misma difusión y consolidación en el debate social contemporáneo de no haber sido cobijado bajo los profundos procesos de cambio asociados con la globalización. Como si se tratara de un cambio epocal, similar al que favoreció la emergencia de la sociología, en todos estos estudios y debates se observa un retorno a una de las preocupaciones fundantes de esta disciplina como lo es la posible fractura del lazo social y la emergencia de crecientes espacios de exclusión.

Los primeros análisis surgieron en Europa Occidental, siendo el foco inicial de preocupación lo que podríamos definir, siguiendo a Robert Castel, como la crisis de la sociedad salarial (Castel, 1997; Room, 1995), evolucionando posteriormente hacia una mayor concentración sobre los procesos de ciudadanía. En Estados Unidos, con algunas variantes de enfoque, el énfasis ha estado puesto en el proceso de conformación de una “*underclass*”, particularmente en los *ghettos* afroamericanos localizados en grandes ciudades afectadas por procesos de reestructuración urbana y económica (Massey y Denton, 1993, 1984; Jencks y Peterson, 1991; Wilson, 1987, 1996). Finalmente, en años más recientes este concepto y este enfoque han comenzado a ser aplicados en países en desarrollo, incluyendo América Latina (Rodgers, Gore y Figueredo, 1995; Kaztman et. al. 1999; Wormald y Ruiz Tagle, 1999). La rápida expansión de los análisis sobre exclusión social en contextos tan diversos, sin embargo, no ha estado motivada simplemente en una moda intelectual, sino precisamente en la convergencia de procesos de reconfiguración económica y social, y sus impactos sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

En nuestra región, sin embargo, los estudios pioneros no lograron mostrar una clara diferenciación con los enfoques tradicionales sobre pobreza y precarización laboral (Rodgers, Gore y Figueredo, 1995). Es sólo en los últimos dos o tres años cuando pueden hallarse algunos análisis que comienzan a definir con mayor claridad la especificidad de la exclusión social en América Latina. Esta diversidad de estudios muestra que el concepto-enfoque de exclusión social presenta simultáneamente aspectos comunes y específicos, es decir, se refiere y aborda una misma realidad diversa.

Sabemos que los procesos asociados a la globalización (incluyendo reestructuración económica y reformas estructurales) colocan a la sociedad en su conjunto, pero con particular presión a los sectores más desfavorecidos, bajo un nuevo escenario de oportunidades y constreñimientos que implica una reformulación de la condición de pertenencia y un incremento de los riesgos de exclusión. Sin embargo, las particularidades regionales y nacionales también cuentan, y los procesos antes mencionados lejos de seguir un patrón homogéneo se desarrollan y plasman de manera diversa en interacción con aquellas especificidades. Dicho en otros términos, las expresiones locales de la globalización nos plantean el desafío de explorar las especificidades que potencialmente puede adquirir la exclusión social en diversos contextos socio-históricos.

Adicionalmente, más allá de una clara y aceptada referencia de la exclusión a una falta o deficiente integración, esta última no es una condición que se construye de la misma manera en toda sociedad. La integración, y por ende la exclusión, no sólo no es cuantificable ni se traduce espontáneamente en una variable unívoca, sino que requiere en sí misma de un proceso de interpretación y análisis acerca de las especificidades locales de la forma en que se teje la relación individuo-sociedad. Esta condición interpretativa y multidimensional de la integración social da lugar, por un lado, a que distintos estudios prioricen diferentes aspectos como el lazo social determinante y, por otro a que desde la exclusión social pueda considerarse más de una sola dimensión de análisis. En este sentido, se plantea un segundo desafío investigativo que consiste en establecer las especificidades del lazo social en el contexto a analizar.

Si bien la noción de exclusión social ha sido criticada con fuerza por su ambigüedad y polisemia, nuestra interpretación es que en gran medida (aunque no se descarta cierto abuso e indefinición en su utilización conceptual) estas características derivan de su propia complejidad, la cual ha sido expresada aquí en términos de los desafíos que plantea el análisis de la exclusión social. En lo que sigue de este capítulo inicial, pretendo precisamente abordar estos dos desafíos teniendo en mente simultáneamente la especificidad y diversidad de América Latina.

Sin esperar una coincidencia perfecta, puede trazarse una equivalencia entre estos dos desafíos y la diferenciación planteada inicialmente entre un concepto y un enfoque de la exclusión social. Por un lado, se trata de explorar la validez del concepto para América Latina, y más específicamente detenernos en su referente: ¿Qué forma asume la exclusión social? ¿Qué relación mantiene con otros fenómenos tales como la pobreza, la marginalidad, y la desigualdad? Por otro lado, se trata de

Gonzalo A. Saraví

explorar las potencialidades de este enfoque para América Latina: ¿Cómo debe abordarse la exclusión social? ¿Cuáles son las virtudes de esta perspectiva para reexaminar la cuestión social en las sociedades contemporáneas de nuestra región?

Estos interrogantes constituyen los ejes que estructuran la discusión que se desarrolla a continuación. Aunque sin abordar cada una de estas preguntas de manera puntual, en los puntos siguientes intento tematizar estos problemas e invitar al lector a reflexionar sobre los desafíos antes planteados. El punto siguiente revisa de manera concisa pero críticamente la emergencia del concepto y el enfoque de la exclusión social, no con la finalidad de describir, sino de hallar y argumentar en favor de sus potenciales contribuciones (como concepto y enfoque). Luego, las otras dos secciones intentan constituirse en un primer acercamiento a la exclusión social en América Latina. El tercer punto focaliza el análisis sobre las especificidades del concepto, es decir, trata de reconocer el referente de la exclusión social en nuestra región. El cuarto punto, concentrando los esfuerzos sobre la construcción de un enfoque, presenta una perspectiva, que nos permite iluminar a la luz de la exclusión social procesos previamente ensombrecidos o bien desconocidos. Finalmente, las conclusiones sólo pretenden rescatar los aspectos más relevantes de nuestra discusión previa.

## 2. De la pobreza a la exclusión social

El debate en torno a la exclusión se concentra sobre la emergencia y confluencia de diversos procesos que conducirían al debilitamiento de los lazos que mantienen y definen en una sociedad la condición de pertenencia. Las divergencias y contrastes (que suelen confundirse con ambigüedad o indefinición) emergen cuando se trata de definir cuáles son los factores determinantes de esta ruptura, lo que implica simultáneamente concepciones encontradas sobre los fundamentos de la *solidaridad* social. En el debate contemporáneo (y mayoritariamente europeo) pueden reconocerse al menos tres respuestas distintas: la pobreza y la desigualdad, desarrollada por una perspectiva anglosajona que reconoce como antecedente directo la discusión en torno al carácter relativo o absoluto de la pobreza; el desempleo y la precarización laboral (y social), que en los estudios franceses aparecen como las expresiones más evidentes de la crisis de la sociedad salarial; y las limitaciones y/o no cumplimiento de los derechos de ciudadanía, respuesta asumida particular-

mente en los estudios y documentos promovidos por diversas instancias de la Unión Europea.

Una de las principales fuentes teóricas de las que se ha nutrido el concepto y enfoque de la exclusión social es efectivamente el debate más reciente y ambicioso en torno a la definición de pobreza.<sup>1</sup> El trabajo pionero de Peter Townsend (1979) estableció una noción menos estrecha de pobreza al considerar su carácter relativo. La definición de pobreza, de acuerdo con esta perspectiva, no debería tomar como referencia la satisfacción de un conjunto absoluto de necesidades básicas, sino las oportunidades individuales de participación en la comunidad de pertenencia. Cuál es el tipo y nivel de participación exigido para evitar la pobreza no son atributos absolutos, sino el resultado de la investigación sobre las actividades y medidas en que la comunidad considera que todo individuo debería ser mínimamente capaz de participar. Desde esta perspectiva, la pobreza adquiere un carácter doblemente relativo. Por un lado, los recursos necesarios para lograr este nivel de participación son relativos en términos de tiempo y espacio, es decir, dependen del contexto socio-histórico bajo análisis. Por otro lado, la pobreza constituye una situación de privación social relativa a los niveles prevalecientes de participación. Es evidente que en el argumento de Townsend, el concepto de participación se aproxima al de integración, y el de pobreza se hace prácticamente indistinguible del de desigualdad. En un trabajo posterior, esta tendencia se hace más evidente al señalar que la pobreza sería mejor entendida como “un estado observable y demostrable de desventaja relativa en la comunidad local, la sociedad más amplia o la nación a la cual un individuo, familia o grupo pertenece”. (Townsend, 1993:79). Esta perspectiva se acerca notablemente a la noción de exclusión social en la medida que asocia la pobreza con las limitaciones a una plena participación en la sociedad de referencia.

Cuestionando el carácter exclusivamente relativo de la pobreza e iniciando un rico debate en torno a este concepto, Amartya Sen (1981, 1983, 1995) introduce nuevas nociones y herramientas de análisis que dan lugar a una nueva perspectiva de la cual se nutrirá el enfoque de la exclusión social. A los efectos del argumento que aquí me propongo desarrollar el concepto de “capacidades” (*capabilities*) introducido por Sen resulta fundamental. Las situaciones de pobreza o privación son definidas en relación a las capacidades de los individuos y/o los hogares

---

<sup>1</sup> Una revisión de este debate puede encontrarse en dos ediciones de la Revista *Comercio Exterior* (Vol. 53, N° 5 y 6) coordinadas por Julio Boltvinik.

para satisfacer un conjunto absoluto de condiciones (*functionings*) básicas. Es decir, siguiendo a Sen, la pobreza no puede identificarse simplemente con la no satisfacción de alguna de estas condiciones, ni tampoco con la carencia de determinados recursos para obtener dichas condiciones. La pobreza, en cambio, hace referencia a las capacidades, y más específicamente a las limitaciones o carencias de la “bolsa” de capacidades de los hogares. Sen le dirá a Townsend que la pobreza es un concepto relativo cuando enfocamos el análisis sobre los recursos, pero adquiere un carácter absoluto cuando nos detenemos sobre las capacidades. Con el concepto de “capacidades” Amartya Sen ha pulido la noción poco precisa de Townsend respecto a la *participación en las actividades de la comunidad*, y al mismo tiempo llevado hasta su límite el concepto de pobreza.

Efectivamente este debate empujó los límites del concepto de pobreza hasta incluir aspectos sociales y ubicar el problema de la pobreza en el ámbito de la pertenencia o membresía de los individuos a la sociedad. En un trabajo más reciente, Sen (2000) reconoce este acercamiento entre su noción de pobreza, en términos de capacidades, y la de exclusión social, e incluso encuentra un antecedente común que permite tejer esta asociación en algunas ideas de Adam Smith respecto a la privación entendida como la “incapacidad de aparecer en público sin vergüenza”<sup>2</sup>. Esta primera aproximación entre ambos conceptos, y la forma en que ella se construye, tiene importantes implicancias teóricas y prácticas que no deberían perderse de vista. Comenzando por las últimas, esta perspectiva amplia de la pobreza planteó un fuerte llamado de atención para que los estudios y políticas de combate de la pobreza concentraran sus esfuerzos, no sólo ni principalmente en los recursos, sino en las desventajas que atentan contra las capacidades de los hogares y sus miembros. Las consecuencias de esta nueva forma de ver la pobreza son múltiples, y han marcado un rotundo parte aguas en la investigación académica y la política social. Por otro lado, da lugar a un debate teórico de mayor profundidad respecto a la relación entre ambos conceptos. Es decir, por un lado, resulta evidente que los aportes de Townsend y Sen dieron lugar a una noción de pobreza en la que implícitamente comenzaba a insinuarse que ésta se asocia de alguna manera con la relación individuo-sociedad. Cómo, de qué tipo y en qué nivel se establece esta relación son algunas de las preguntas que alimentan un debate aún inconcluso, pero del que no podía escapar el concepto de exclusión social en su mismo proceso de gestación.

---

<sup>2</sup> Traducción propia del original en inglés.

Tal y como lo señalan Bhalla y Lapeyre (1999), los enfoques hasta aquí revisados privilegian en el análisis lo que podría llamarse una dimensión distribucional de la exclusión social, y esta es la razón por la cual aún se trata de una perspectiva de análisis de la pobreza. El concepto-enfoque de exclusión social, desarrollado principalmente por intelectuales franceses y más tarde en el marco de la Comisión Europea de Asuntos Sociales, toma esta dimensión distribucional, pero incorpora, y en cierta medida privilegia, una dimensión relacional. Es este último aspecto lo que constituye la esencia de este nuevo concepto-enfoque. La exclusión social es primeramente un problema relacional, de ruptura del lazo social, y esta ruptura en la tradición europea, particularmente francesa, es asociada con la crisis de la sociedad salarial (Paugam, 1995; Room, 1995; Castel, 1997; Bahalla y Lapeyre, 1999). El trabajo, y en particular el trabajo formal asalariado, emerge como el principal mecanismo de integración social. No se trata simplemente de una fuente de ingresos, sino también de legitimidad y aceptación social, de redes sociales, de solidaridad, de bienestar psicológico y autoestima, y en el caso de muchos de los países europeos, de beneficios sociales (con excepción de los países escandinavos basados en un régimen de bienestar universal).

Los dos principales motores de exclusión son, por un lado, el desempleo y la precariedad laboral entre grupos de trabajadores previamente integrados y, por otro, las dificultades que enfrentan los nuevos (potenciales) trabajadores para ingresar al mercado de trabajo (Rodgers 1995, Maguire y Maguire 1997). No se trata simplemente de un problema del mercado laboral, sino de la crisis de los mecanismos de integración social. Una integración precaria y débil al mercado de trabajo ha sido asociada con otras desventajas tales como acceso a la educación, a la vivienda, a los servicios de salud, a un ingreso decente, a niveles aceptables de participación social, etc. Paugam (1995), por ejemplo, observa: “la fuerza del vínculo entre la situación de empleo y otras dimensiones de la vida económica y social –familia, ingresos, bienestar y contactos sociales– sugiere que aquellas personas en situaciones de precariedad laboral tienen buenas chances de ser/quedar excluidos” (56). Las transformaciones estructurales en los mercados de trabajo, y en particular sus efectos de desempleo y precarización, representan los disparadores de un proceso de acumulación de desventajas que conduce a un estadio final de desafiliación respecto a la sociedad, es decir, de exclusión social.

En buena medida tomando como punto de partida esta última perspectiva, y en el marco de estudios patrocinados por la Unión Europea, se desarrolló una aproximación que rescató la noción de ciudadanía. Los

derechos de los ciudadanos a un nivel básico de bienestar material y participación social emergieron como punto de referencia del concepto de exclusión. Es evidente la influencia de los planteamientos desarrollados originalmente por T. H. Marshall acerca del proceso histórico de ciudadanía y su diferenciación de derechos civiles, políticos y sociales como componentes centrales de la noción moderna de ciudadanía. Al igual que el acercamiento que se trazaba a partir de una noción dinámica y multidimensional de la pobreza, la noción de ciudadanía entendida como *membership*, es decir, como una condición socio-históricamente determinada de pertenencia, se constituye en una variante conceptual prácticamente indiferenciable de la de exclusión social. En un contexto (como el europeo) en el que los derechos civiles y políticos parecían fuertemente arraigados, aunque con importantes deficiencias entre algunas minorías, los derechos sociales, sin desestimar los anteriores, cobraron fuerza y se constituyeron en el referente central de la exclusión social. Desde esta línea de trabajo, “la exclusión social es analizada en términos de la negación –o no realización– de los derechos sociales; en otras palabras, en términos de la extensión en que el individuo es integrado como miembro de una comunidad moral y política” (Room, 1995: 7). El foco de atención se desvió así del mercado de trabajo a la ciudadanía social.

Enriquecer el concepto de exclusión social con los desarrollos teóricos de un renovado debate sobre los derechos de ciudadanía no sólo incorporaba por otra vía el carácter multidimensional de una nueva cuestión social de la que carecía el concepto tradicional de pobreza, sino que al mismo tiempo venía a resolver dos tipos de problemas. En primer lugar, permitía un mejor acoplamiento del enfoque francés y su énfasis sobre la desafiliación y ruptura del lazo social, con la tradición anglosajona concentrada en la desigualdad y la exclusión material (Atkinson, 2000). En segundo lugar, permitía obtener una definición empíricamente identificable, a partir de la cual construir indicadores y definir políticas (Yépez del Castillo, 1994). De esta manera, el concepto de exclusión social resultó fuertemente atado a la noción de ciudadanía, y en particular (aunque no exclusivamente) a la extensión de los derechos sociales.

A través de cualquiera de estos tres caminos se llega a un concepto y una estrategia de análisis multidimensional y procesual que se sintetiza en la noción de exclusión social. Todos ellos no deben interpretarse necesariamente como mutuamente excluyentes, sino que, al contrario, las dimensiones enfatizadas por cada uno no dejan de ser incorporadas por los demás. Precisamente de allí resulta el carácter multidimensional y

dinámico que los caracteriza a todos por igual. Pero el aspecto común que constituye la esencia de la noción de exclusión social es la idea de una fractura en los lazos que tejen la relación individuo-sociedad. Y es este punto de encuentro (el mismo que sirve para situar a todos estos enfoques en un mismo debate y hacer posible el diálogo) el que da lugar a la diferenciación de cada uno de ellos. En efecto, tal como señalábamos al inicio de este apartado, las diferencias residen en los aspectos privilegiados como disparadores del debilitamiento y/o quiebre del lazo social; sin embargo, en aquel momento sólo enunciamos la mitad del argumento. Esta diferencia no es espontánea ni aleatoria, sino que, tal como lo señala Silver (1995), el debate sobre la exclusión social supone en el fondo perspectivas encontradas respecto a los fundamentos del orden social. Las diferencias visibles proceden de otra fundante acerca del factor clave que define la pertenencia, que teje la relación individuo-sociedad, y que se sitúa, respectivamente, en *el mercado, el trabajo, y la ciudadanía*, en cada uno de los tres enfoques revisados anteriormente.

Esta diferenciación es precisamente la que explica por qué el primero continúa enfatizando una dimensión distribucional y considerándose dentro de los estudios de pobreza, mientras los dos últimos privilegian una dimensión relacional y se sitúan esencialmente en el debate de la exclusión social. En un trabajo reciente, Sen (2000) explora los aportes de la noción de exclusión social reconociendo como una de sus principales ventajas la focalización de esta noción sobre la dimensión relacional de la pobreza. En este trabajo, Sen argumenta que efectivamente esta dimensión cabe bajo el paraguas del enfoque de la pobreza de capacidades (*capability poverty*): “tenemos buenas razones para valorar el no ser excluidos de las relaciones sociales, y es en este sentido que la exclusión social podría considerarse directamente un aspecto de la pobreza de capacidades” (Sen, 2000: 4).<sup>3</sup> Sin embargo, más allá de la apertura y multidimensionalidad de esta perspectiva amplia de la pobreza, se trasluce aún, no sólo en la referencia permanente a Adam Smith, una determinada concepción ontológica sobre el orden social fuertemente economicista y centrada en el individuo. Gore (1995) ha planteado una crítica similar a este enfoque de la pobreza al señalar no sólo su carácter individualista, sino por subestimar la dimensión social. En el trabajo antes citado, Sen cuestiona esta crítica preguntándose dónde está la subestimación de lo social y argumentando a favor de la capacidad de su enfoque para incluir una dimensión relacional de la privación. Sin embargo, el punto que

<sup>3</sup> Traducción propia del original en inglés.

pretendo desatacar es que la dimensión relacional incorporada por este enfoque se refiere centralmente a la relación individuo-individuo como si esta fuese la relación esencial y la unidad constitutiva del orden social.

La exclusión es entendida e incorporada como exclusión de determinadas relaciones con “otros”. Sen señala entonces que la “privación relacional” puede tener una importancia constitutiva, es decir, ser relevante en sí misma, o bien una importancia instrumental, en tanto desencadenante de otras privaciones. En cualquiera de estos dos casos, la “privación relacional” se asocia fundamentalmente con situaciones de discriminación contra grupos y/o individuos específicos y en menor medida, con situaciones de “*social closure*” o la monopolización de los recursos por un grupo en particular (haciendo uso de la clasificación trazada por Silver, 1995). Es decir, la exclusión social aparece como un quiebre o una fractura relacional, pero en la relación individuo-individuo.

No se trata de desestimar la importancia de estos procesos, los cuales como se muestra en los capítulos incluidos en este libro resultan particularmente relevantes en el contexto latinoamericano y, sin lugar a dudas, constituyen dimensiones significativas de los procesos excluyentes. Pero nuestro argumento pretende poner de relieve que la noción de exclusión social apunta no sólo ni principalmente a la relación individuo-individuo, sino a la fractura de la relación individuo-sociedad. Las diferencias planteadas entre los enfoques anteriores residen precisamente allí; en dónde debe buscarse el quiebre de este lazo social.

A diferencia de lo que sucede en el debate Europeo, situarnos en este nivel de discusión carece de sentido en el contexto latinoamericano, o al menos debe transcurrir por otros senderos. La integración social, en estas sociedades, puede describirse como un proceso multifiliatorio (Katzman et. al., 1999), en el que ningún lazo social tiene la fuerza que en otros contextos adquiere la relación salarial, los derechos sociales, o incluso la participación en el mercado, pero existen otros muchos lazos sociales más débiles que brindan un sentido de pertenencia. La integración social, en América Latina, está teñida de claroscuros; dominada, en algunos países más que en otros, por integraciones parciales.

En este sentido la exclusión social puede ser mejor aprendida como el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas que va minando la relación individuo-sociedad. Como si se tratara de un proceso de descalcificación de la estructura ósea, los huesos pueden ir perdiendo firmeza y estabilidad, pero múltiples filamentos óseos pueden mantenerlo aún en pie; si la descalcificación se expande o se asocia con algún episodio traumático, esto puede conducir a la fractura. Tal como

lo señala Estivill, “la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e ‘inferiorizando’ (sic) a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” (2003: 19). En efecto, esta interpretación más operativa y al mismo tiempo más abierta al análisis, de la exclusión social como resultado de un proceso de acumulación de desventajas, tiende a ganar fuerza y consenso en el debate contemporáneo. En este sentido, vale la pena citar nuevamente a Estivill:

Efectivamente, cada vez está más claro que la exclusión no se explica sino a partir de un encadenamiento de factores de naturaleza relativamente distinta que confluyen, de manera hasta cierto punto continuada y repetitiva, en el nivel de vida de personas, grupos y territorios. La exclusión tiene una base material ligada a la falta de medios de subsistencia y no sólo es el producto de la diferenciación social. Son los circuitos de privación, las desventajas acumuladas lo que la caracterizan (Estivill 2003: 39-40).

Este punto al que hemos arribado tiene dos fuertes implicaciones metodológicas, que sólo mencionaré aquí a manera de introducción para abordar con mayor detalle en el próximo apartado. La primera de ellas consiste ni más ni menos que en problematizar la emergencia de estos procesos acumulativos de desventajas; cómo abordarlos, qué conceptos nos hacen falta, hacia dónde dirigir nuestra atención, cómo construir una perspectiva de análisis centrada en las “espirales de desventajas” (De la Rocha, este libro). La segunda implicación es que el concepto de exclusión social se constituye en un tipo ideal (en términos sociológicos, claro está). Resulta fútil, y en cierta medida irrelevante, concentrar los esfuerzos en la identificación de situaciones puras y extremas de exclusión social, lo cual además, como señala Atkinson (2000), puede desviar la atención de las consecuencias más extendidas del nuevo orden social, que consisten en colocar a amplios sectores en condiciones de precariedad, riesgo e incertidumbre. Tal como lo expresa Murard (2002), “exclusión es una palabra que denota a un número pequeño de personas excluidas, mientras que los problemas a los que hace referencia son de hecho fuente de preocupación para una gran parte de la sociedad, especialmente entre la clase trabajadora y la clase media-baja”<sup>4</sup> (42). Idea que también aparece en Castel (1999) al señalar que es en las extensas zonas grises de vulnerabilidad donde deben concentrarse los esfuerzos de in-

<sup>4</sup> Traducción propia del original en inglés.

Gonzalo A. Saraví

vestigación. Si la exclusión social permanece en el horizonte como una amenaza potencial, lo que los hogares y sus miembros experimentan cotidianamente son condiciones de vulnerabilidad más o menos profundas. Es decir, la exclusión social como enfoque invita a centrar el análisis no en situaciones puras de exclusión, sino en situaciones de vulnerabilidad caracterizadas por procesos más o menos intensos de acumulación de desventajas.

### **3. Vulnerabilidad y acumulación de desventajas en la sociedad contemporánea**

La centralidad que adquieren los procesos de acumulación de desventajas y las situaciones de vulnerabilidad como dimensiones claves en el análisis de la exclusión social establece una conexión directa y necesaria con una perspectiva de curso de vida. De hecho, pueden encontrarse profundas interconexiones entre los enfoques de la exclusión social y el curso de vida que los hace sino directamente complementarios, generadores de una sinergia que potencia recíprocamente sus capacidades analíticas.

Por un lado, si el elemento esencial que descubre la exclusión social es la vulnerabilidad de amplios sectores de la población a quedar atrapados en espirales de desventajas, resulta necesaria una estrategia metodológica que permita focalizar el análisis sobre procesos y que, al mismo tiempo, permita evaluar factores y situaciones de riesgo antes que estos se materialicen en experiencias biográficas concretas. El carácter multidimensional y procesual de la exclusión exige una perspectiva que permita trascender la instantaneidad característica de los estudios tradicionales sobre pobreza y deshilar la madeja de desventajas que se entretajan y retroalimentan en las trayectorias biográficas. En este sentido, tal como señala Esping Andersen (2002), una perspectiva centrada en el curso de vida abre la posibilidad de vincular eventos y procesos, en la medida que las condiciones de bienestar en un momento dado suelen asociarse con otras previas e influir en las condiciones futuras; pero además es a través del análisis de las experiencias biográficas que pueden diferenciarse desventajas transitorias, con escasas reverberaciones en trayectorias futuras, de otras cuyas consecuencias pueden acompañar a los individuos por largos períodos de su historia biográfica.

De hecho, esta fuerte asociación entre la exclusión social entendida como resultante de un proceso de acumulación de desventajas y un análisis biográfico está implícitamente presente en la formulación original

de la idea de procesos acumulativos de ventajas y desventajas que indiscutiblemente debe atribuirse a Merton (1968). En efecto, en un estudio sobre los sistemas de retribuciones a lo largo de la carrera profesional en la comunidad científica, Merton establece que dentro de una misma cohorte de científicos las desigualdades tienden a incrementarse con el paso del tiempo, en la medida que estas tienden a enlazarse con desigualdades previas. De este modo las diferencias y desigualdades intracohorte comienzan a amplificarse y auto-reproducirse como resultado del hecho que distintas carreras profesionales individuales pueden verse atrapadas en cadenas de ventajas o desventajas que se retroalimentan y acumulan unas sobre otras. Sólo estamos a un paso para trasladar la acumulación de desventajas de una trayectoria en particular, como lo es la científica profesional, a la experiencia completa y multidimensional del proceso biográfico.

Pero no se trata sólo de una complementariedad metodológica entre esta perspectiva de la exclusión y la vulnerabilidad social, por un lado, y un enfoque centrado en el curso de vida, por otro; se trata también de una asociación analítica y más aún factual. En la sociedad contemporánea el curso de vida, y en particular la experiencia biográfica, constituye el cuerpo en el que se cristalizan las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en las que transcurre la vida de los individuos. Es decir, tal como trataremos de explorar más adelante, nuevas situaciones de riesgo, nuevas desigualdades, pero también desventajas estructurales ya conocidas tienen hoy un efecto más heterogéneo y al mismo tiempo más focalizado. Es cierto que ellas afectan con mayor o menor intensidad a determinados sectores de la población, pero también lo es que estos riesgos, desigualdades y desventajas tienden al mismo tiempo a decodificarse diferencialmente “y” al nivel micro del individuo, o dicho con mayor precisión, al nivel de la experiencia biográfica individual. Estos aspectos actualizan y realzan la atención que merece la provocadora invitación de Wright Mills (2003 [1959]) a concentrar nuestros esfuerzos analíticos y nuestra imaginación sociológica en los encuentros y cruces entre biografía e historia. Decimos que se trata de una asociación analítica y factual porque se basa en aspectos clave que definen la contemporaneidad como lo son procesos seculares hacia la individualización, pero también procesos socio-políticos de creciente desprotección y mercantilización del bienestar. Tal como lo señala Dewilde:

Sin embargo, con los cambios sociales que han ocurrido desde los años ochenta, en particular la emergencia de nuevos riesgos sociales y la reducida capacidad del estado de bienestar de responder a estos nuevos desafíos, la perspectiva del

Gonzalo A. Saraví

ciclo de vida se ha vuelto nuevamente relevante como marco de referencia para el análisis, aunque la investigación social sobre la relación entre pobreza y ciclo de vida continúa siendo aún limitada (Dewilde 2003: 112).<sup>5</sup>

En efecto, tal como coinciden en señalar diversos autores, que por otro lado difieren en sus intereses y enfoques, la sociedad contemporánea hace de la experiencia biográfica un proceso particularmente incierto y vulnerable (Esping Andersen, 1999; 2002, Giddens, 2001; Beck; 1998; Beck y Beck, 2003; Fitoussi y Rosanvallon, 1997). Al menos tres aspectos, íntimamente relacionados entre sí, confluyen para potenciar esta sensibilidad del curso de vida: un proceso secular de individualización, la emergencia de desigualdades dinámicas y la desarticulación de la estructura de oportunidades.

Por un lado, el proceso de individualización que se constituye en uno de los rasgos esenciales y definatorios de la nueva modernidad consiste precisamente en un resquebrajamiento de las “biografías normales”; es decir, un debilitamiento de los patrones biográficos tradicionales, socialmente sancionados y pautados (Giddens, 2001; Beck y Beck, 2003). La estabilidad familiar, el empleo de por vida o una carrera laboral de largo plazo, la seguridad social, o los roles tradicionales de género, por citar sólo algunos ejemplos, se han visto seriamente debilitados como supuestos y pilares sobre los cuales construir la propia biografía.

Esta individualización institucionalizada, en la medida que no responde al poder volitivo del individualismo liberal, somete a los individuos a nuevas exigencias reflexivas que se traducen en la necesidad de un monitoreo permanente de la propia experiencia biográfica. Esta exigencia, sin embargo, no necesariamente se traduce en una práctica; la capacidad reflexiva a nivel individual y la individuación a nivel societal presentan limitaciones, claroscuros y disparidad de niveles<sup>6</sup>. Por un lado, suele olvidarse que la reflexividad es intensamente demandante de recursos, y *ceteris paribus* que es afectada por su carencia; por otro lado, el énfasis en la individuación tiende a exagerar el desincrustamiento de los individuos con respecto a tramas sociales y culturales (Rustin y Chamberlyne, 2002).

<sup>5</sup> Traducción propia del original en inglés.

<sup>6</sup> Es importante retener esta idea, que es indirectamente expresada por Beck y Beck (2003) al señalar que la manera de vivir en Munich o Berlín es distinta a la que se da en Pomerania o Friesland del Este, y que sirve como apunte para, de la misma manera, evitar un prejuicio inverso de creer que porque la individuación sea más evidente en ciertas ciudades europeas, se trata de un proceso ajeno y desconocido en el contexto latinoamericano, y en particular en sus grandes ciudades.

Precisamente, lo que nos interesa rescatar de la hipótesis de un creciente proceso social de individualización no es su exactitud referencial, sino retener la implicación teórica respecto a que en la sociedad contemporánea, tal como señalan Rustin y Chamberlyne (2002), “las transiciones sólo pueden ser bien hechas, y con el menor riesgo de daño personal, cuando hay espacio social y mental para pensar respecto a sus implicaciones”<sup>7</sup> (4). Resulta evidente que esta exigencia de la nueva modernidad supone un nuevo factor de riesgo y vulnerabilidad para el proceso de construcción biográfica: “la ‘biografía hágalo usted mismo’ es siempre una ‘biografía de riesgo’, por no decir incluso una ‘biografía de la cuerda floja’, una situación de peligro permanente (en parte abierta y en parte oculta)” (Beck y Beck, 2003:40). Las decisiones de los individuos, pero también los procesos y capacidades (oportunidades y constreñimientos) para la toma de decisiones adquieren mayor peso dando por resultado mayor diferenciación y riesgo en los patrones biográficos.

La mayor sensibilidad al riesgo del curso de vida puede interpretarse también como resultado de la emergencia, o en su defecto expansión, de desigualdades de un nuevo tipo que en términos de Fitoussi y Rosanvallon (1997), se definen como *desigualdades dinámicas*. Las desigualdades dinámicas pueden considerarse como el contexto que acompaña a la individualización, y en particular como aspecto central de su proceso de institucionalización, aunque en la concepción de Beck y Beck no se lo vincule directamente al problema de la desigualdad social.

Las desigualdades dinámicas, en contraste con las desigualdades estructurales o permanentes, se caracterizan por su transitoriedad y eventualidad, pero que en la sociedad contemporánea tienden a extenderse y fijarse en las trayectorias biográficas, siendo éste su carácter novedoso más que el factor de desigualdad en sí mismo. Es en este sentido que Fitoussi y Rosanvallon (1997) señalan que estas nuevas desigualdades sólo pueden rastrearse en las trayectorias efectivas de los individuos, por lo cual para muchos se trata de *desigualdades de la trayectoria*. Si bien tiende a primar un sesgo economicista al identificar las nuevas desigualdades, estas pueden extenderse a otros ámbitos; así por ejemplo, las distintas formas en que jóvenes de sectores populares y/o clases medias lleguen y respondan a una maternidad adolescente no planificada tenderán a constituirse en desigualdades que permearán diferencialmente sus respectivas trayectorias familiares, educativas y laborales, entre otras; de la misma forma, y sólo por mencionar un ejemplo más, el desempleo del

<sup>7</sup> Traducción propia del original en inglés.

jefe del hogar tendrá efectos heterogéneos, incluso intraclase, dependiendo de la composición de la familia, de las características de la comunidad en que resida, etc.

Se trata entonces de desigualdades fundamentalmente intracategoriales (Fitoussi y Rosanvallon, 1997), que se superponen (a) y fragmentan las desigualdades estructurales. Nuevamente debemos considerar y matizar los contrastes contextuales; que en sociedades avanzadas las desigualdades dinámicas tiendan a cobrar preeminencia sobre las permanentes no debe llevarnos necesariamente ni a la aceptación de este axioma ni al rechazo de estas nuevas desigualdades en América Latina. La especificidad reside precisamente en que sobre desigualdades estructurales que no sólo no pierden fuerza sino que se profundizan, emergen desigualdades de trayectorias que incrementan la vulnerabilidad de la construcción biográfica, que fragmentan las categorías de clase o status con múltiples patrones biográficos y que plantean el riesgo de la exclusión. El curso de vida y, en particular, las trayectorias biográficas, constituyen la unidad de análisis en que accidentes o eventos aleatorios pueden constituirse o en desigualdades desencadenantes o en nuevos engranajes, de procesos de acumulación de desventajas.

Como implícitamente hemos mencionado en los dos puntos anteriores (individualización y desigualdades dinámicas), la experiencia biográfica no transcurre en el vacío. Tal como señala O'Rand (1990, citado en Dewilde, 2003), el estado, el mercado y la familia determinan la estructura de oportunidades en la cual las sucesivas cohortes desarrollan sus respectivos cursos de vida. Es decir, los procesos de acumulación de desventajas no son un problema de "las biografías" o de "un curso de vida desviado" (Dewilde, 2003), sino de una estructura de oportunidades que hace al proceso de construcción biográfico más problemático e incierto. Al menos para el caso de América Latina, cuatro instancias claves forman parte de la estructura de oportunidades en la que transcurre la vida de los individuos y sus hogares: el estado, el mercado, la comunidad y la familia (Kaztman, 1999; Bayón, 2002). Una extensa bibliografía, sobre la que no me detendré aquí, ha documentado ampliamente las profundas transformaciones que con mayor o menor intensidad han experimentado todas y cada una de estas esferas en el transcurso de las últimas décadas. La emergencia de políticas de combate a la pobreza, la focalización y la fragmentación del bienestar en el estado, la creciente precarización e inestabilidad del mercado de trabajo, la segregación, la estigmatización y el distanciamiento de los espacios urbanos y nuevas estructuras y dinámicas de organización en las familias son algunos de

los aspectos que reconstruyen un escenario de nuevas oportunidades y constreñimientos, pero que en todos los casos contribuyen a una creciente fragmentación y desigualdad en las experiencias biográficas. Esping Andersen ha tematizado en extenso esta problemática, llamando la atención sobre la desarticulación entre los componentes de un régimen de bienestar desactualizado y en proceso de transformación que da lugar a la emergencia de *life course risks* o riesgos del curso de vida.

Muchas de estas transformaciones y su heterogeneidad en el contexto latinoamericano son abordadas y exploradas en los capítulos que integran este libro. Lo que me interesa destacar aquí es que este nuevo escenario, la estructura de oportunidades con la que hoy nos encontramos, resulta absolutamente consistente con un creciente proceso de individualización y la emergencia de desigualdades dinámicas. La confluencia de estas tres dimensiones incrementa la incertidumbre, el riesgo y la desigualdad del curso de vida, y en particular de la experiencia biográfica. Desde perspectivas de análisis diferentes sobre la sociedad contemporánea y focalizando sobre distintas dimensiones, los autores examinados arriban a un mismo punto de coincidencia que enfatiza el riesgo y la desigualdad en el curso de vida como aspecto clave de la contemporaneidad; Beck y Beck hablando de “biografías de riesgo”, Fitoussi y Rosanvallon haciendo referencia a las “desigualdades de la trayectoria” y Esping Andersen alertando sobre la emergencia de “riesgos del curso de vida”.

Son precisamente estos tres rasgos de la sociedad contemporánea los que vuelven analítica y empíricamente relevante hablar de procesos de acumulación de desventajas; tal como señaló Esping Andersen (1999:42) “el entrampamiento en oportunidades inferiores de vida es una posibilidad en ascenso”<sup>8</sup>. Metodológica y analíticamente resulta conveniente, sin embargo, diferenciar entre procesos sincrónicos y diacrónicos de acumulación de desventajas, los cuales si bien pueden desarrollarse independiente o simultáneamente, implican dos situaciones diferentes. Aún centrándonos en una perspectiva de curso de vida, existe la posibilidad de establecer una diferenciación de la temporalidad en que puede desencadenarse un proceso de acumulación de desventajas.

La acumulación de desventajas sincrónica se refiere a aquella situación en que una desventaja puede disparar simultáneamente otras. Dicho en otros términos se trata de un conjunto de desventajas atadas entre sí, en el cual si bien una de ellas es el disparador inicial todas se despliegan simultáneamente con un efecto acumulativo. Tomemos como ejem-

<sup>8</sup> Traducción propia del original en inglés.

plo la pérdida del empleo; este evento puede asociarse con disminución de los ingresos, inserción de otros miembros al mercado de trabajo, cambios en las pautas de consumo (incluso alimenticio), malestar psicológico y conflictos intrafamiliares, etc. Se trata sólo de un ejemplo imaginado, aunque varias de estas asociaciones han sido establecidas en diversos estudios empíricos. Lo importante de destacar es el carácter potencial que le dimos a esta asociación; en efecto, tanto la composición de este conjunto de desventajas como la intensidad de cada una variará dependiendo de la etapa del curso de vida, de la estructura de oportunidades y los recursos disponibles. Estos aspectos dotarán de heterogeneidad al conjunto de desventajas atadas al desempleo, como a sus impactos sobre la experiencia individual y familiar.

Por otro lado, la acumulación de desventajas diacrónica se refiere a los casos en que una desventaja en un tiempo cero tiende a traer aparejadas otras desventajas en tiempos sucesivos de corto, medio o largo plazo. Se trata de lo que O'Rand ha llamado "*stratification over the life course*" y que define como procesos de diferenciación o heterogeneidad que se despliegan a lo largo del curso de vida, particularmente en la forma de trayectorias de desigualdad económica (1990 citado en Dewilde, 2003). Esta es la forma en que habitualmente se hace referencia a los procesos de acumulación de desventajas y que, como mencionamos anteriormente, tiene un claro antecedente en el estudio de Merton ya referido. Lo que pone de relieve la acumulación de desventajas en forma diacrónica es el peso, el gran peso, del punto de partida, es decir, de las desigualdades y desventajas iniciales. Tal como señala Dewilde:

Este proceso de creciente diferenciación intra-cohorte se asocia con trayectorias de desigualdad socialmente estructuradas, lo cual no es poco importante en el contexto de una perspectiva de curso de vida sobre la pobreza y la exclusión social. Claramente entonces, esta noción amplía de manera significativa la tradicional perspectiva del curso de vida, en la cual la creciente diferenciación a lo largo del curso de vida era considerada una función de eventos (históricos) dramáticos o mecanismos de naturaleza más socio-psicológica. (Dewilde 2003: 123).<sup>9</sup>

El enfoque de la exclusión social puede entenderse entonces como un esfuerzo por centrar el análisis en las situaciones de vulnerabilidad que pueden desencadenar procesos de acumulación de desventajas sincrónicos y/o diacrónicos. Las implicaciones para la política pública son igualmente trascendentes en la medida que llama a poner el foco de

---

<sup>9</sup> Traducción propia del original en inglés.

atención sobre situaciones de riesgo antes que en los resultados y a desarrollar un abordaje más holístico (o multidimensional) y preventivo. El concepto de exclusión social se mantiene como un referente potencial para describir una situación en la cual el entrapamiento en estos círculos de desventajas podría conducir a un quiebre o fractura del lazo social. Veamos entonces algunas de las implicaciones del enfoque y el concepto de exclusión social para América Latina.

#### **4. Algunas rupturas de la cuestión social en América Latina**

Muy recientemente en diversos espacios académicos de América Latina ha surgido una misma preocupación referida a los aportes y validez de la noción (como concepto y enfoque) de exclusión social en nuestra región. Uno de los problemas, tal vez el más controversial, se refiere a la definición de integración social. Se trata de un problema, sin embargo, que no afecta exclusivamente a las sociedades latinoamericanas; de hecho, las diferencias en las perspectivas revisadas anteriormente radican precisamente en la identificación del *lazo social*; además, como también señalábamos antes, el problema de la integración social requiere de un esfuerzo analítico e interpretativo para cada contexto socio-histórico particular. Es decir, no se trata de importar un concepto, sino de asumir el desafío de enriquecerlo y transformarlo a partir de nuevas experiencias de análisis e investigación social.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, los hogares con importantes deficiencias en sus condiciones de vida material solieron representar el grueso de la población. Es decir, la pobreza y la desigualdad no pueden equipararse a la exclusión; estos dos aspectos tomados en sí mismos han caracterizado la historia reciente de nuestra sociedad (ver informes de CEPAL). En segundo lugar, gran parte de la población ha tenido tradicionalmente un vínculo débil con el mercado de trabajo formal (Oliveira y Roberts, 1996). Los empleos estables y protegidos han sido en general la excepción más que la regla. Finalmente, la ciudadanía ha sido un proceso lento y fragmentado (Santos, 1979; Gortari y Ziccardi, 1996; Bayón et. al., 1998). Los derechos sociales en particular han sido con frecuencia un privilegio, y nunca alcanzaron una extensión comparable a la situación europea.

Dado el carácter multifiliatorio y parcial que caracterizó la integración social en el contexto latinoamericano, encontrar un factor único y originario de exclusión puede resultar una tarea infructuosa, e incluso

fútil. Frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en el que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y/o el trabajo. La particularidad de la exclusión social en América Latina, que al mismo tiempo se constituye en la principal dificultad analítica, consiste en que ésta se da sobre un trasfondo de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral, de limitada ciudadanía. El desafío reside precisamente en poder diferenciar la figura del fondo, es decir, las especificidades de la exclusión social en un escenario signado por las características antes mencionadas. Los contrastes pueden resultar más evidentes en el contexto europeo, pero los procesos de acumulación de desventajas no son menos relevantes en la sociedad latinoamericana contemporánea.

En efecto, las especificidades del contexto plantean nuevos desafíos y esfuerzos analíticos. Retomando nuestra distinción original, estos desafíos se plantean respecto al enfoque y el concepto involucrados en la noción de exclusión social. Esta preocupación, específicamente en el contexto latinoamericano, se materializa de manera sintética en dos interrogantes muy concretos: por un lado, ¿cuáles son las diferencias y, en todo caso, los aportes del enfoque de la exclusión social respecto a la bien establecida y consolidada tradición de estudios sobre marginalidad que floreció en los años sesenta y setenta en la región?; por otro lado, la pregunta es si el concepto de exclusión social hace referencia y significa un nuevo problema, una nueva realidad, es decir, si hay nuevos atributos en la situaciones de privación y pobreza que por largo tiempo han caracterizado a América Latina.

Algunos autores se han preguntado si efectivamente existen diferencias sustanciales entre la marginalidad y la exclusión social, y si este último constituye verdaderamente un avance con respecto a los estudios sobre marginalidad (Yépez del Castillo, 1994; Faría, 1995; Bhalla y Lapeyre, 1999; Nun, 2001; Wood, 2005). Un primer aspecto imprescindible a tener en cuenta para abordar esta primera pregunta es cómo se fue gestando el debate sobre la marginalidad y los distintos enfoques que de allí surgieron. Haciendo un gran esfuerzo de síntesis, uno de los ejes claves que permeó este debate fue precisamente la condición de integración de

los nuevos sectores sociales emergentes e identificados como los marginales. Desde la teoría de la modernización, efectivamente la marginalidad fue entendida como un problema de falta de integración de sectores específicos de la población, resultante de un proceso de cambio de una sociedad en tránsito. Desde esta perspectiva, que encuentra su expresión más acabada en los trabajos de Gino Germani (1980), se enfatiza una dimensión actitudinal y más aún cultural como la dimensión clave de la fractura social. El tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, particularmente si éste ocurre de manera acelerada, tiende a generar una situación de anomia en la medida que determinados sectores de la población conservarían normas, valores y prácticas del viejo orden, inadecuadas a la modernidad emergente. La marginalidad como problema de falta de integración es el producto resultante de las asincronías y desfases de una época en cambio y, por tanto, se constituía al mismo tiempo en un problema transitorio del cual se encargaría el propio avance de la modernidad.

La versión histórico-estructural, que se inserta en el marco de la teoría de la dependencia, y que a la postre se constituiría en el paradigma dominante sobre el tema, se gestó en buena medida en el diálogo y la crítica a la perspectiva modernizadora. La premisa central de este enfoque es precisamente que la marginalidad no representa un problema de falta de integración, sino que contrariamente debe atribuirse a la forma particular en que se da la integración en el capitalismo dependiente. El énfasis se desplaza de la dimensión cultural a la económica desde una perspectiva estructural; la marginalidad no es el producto de una sociedad en tránsito, sino del funcionamiento inherente al capitalismo dependiente.

Para resumir, desde la perspectiva histórico-estructural prevaeciente en la literatura latinoamericana, la situación de marginalidad surge de una peculiar forma de integración de ciertos segmentos de la fuerza de trabajo al aparato productivo dominante. De este modo, el rasgo definitorio del sector marginal es su rol en el proceso de acumulación característico de las naciones dependientes. (Perlman 1976: 258).<sup>10</sup>

Una vez establecido este punto de diferenciación con respecto a la versión modernizadora, el debate al interior de la perspectiva histórico-estructural se centra precisamente en el rol que ocupan los sectores marginales en la estructura del capitalismo dependiente. Este es el conocido y prolífico debate latinoamericano respecto a si los marginales consti-

<sup>10</sup> Traducción propia del original en inglés.

tuían un ejército industrial de reserva o una sobre población relativa (Nun, 1969; Murmis, 1969; Cardoso, 1970). Ya no se discutía su integración, sino el rol y la funcionalidad de estos sectores, y cómo ella operaba. Tal como lo señala Faría (1995), la primera tesis tendió a predominar y, en general, se asumió que la marginalidad urbana correspondía a un modo específico (y subordinado) de integración a la división social del trabajo prevaleciente (Faría, 1995). Aún Nun, principal representante de la segunda posición, señalaba que una de las estrategias para evitar la disfuncionalidad de esta población excedente consistió precisamente en sacrificar la integración del sistema para aumentar la integración social (2000 [1971]).

Paralelamente, estudios etnográficos ponían en evidencia la racionalidad e integración de los llamados sectores marginales (ver Perlman, 1976; Lomnitz, 1975; Roberts, 1973). El estado, la comunidad, la familia y, de manera más restringida, el mercado de trabajo tejieron una red de múltiples filiaciones que garantizaron su integración. Las múltiples estrategias de sobrevivencia, la economía informal, los movimientos urbano-populares, pero también las expectativas de movilidad social y progreso fueron temas centrales a través de los cuales se fue nutriendo y fortaleciendo aquella hipótesis.

En síntesis, hay una clara diferencia de enfoques entre la marginalidad y la exclusión. Sin embargo, aunque parezca paradójico decirlo, no se trata de una diferencia por oposición, sino de una diferencia que resulta complementaria. Los estudios sobre la marginalidad, particularmente en su vertiente histórico estructural, nos ayudan a entender la forma (profundamente desigual por cierto) en que se da la integración social en las sociedades latinoamericanas, la génesis estructural de las condiciones de privación y pobreza prevalecientes y las claves de un proceso de integración multifiliatorio. Sin estos avances previos, no estaríamos en condiciones de entender y poder abordar el análisis de los procesos de acumulación de desventajas y vulnerabilidad en América Latina, que amenazan hoy con el riesgo de la exclusión social.

La marginalidad en la versión de Germani, o en términos generales de la teoría de la modernización, tenía una mayor cercanía con la exclusión social, al identificar claramente una fractura social. NO obstante, al mismo tiempo, su énfasis en la raíz cultural de esta fractura y en su carácter inherentemente transitorio la distancia del enfoque de la exclusión social. Esto hace que ambos enfoques resulten competitivos entre sí, es decir, interpretaciones alternativas. La marginalidad en su perspectiva histórico-funcional resulta, en cambio, complementaria a la exclusión

social en su versión latinoamericana. Cómo analizar los procesos actuales de exclusión, sin entender previamente las formas de integración de amplios sectores de la población marginada. Los múltiples aportes de los estudios sobre marginalidad son indispensables para poder analizar e interpretar las continuidades y rupturas de la cuestión social en nuestra región. Es decir, el enfoque de la exclusión social se distingue del de la marginalidad al centrar su mirada en los procesos de acumulación de desventajas que pueden debilitar la relación individuo-sociedad, pero al mismo tiempo este desplazamiento de la mirada (de enfoque) se debe a una realidad que presenta continuidades, pero también rupturas.

Sobre la base de la discusión más bien teórica sostenida en el apartado anterior, la tarea consiste ahora en desentrañar qué ha cambiado en nuestros países, cuáles son aquellos aspectos que dan una nueva condición a la cuestión social latinoamericana y que dan lugar a los estudios sobre exclusión social. No es mi propósito abordar esta ambiciosa pregunta aquí; pero sí existe una reciente literatura (en la que, por cierto, han participado todos los autores de este libro) que comienza a señalar algunas claves para entender la emergencia de esta nueva cuestión social. Es decir, establecida la diferencia de enfoque, nos desplazamos a la segunda pregunta planteada inicialmente referida al concepto.

En el transcurso de la década pasada varios estudios se preocuparon por las huellas en la estructura social y las condiciones de vida de la población que dejaron las profundas transformaciones que acompañaron a un nuevo modelo de desarrollo asumido con mayor o menor intensidad a lo largo de América Latina. Llamativamente estos trabajos centraron su atención en el proceso de empobrecimiento que sufrieron amplios sectores de clase media durante este período de reformas. La virulencia de la “caída” y la abrupta polarización que tenía lugar, particularmente en sociedades con un extendido segmento intermedio y una estructura social más homogénea, justificaron de alguna manera esta tendencia. Sin embargo, menos interés despertó la exploración de las transformaciones que sufrieron y enfrentan los sectores tradicionalmente pobres, los sujetos de la marginalidad. ¿Cuáles han sido los efectos de los profundos cambios que experimentó la región en los últimos decenios sobre la pobreza estructural? ¿Es la misma pobreza estructural o somos testigos de una nueva pobreza estructural?

Un trabajo reciente de Enríquez (2003) sobre México señala que las características de la pobreza extrema al finalizar los años noventa son diferentes a las que prevalecían decenios atrás; entre estos cambios se menciona la disminución de la capacidad de asociación y gestión colec-

tiva, mayor educación sin posibilidades de movilidad social ascendente, mayor profundidad de la pobreza, etc. De la misma forma, se encuentran referencias a cambios similares en otros países de la región (Katzman y Worlmal, 2002; Eguía, 2004). Sin embargo, no es mi interés desarrollar aquí estos aspectos puntuales; de hecho, los capítulos que integran este libro exploran y analizan de manera consistente y cuidadosa las claves de los procesos de acumulación de desventajas en diferentes experiencias nacionales. Me referiré, en cambio, a algunos problemas emergentes que representan un cambio sustancial en el escenario en el que se sitúa la nueva pobreza y los nuevos pobres.

El primero de estos atributos tiene que ver con la historicidad de la pobreza estructural. El simple paso del tiempo es ya en sí mismo un factor de cambio que transforma su naturaleza y, más importante aún, su percepción. Por un lado, ya no encuentra sustento empírico la transitoriedad de la pobreza estructural, como algunas tesis de la modernización y el desarrollismo sostenían en los sesenta (Germani 1971). Por otro lado, los propios pobres estructurales de comienzos de siglo tienen una memoria de pobreza estructural que trasciende la propia biografía remontrándose una y hasta dos generaciones atrás. En la introducción a una compilación reciente que reúne los resultados de cuatro investigaciones sobre exclusión social en América Latina, Katzman (2002) destaca un aspecto de cambio similar al que aquí nos referimos y al cual denomina *endurecimiento de la estructura social*. Citaré en extenso este párrafo del autor:

Colocar el acento final de este ejercicio en las transformaciones de las estructuras sociales responde a la intuición que, más que un problema de persistencia de pobreza y desigualdades, los países de la región están experimentando un endurecimiento de sus estructuras sociales. O puesto en otros términos, lo que se observa es un debilitamiento de la salud de los mecanismos que, en algunos países más que en otros, habían logrado alimentar la esperanza que los pobres no iban a ser siempre pobres y que el progreso económico, a través de la consolidación de los regímenes de bienestar y la consecuente extensión de los derechos ciudadanos, iría reduciendo las brechas de ingresos y riqueza (Katzman 2002: 30).

Este endurecimiento de la estructura social o lo que he llamado “la historicidad de la pobreza estructural”, que puede interpretarse como una manifestación de la primera, tiene dos claras implicaciones que es conveniente diferenciar. La primera de ellas tiene que ver con una dimensión más estructural del problema, que en cierta medida confirma la tesis de la marginalidad respecto al carácter endémico de la pobreza estructural en la región. Este reconocimiento, sin embargo, parece ser asumido incluso por el propio Estado que, ahora, como señala Roberts en su

trabajo de este libro, diseña y aplica políticas para la pobreza, como si se tratara de una resignación a convivir con ella. La segunda implicación es que esta historicidad de la pobreza ha permeado en los propios pobres. En un artículo reciente pero haciendo referencia a los resultados de su investigación sobre los pobres urbanos de Puerto Rico a inicios de los años setenta, Safa (2004) señala: “muchos de los reclutados en esta creciente clase trabajadora eran migrantes rurales, y las oportunidades de empleo y educación en las ciudades les daban una visión optimista sobre las posibilidades de movilidad social y las aspiraciones para sus hijos”<sup>11</sup> (Safa, 2004: 187). Existen diversos indicios que sugieren que el endurecimiento de la estructura social está cambiando estas expectativas y optimismo.

El segundo aspecto se refiere a la concentración espacial de la pobreza urbana. Si bien la dimensión espacial ha sido una de las características tradicionales de la pobreza estructural en las ciudades latinoamericanas, la segregación urbana ha adquirido recientemente nuevos atributos. Diversos estudios han llamado la atención sobre la concentración geográfica de desventajas y la emergencia de lo que Sabatini et. al. (2001) han dado en llamar la *malignidad de la segregación*. La creciente concentración de desempleo y precariedad laboral, de violencia e inseguridad, de abandono escolar y embarazo adolescente, de consumo de drogas e inactividad juvenil, entre muchos otros, son algunos de los aspectos que han comenzado a formar parte de la cotidianeidad en enclaves urbanos de pobreza estructural. Al respecto Sabatini, Cáceres y Cerda señalan:

[...] Las consecuencias más bien perjudiciales que la segregación espacial de los pobres siempre ha tenido se han agudizado en las últimas décadas. Incluso, los efectos positivos que excepcionalmente ella tenía están desapareciendo. Por eso hablamos de la malignidad que está cobrando la segregación [...] Creemos que los cambios reseñados representan tendencias en curso en otras ciudades latinoamericanas; [...] Asimismo, podrían alimentar la discusión internacional existente sobre la nueva pobreza que está surgiendo en las ciudades y la importancia que tiene la segregación espacial en su consolidación. [Y páginas más adelante añaden respecto a Chile] Mientras que en el pasado la aglomeración espacial podía significar ventajas políticas, laborales y sociales para las familias pobres, ahora parece conducirlos a una situación de desintegración social y a una “subcultura” de la desesperanza (2 y 17).

Como han reconocido diversos autores (Massey, 1996; Power, 2000; Wacquant, 2001) la dimensión socio-territorial es clave en los procesos de exclusión social. La segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive

<sup>11</sup> Traducción propia del original en inglés.

la ciudad, sino el sistema de relaciones sociales que se entretajan por y sobre el espacio urbano, es decir, ella implica la fragmentación socio espacial de la interacción social, y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad. Pero algunos otros estudios (Auyero, 2001; Saraví, 2004) e información de campo de distintos contextos apuntan hacia una creciente erosión de la confianza y el capital social comunitario al interior de estos espacios urbanos de pobreza estructural como consecuencia de la segregación y los aspectos negativos asociados con ella.

El tercer elemento nuevo que aparece en el escenario latinoamericano es lo que utilizando una expresión de Bryan Roberts (2004) podríamos definir como una *ciudadanía de segunda clase* y que hace referencia a las diferenciaciones, o más específicamente desventajas, generadas desde las propias instituciones del Estado. Si bien esta idea es sugerente debería señalarse que no es el Estado la fuente generadora de desventajas, o al menos no lo es aisladamente. En este sentido, cabe retomar la distinción y corrección que hace Esping-Andersen de su propia terminología, entre Estado de Bienestar y Sistema de Bienestar (1999). El Estado, en algunos casos más que en otros, es uno de los posibles proveedores de bienestar, protección y seguridad. En ningún caso, sin embargo, es el único; el mercado y la familia son otras posibles fuentes de satisfacción de estas necesidades de la población, a las cuales en el contexto latinoamericano deberíamos añadir la comunidad y crecientemente las ONGs. En América Latina todas estas instituciones actúan simultáneamente pero cada vez con una más clara diferenciación en su población objetivo.

El Estado ya no sólo no garantiza derechos universales (lo cual nunca fue el caso), sino que ahora ha abandonado la pretensión de lograrlo. No por las limitaciones de un Estado Benefactor incompleto y limitado que no llega a las clases populares, y en particular a los pobres estructurales, como solía ser el caso en el pasado (Bayón et. al., 1998). La ecuación se ha invertido, y son ahora las clases privilegiadas y medias las que se retiran del paraguas del Estado cediéndolo a los pobres y encontrando (en cierta medida forzosamente) su reemplazo en el mercado. El Estado Benefactor se ha transformado en un Estado Focalizado en aquellos que no tienen acceso al mercado. Pero a pesar de este achicamiento, el Estado Focalizado continúa siendo limitado y no todos logran hacer valer sus derechos sociales. Para gruesos contingentes de pobres estructurales sólo queda la familia, la comunidad (ambas en crisis) y hoy más que nunca las ONGs. El Estado Benefactor ha sido abandonado en uno de sus extremos (el mercado) y ha sido cedido en el otro (a las ONGs).

En la práctica, los hogares tienden a hacer uso de todos o algunos de estos componentes del sistema de bienestar. Esquemáticamente, sin embargo, se observa una clara y cada vez más profunda segmentación de la población según la o las principales instituciones que les garantizan (o no) la satisfacción de sus derechos sociales: el mercado, el Estado, las ONGs. Es el sistema de bienestar el generador de diferenciación en la *calidad* de la ciudadanía, y no simplemente el Estado. Porque además esta decir que esta diferenciación de la población “objetivo” es acompañada de una diferenciación paralela en la calidad de los servicios prestados. Hay una mayor cobertura en educación, pero las diferencias entre la educación pública y privada no deja de ensancharse; las diferencias entre las modernas clínicas privadas, los hospitales públicos y los centros de salud de ONGs son abismales; hay además seguridad privada, pública y no seguridad; hay sistemas de pensiones privadas, mínimas garantizadas por el Estado y la esperanza de que la familia se acuerde de uno. Es sobre la base de estas diferenciaciones que se generan desventajas que dan lugar a una ciudadanía de primera y segunda clase.

Estas tres dimensiones obviamente no agotan las transformaciones ocurridas recientemente. El lector habrá notado que entre los muchos otros aspectos que se podrían añadir, figuran dos grandes ausentes: el mercado de trabajo y la familia. En efecto, estas dos esferas han experimentado, en América Latina y en el transcurso de los últimos años, profundos cambios. No me detendré aquí sobre ellos porque requeriría de unas cuantas páginas, y lo cierto es que ya existen muchas escritas sobre el tema con gran rigurosidad. Por un lado, la expansión del desempleo en algunos contextos nacionales y la creciente precarización e inestabilidad del trabajo prácticamente en todos y, por otro lado, la disminución del tamaño de los hogares, la emergencia de nuevos arreglos familiares, la creciente participación laboral de ambos cónyuges, y a veces sólo de la mujer, y una mayor inestabilidad son algunos de los atributos que caracterizan al mercado de trabajo y a la familia de hoy, respectivamente. Si bien conocemos bastante sobre estas transformaciones, aún sabemos relativamente poco sobre su impacto en las experiencias biográficas (Bayón, 2003).

De lo que nos hablan todas estas transformaciones que hemos repasado de manera sintética es de la conformación de una nueva estructura de oportunidades. Si se observa con cuidado, puede notarse que cada uno de estos cambios contribuye de manera distinta a construir un escenario de mayor presión para el individuo. Los riesgos, la incertidumbre e incluso la vulnerabilidad adquieren especificidades al nivel individual y

de los hogares. Es decir, es el individuo, y en el mejor de los casos su hogar, el que se enfrenta con un resultado incierto frente a este nuevo escenario. Es esta nueva configuración de la estructura de oportunidades lo que da lugar a “biografías de riesgo” y “desigualdades de la trayectoria”, es decir, hace al individuo vulnerable a proceso de acumulación de desventajas sincrónicas y diacrónicas.

Dos observaciones finales se desprenden de lo anterior. En primer lugar, esto no significa la desaparición o ausencia de desventajas estructurales, aunque sí la fragmentación de categorías colectivas. Las desigualdades estructurales de clase, y fundamentalmente la profunda desigualdad en la distribución del ingreso en la región, marcan de manera radical las oportunidades y constreñimientos que deben enfrentar unos y otros. Pero también debemos reconocer que la vulnerabilidad se ha extendido horizontal y “verticalmente” en la estructura social, minando la homogeneidad de los diversos colectivos que podamos imaginar. En segundo lugar y en relación con este último aspecto, a la par de las desigualdades estructurales, tenemos una pulverización del riesgo y la vulnerabilidad. Esto significa para la política pública una gran diferenciación de situaciones a atender, o tal vez la necesidad de nuevos criterios de clasificaciones más centrados en los problemas y los recursos más que en los actores.

## 5. Comentarios finales

No se trata de una conclusión, sino de algunos comentarios finales que se desprenden del análisis anterior y se refieren particularmente a la pertinencia del concepto y el enfoque de la exclusión social para América Latina. Pobreza y exclusión no son lo mismo, tampoco marginalidad y exclusión lo son; además, los pobres estructurales no son los únicos vulnerables a la exclusión. El concepto de exclusión social hace referencia al quiebre del *lazo social*, de la relación individuo-sociedad. Es en este sentido que se constituye centralmente en un tipo ideal, cuya riqueza no reside en su capacidad referencial, sino en establecer una conexión de sentido posible que se constituye en una poderosa herramienta analítica. Siguiendo este legado metodológico weberiano, la exclusión social representa el resultado posible de un proceso de acumulación de desventajas llevado lógicamente a su extremo. La exclusión social como enfoque nos invita a dirigir nuestra mirada precisamente a aquellas zonas grises de vulnerabilidad; zonas en las que emergen y se desarrollan procesos sincrónicos y diacrónicos de acumulación de desventajas.

Algunas transformaciones experimentadas en las últimas dos décadas implicaron la emergencia de un nuevo escenario, con nuevas oportunidades y constreñimientos que hacen a los individuos y sus hogares más vulnerables a verse implicados en círculos de desventajas. Estos procesos son multidimensionales y diversos, fragmentando y minando la homogeneidad de las categorías tradicionales y concentrando los riesgos y presiones sobre las experiencias biográficas. En el heterogéneo tren latinoamericano de la integración social, el vagón de los excluidos tiene una composición intercategorial. Sin embargo, no debemos dejar de reconocer que no sólo la persistencia, sino la profundización de las desigualdades estructurales hacen que en los sectores menos favorecidos la vulnerabilidad a la exclusión social se potencie.

El análisis centrado en la exclusión social implica la presencia simultánea de dos niveles de análisis. Por un lado, al enfocarse sobre los procesos de acumulación de desventajas, particularmente en las experiencias biográficas, contiene una preocupación exploratoria y práctica por las raíces de procesos que afectan negativamente las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población. En América Latina el enfoque sobre la exclusión se plantea contribuir a dar respuesta al problema de la pobreza y el empobrecimiento. Por otro lado, el énfasis en la relación individuo-sociedad (que es una “cuestión” social no individual) obliga a conservar una perspectiva macro, centrada en las características del orden social, y más específicamente del tipo de sociedad que se construye, con frecuencia resumido en las posibilidades de una sociedad excluyente o incluyente. En América Latina esto se traduce en una profunda preocupación por la desigualdad y la emergencia de una sociedad fragmentada.

El eje central de este capítulo, y la idea clave en torno a la cual espero haber sido convincente, es que la cuestión social en América Latina enfrenta hoy nuevas realidades que demandan nuevos enfoques. La noción de exclusión social viene a llenar este vacío. Sin embargo, cabe ser insistente a efectos de evitar interpretaciones equivocadas; sus aportes no residen en identificar a los excluidos ni en desestimar hallazgos previos. La exclusión social intenta poner el énfasis del análisis tanto en la emergencia de un nuevo escenario que acreciente la vulnerabilidad de los hogares y sus miembros, como en los procesos mismos de acumulación de desventajas en que puedan verse atrapados en su experiencia biográfica. Es decir, tal vez una de sus mayores virtudes sea que la exclusión social funge como un vaso comunicante entre la academia y la política pública dando cuenta de la complejidad de una nueva cuestión social, en la que

Gonzalo A. Saraví

los desafíos continúan siendo la pobreza, la profunda desigualdad, y la construcción de una sociedad más incluyente.

## Bibliografía

- Atkinson, Rowland. 2000. "Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge", in *Urban Studies*, 37 (5-6), pp. 1037-1055.
- Auyero, Javier. 2001. "Introducción. Claves para pensar la marginación", en L. Wacquant *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Bayón, Ma. Cristina. 2003. "La erosión de las certezas previas: Significados, percepciones e impactos del desempleo en la experiencia argentina", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, No 22 (Junio 2003), pp.51 -77.
- Bayón, Ma. Cristina; Bryan Roberts; y Gonzalo Saraví. 1998. "Ciudadanía social y sector informal en América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, 7 (13), pp. 73-111.
- Beck, Ulrich. 1998. *La Sociedad del Riesgo*. México: Paidós.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck. 2003. *La Individualización*. Barcelona: Paidós.
- Bhalla, Ajit S. y Frederic Lapeyre. 1999. *Poverty and Exclusion in a Global World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Cardoso, Fernando E. 1970. "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (1/2), pp. 57-76.
- Castel, Robert. 1997. *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert. 1999. "Vulnerabilidad social, exclusión: La degradación de la condición salarial", en J. Carpio y I. Novacovsky (eds.) *De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales*. Buenos Aires: F.C.E. / SIEMPRO / FLACSO.
- Dewilde, Caroline 2003. "A life-course perspectiva on social exclusión and poverty", en *British Journal of Sociology*, 54(1), pp. 109-128.
- Eguía, Amalia (ed.). 2004 "El estudio de la pobreza en América Latina", Tema central de *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, (2).
- Enríquez, Rocío. 2003. "El rostro actual de la pobreza urbana en México", en *Comercio Exterior*, 53 (6), pp. 532-540.
- Esping Andersen, Gosta 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping Andersen, Gosta. 2002. "A child-centred social investment strategy", en G. Esping Andersen (ed.) *Why We Need a New Welfare State*. Nueva York: Oxford University Press.
- Estivill, Jordi. 2003. *Panorama de la lucha contra la exclusión social. conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

- Faría, Vilmar. 1995. "Social exclusion and Latin American analysis of poverty and deprivation", en G. Rodgers, Ch. Gore y J. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon. 1997. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- García, Brígida y Olga Rojas. 2002. "Los hogares latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17 (50): 261:288.
- Germani, Gino. 1971. *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Germani, Gino. 1980. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Giddens, Anthony. 2001. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- González de la Rocha, Mercedes. 2001. "From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model", en *Latin American Perspectives*, 28 (4), pp. 74-100.
- Gore, Charles. 1995. "Markets, citizenship, and social exclusion", en G. Rodgers, Ch. Gore y J. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Gortari, Hira de y Alicia Ziccardi. 1996. "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1876-1994", en VVAA *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Plaza y Valdez / Instituto Mora / UNAM / FLACSO.
- Jencks, Christopher y Paul Peterson (eds.). 1991. *The Urban Underclass*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kaztman, Ruben (coord.) 1999. *Activos y Estructura de Oportunidades: Estudio sobre las Raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Kaztman, Ruben. 2002. "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina", en R. Kaztman y G. Wormald (coords.) *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Kaztman, Ruben; Fernando Filgueira; Gabriel Kessler; Laura Golbert; y Luis Beccaría 1999. *Vulnerabilidad, activos y exclusion social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: I.L.O.
- Kaztman, Ruben y Guillermo Wormald (coords.). 2002. *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *¿Cómo Sobreviven los Marginados?*. México: Siglo XXI.

Gonzalo A. Saraví

- Maguire, Malcolm y Susan Maguire. 1997. "Young people and the labor market", en R. MacDonald (ed.) *Youth, Underclass, and Social Exclusion*. Londres: Routledge.
- Massey, Douglas. 1996. "The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century", en *Demography*, 33 (4), pp. 395-412.
- Massey, Douglas y Nancy A. Denton. 1993. *The American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- Merton, Robert K. 1968. "The Matthew Effect in science. The reward and communication systems of science are considered", en *Science* (159): 56-63.
- Mills, Wright. 2003 [1959] *La imaginación sociológica*. México: F.C.E.
- Moser, Caroline. 1998. "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies", en *World Development*, 26(1), pp. 1-19.
- Munck, Ronaldo. 2005. "Social exclusion: new inequality paradigm for the era of globalization?", en Mary Romero y Eric Margolis (eds). *The Blackwell Companion to Social Inequalities*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Murard, Numa. 2002. "Guilty victims: social exclusion in contemporary France", en P. Chamberlayne, M Rustin, y T. Wengraf (eds.), *Biography and Social Exclusion in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Murmis, Miguel. 1969. "Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5 (2), pp. 413-421.
- Nun, José. 1969. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva, y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología* (2), pp. 178:236.
- Nun, José. 2001. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: F.C.E.
- Oliveira, Orlandina y Bryan Roberts. 1996. "Urban development and social inequality in Latin America", en J. Gugler (ed.) *The Urban Transformation of the Developing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- O'Rand, Angela 1990. "Stratification and the life course", en R. H. Binstock y L.K. George (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*. Tercera edición. San Diego: Academic Press.
- Paugam, Serge. 1995. "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France", en G. Room (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Perlman, Janice. 1976. *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Power, Anne. 2000. "Poor areas and social exclusion", en A. Power y J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of Cities*. CASE Paper 35, London School of Economics.
- Roberts, Bryan. 1973. *Organizing Strangers. Poor Families in Guatemala City*. Austin: The University of Texas Press.
- Roberts, Bryan. 2004. "From marginality to social exclusion: from laissez faire to pervasive engagement", en *From Marginality of the 1960s to the New Pover-*

- ty of Today: A LARR Research Forum*, *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 195-197.
- Roberts, Bryan y Orlandina de Oliveira. 1998. "Urban growth and urban social structure in Latin America 1930-1990", en L. Bethell (ed.), *Latin America: Economy and Society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodgers, Gerry. 1995. "What is special about a social exclusion approach", en G. Rodgers, Ch. Gore y J. Figueiredo (eds.). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Rodgers, Gerry; Charles Gore, y José E. Figueiredo (eds.) 1995. *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Rodríguez, Jorge. 2001. *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Qué está pasando?, ¿Importa?*. Santiago de Chile: CELADE/FNUAP
- Room, Graham 1995. "Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research", en G. Room (eds.) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Rustin, Michael y Prue Chamberlayne. 2002. "Introduction: from biography to social policy", en P. Chamberlayne, M Rustin y T. Wengraf (eds.) *Biography and Social Exclusion in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Sabatini, Francisco. 2003. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Documento del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Serie Azul N°. 35. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco; Gonzalo Cáceres; y Jorge Cerda 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", en *EURE*, 27 (82), pp. 21-42.
- Safa, Helen. 2004. "From rural to urban, from men to women, from class struggle to struggles for entitlements", en *From Marginality of the 1960s to the New Poverty of Today: A LARR Research Forum*, *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 187-189.
- Santos, Wanderley G. dos 1979. *Cidadania e Justicia*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Saraví, Gonzalo. 2004. "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", en *Revista de la CEPAL*, (83), pp. 33-48.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya. 1983. "Poor, relatively speaking", en *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-169.
- Sen, Amartya. 1995. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Developments Papers N°1. Manila: Asian Development Bank.

Gonzalo A. Saraví

- Silver, Hilary. 1995. "Reconceptualizing social disadvantage. Three paradigms of social exclusion", en G. Rodgers, Ch. Gore y J. Figueiredo (eds.). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Townsend, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Townsend, Peter. 1993. *The International Analysis of Poverty*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Wacquant, Loic. 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wilson, William Julius. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, William Julius. 1996. *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Knopf.
- Wood, Charles. 2005. "Social exclusion", en Charles Word y Bryan Roberts (eds.), *Rethinking Development in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press
- Wormald, Guillermo y Ruiz Tagle, Jaime. 1999. *Exclusión Social en Chile*. Santiago de Chile: O.I.T.
- Yepetz del Castillo, Isabel. 1994. "A comparative approach to social exclusion: Lessons from France and Belgium", en *International Labour Review*, 133 (5-6), pp. 613-634.



## PARTE II

# Análisis de experiencias nacionales: convergencias y divergencias en América Latina





## CAPÍTULO 2

# De la acumulación de desventajas a la fractura social.

## “Nueva” pobreza estructural en Buenos Aires

*María Cristina Bayón\* y Gonzalo A. Saraví\*\**

### 1. Introducción

Durante las últimas tres décadas, y con particular intensidad desde inicios de los años noventa, Argentina ha experimentado una dramática transformación de su estructura económica y social. Hasta mediados de la década de 1970, la sociedad argentina se caracterizó por una serie de rasgos particulares asociados con su temprano proceso de urbanización e industrialización que le dieron, junto a otros países del cono sur, un status distintivo en el contexto latinoamericano. Sus menores niveles de desigualdad social, la consolidación de dinámicos canales de movilidad social, la presencia de una extensa clase media y la mayor formalidad de su mercado de trabajo colocaron al país en una posición privilegiada a nivel regional.

A la par de estas tendencias incluyentes, dicho proceso fue acompañado por la emergencia de una creciente y notoria pobreza urbana, cons-

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM).

\*\* Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

tituida fundamentalmente a partir de las sucesivas oleadas de migrantes internos que se establecieron en las periferias de las grandes ciudades. A pesar de sus contrastantes condiciones de vida, experiencias e identidades, estos sectores compartían un sentimiento de pertenencia social basado en la idea de progreso y movilidad social. Aún para los habitantes de las *villas miseria* parecía existir una ventana de oportunidades para un “futuro mejor”, expectativas alimentadas de ejemplos reales y visibles entre parientes, vecinos y amigos. El mercado de trabajo, el sistema de educación pública, los beneficios de un incipiente aunque incompleto estado de bienestar e incluso la comunidad local representaban canales abiertos de movilidad social intra e intergeneracional.

Los cambios socioeconómicos que tuvieron lugar durante la última década marcaron de manera dramática un profundo quiebre con este pasado. Si bien las transformaciones se iniciaron hacia mediados de los años setenta, marcando el agotamiento del modelo de desarrollo hasta entonces vigente, los noventa significaron la construcción de un nuevo modelo socio-económico. Este supuso no sólo nuevos patrones de inserción del país en la economía global, sino también nuevas formas de relación de los hogares con el mercado de trabajo, el estado y el espacio urbano que sacudieron y trastocaron la estructura social argentina.

El mercado de trabajo experimentó niveles de desempleo y precariedad previamente desconocidos; la pobreza se extendió aceleradamente y alcanzó niveles sin precedentes en la historia reciente del país; el dramático incremento de los niveles de desigualdad convirtió al país de la extensa clase media en una típica sociedad dual con un profundo vacío entre ricos y pobres. Entre 1980 y 2001 el desempleo en el Gran Buenos Aires creció más de ocho veces, al pasar de 2.3% a 19.0%; los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza pasaron de 6.1% a 25.5%, y el índice de Gini se incrementó de 0.385 a 0.516 en sólo dos décadas. En este contexto de profundo deterioro social, los canales tradicionales de movilidad social y las expectativas de un “futuro mejor” se vieron fuertemente erosionados.

Si bien durante la última década, diversos estudios exploraron la caída de las clases medias y la emergencia de una nueva pobreza asociada con el empobrecimiento de estos sectores (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995), menor atención ha recibido la exploración de la “vieja” pobreza o pobreza estructural en el nuevo escenario. Al respecto, pareciera primar el supuesto de que más pobre no se puede ser, de que estamos en la “*bottom line*” de la estratificación social, más allá de la cual no se puede caer. Sin embargo, ¿cualitativamente sigue siendo la misma pobreza o el

cambio en la estructura generó también un cambio en el tipo de pobreza? ¿Cuáles son las desventajas y problemas que hoy aquejan a los pobres estructurales? En suma, ¿hay una “nueva” *vieja pobreza* en Argentina? Son precisamente estos interrogantes los que exploramos en este capítulo.

El abordaje del problema se articula alrededor de dos ejes fundamentales. En primer lugar, partimos de la hipótesis de que la concentración socio-espacial de desventajas da lugar a una pobreza estructural cualitativamente distinta a la experimentada en décadas previas. En segundo lugar, nuestro análisis se concentra en un caso, el de Florencio Varela, municipio del Gran Buenos Aires con un largo pasado de concentración de pobreza estructural y que ha contado con el desgraciado privilegio de constituirse, encuesta tras encuesta, en el municipio más pobre del conurbano bonaerense.

Se exploran cinco problemáticas básicas. En las siguientes dos secciones se analizan las transformaciones socio-espaciales ocurridas en el transcurso de los últimos años en el Gran Buenos Aires, focalizando nuestra atención en uno de sus municipios, Florencio Varela, en el cual se analiza el proceso de concentración de desventajas “estructurales”, como ejemplo paradigmático de lo ocurrido en muchos otros espacios tradicionalmente pobres. Luego, volvemos la mirada hacia la vida en el barrio, particularmente hacia las formas que adquieren las experiencias de la vida comunitaria en áreas con una fuerte concentración de pobreza. A continuación, nos detenemos en las transformaciones y deterioro del empleo, explorando elementos de continuidad y ruptura en las trayectorias y experiencias laborales de los habitantes de este mismo espacio urbano. Finalmente, el análisis de las percepciones y expectativas de futuro pretende indagar acerca de la dimensión subjetiva de la exclusión. Con el abordaje de estas “nuevas” dimensiones de la pobreza estructural pretendemos avanzar en el análisis de desventajas que aunque emergen de esferas distintas comienzan a depositarse y sedimentarse sobre sectores específicos de la población. Finalmente, las conclusiones intentan dar una visión de conjunto de este proceso de concentración de desventajas, en el que su retroalimentación y reforzamiento mutuo amenazan con el riesgo de consolidar una sociedad, ya no sólo con altos índices de pobreza, sino profundamente dual y excluyente.

## 2. Fragmentación socio-espacial en el Gran Buenos Aires

Las transformaciones macro-estructurales experimentadas durante los años noventa tuvieron su reflejo en una profunda modificación del espa-

cio urbano. Este paralelismo entre procesos de cambio socio-económico y espacial fue particularmente evidente en el Gran Buenos Aires, área metropolitana de la ciudad capital del país, en la cual reside más de una tercera parte de su población, y en la que se concentra la mayor contribución al producto nacional. Los patrones de urbanización al igual que las prácticas de distribución territorial de los distintos sectores de la sociedad que comenzaron a desarrollarse en la última década se tradujeron no sólo en un profundo quiebre con las pautas precedentes, sino también en la gestación de una nueva configuración urbana.

Aunque los actores que intervienen en este proceso son múltiples, sus principales protagonistas pertenecen a los extremos más opuestos y distantes de la estructura social (Clichevsky, 2000). De esta forma, la polarización socio-económica, particularmente en términos de ingresos, que tuvo lugar en el transcurso de los últimos años, se tradujo en una profunda reconfiguración del espacio urbano. Los fríos y a veces abstractos indicadores macroeconómicos comenzaron a encontrar expresión y color en el paisaje urbano. Por un lado, en la emergencia perturbadora e imponente, por lo súbita y visible, de una nueva fisonomía urbana. Junto a la multiplicación de centros comerciales, barrios cerrados exclusivos, redes de autopistas y lujosos edificios, florecieron nuevos asentamientos informales, el reconocimiento de “zonas prohibidas” por sus altos niveles de inseguridad y la presencia de nuevos “trabajadores” invadiendo las calles de la ciudad. Por otro lado, puesto que no se trata simplemente de un cambio de rostro o de imagen urbana, la nueva configuración se tradujo en una profunda modificación de la estructura de la ciudad. Fenómeno en apariencia menos visible, pero de fuertes repercusiones en la experimentación del espacio urbano y, por ende, en la producción y reproducción de las relaciones sociales. Como trataremos de mostrar a través de algunos indicadores, el Gran Buenos Aires comienza a desarrollar una estructura fragmentada -en contraposición con el *continuum* del pasado reciente- y mayores niveles de segregación, que cualitativamente, presentan nuevos atributos.

Si bien como se mencionó previamente los principales agentes de las transformaciones ocurridas en el espacio urbano provienen de los extremos de la estructura social, la nueva configuración urbana afectó al conjunto de la población. Dicha configuración no impactó simplemente el cómo se vive la ciudad, la cotidianidad en el espacio público (e indirectamente en el espacio privado), sino la médula misma del sistema social, el sistema de relaciones sociales que se entretajan por y sobre el espacio urbano. Es por esta razón, entre otras, que la exclusión social es un

problema eminentemente urbano (Power, 2000), en la medida que no sólo hace referencia a una situación de privación económica, sino también, y fundamentalmente, de deficiente integración, de resquebrajamiento y fragmentación socio-espacial de la interacción social y de la conformación de ámbitos diferenciados y homogéneos de sociabilidad. La fragmentación y segregación que tienden a caracterizar la nueva configuración urbana del Gran Buenos Aires contribuyen a y son parte de la progresiva consolidación de una sociedad excluyente. Dos procesos que fueron desarrollándose casi simultáneamente resultan particularmente relevantes para los fines de este trabajo.<sup>1</sup> Por un lado, se produjo un proceso de suburbanización protagonizado por sectores de altos ingresos; por el otro, se experimentó un proceso de consolidación y homogenización de áreas de pobreza.

El Gran Buenos Aires es un aglomerado urbano sin límites de continuidad integrado por la Ciudad de Buenos Aires (capital del país) y veinticuatro partidos de la provincia de Buenos Aires. Estos partidos conforman el Conurbano Bonaerense, el cual puede a su vez subdividirse de acuerdo a dos criterios distintos de clasificación. Una primera clasificación se basa en la ubicación geográfica de los partidos respecto a la ciudad de Buenos Aires. Se distingue así entre la primera corona o cordón –partidos que limitan con la ciudad de Buenos Aires– y los que se encuentran más allá de este primer anillo que rodea a la capital (segundo cordón). El segundo criterio se basa en un conjunto de indicadores socio-económicos que permiten agrupar dichos partidos en cuatro categorías: C.B.1, C.B.2, C.B.3 y C.B.4. Mientras la primera de estas clasificaciones nos permite una mejor contextualización del nuevo proceso de suburbanización, la segunda contribuye al análisis del proceso de consolidación y homogeneización de la pobreza.

Durante los últimos 15 años se ha observado un claro desplazamiento residencial de sectores de altos ingresos desde zonas centrales –particularmente la Ciudad de Buenos Aires– hacia nuevas áreas residenciales periféricas ubicadas en el primero y segundo cordón del conurbano, lo que diversos estudios han definido como un proceso de *suburbanización de las elites*. Los patrones y características del mismo han dejado una profunda huella en la configuración urbana del Gran Buenos Aires. Como señala Torres (2001), se trata de un proceso de suburbanización clara-

---

<sup>1</sup> Ciertamente, no son los únicos; en el transcurso de este período se dieron otros cambios de mayor especificidad en términos urbanísticos, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires (ver Torres, 2001).

mente contrastante con el que había conocido la región en décadas pasadas. A partir de los años cuarenta del siglo pasado la suburbanización y expansión de la mancha urbana hacia los anillos periféricos habían sido protagonizadas por los sectores populares que, buscando loteos económicos o tierras disponibles para ocupar y estimulados por un transporte público altamente subsidiado, fueron habitando áreas cada vez más alejadas del centro, de la Ciudad de Buenos Aires (Ibid).

Este proceso dio una estructura urbana particular al Gran Buenos Aires y fue determinante en gran medida de los patrones residenciales que caracterizaron por largo tiempo a la primera y segunda corona del conurbano. Estos anillos sucesivos representaron no sólo una distancia espacial con respecto a la ciudad capital, centro del aglomerado, sino también una distancia temporal, en términos de la historicidad de la presencia en la ciudad y del desarrollo del proceso de urbanización. Los contrastes entre la primera y segunda corona que emergen a partir de múltiples y diversos indicadores son un reflejo de esta configuración y de una impronta urbana que aún perdura: los partidos del primer anillo presentan mayor densidad poblacional, un crecimiento demográfico más lento, una población más envejecida, menor proporción de residentes nacidos en otras provincias o países limítrofes, mejores condiciones de las viviendas e indicadores de necesidades básicas insatisfechas, (N.B.I.), mayor cantidad de líneas telefónicas y bancos por habitantes, etc.<sup>2</sup> El proceso de suburbanización previa se dio espacial y temporalmente desde el centro hacia la periferia, protagonizado por sectores populares de bajos ingresos, que fueron siguiendo el trazado de los ferrocarriles en busca de tierras disponibles y a bajo precio. El empeoramiento de las condiciones hacia la periferia era en gran parte resultado de una urbanización más reciente y una experiencia de progreso más corta.

La *suburbanización de las elites* se da sobre esta impronta trazada por los sectores populares. Se trata de urbanizaciones cerradas, destinadas a sectores de altos ingresos, que se establecen en áreas intersticiales de los partidos del primero y segundo anillo. No son ya los durmientes de los ferrocarriles los que guían este proceso de suburbanización, sino los hilos de asfalto que teje la nueva red de autopistas. Ambos trazados pueden y tienden a superponerse en ocasiones, dando lugar a una nueva estructura en la que el viejo *continuum* espacial y temporal se ve dislocado por la presencia de las urbanizaciones cerradas. Como observa Torres (2001:

---

<sup>2</sup> Información proveniente de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1991 y 2001.

14), “es esta nueva vecindad territorial el hecho que dramatizó los contrastes socioespaciales e impuso la lógica de la fragmentación urbana”. Se trata de una fragmentación del espacio urbano que pone en evidencia una nueva segregación; “el muro que separa en el municipio de Tigre un barrio cerrado de una villa, es una muestra de la nueva segregación” (Clichevsky, 2000:39). El repliegue de los sectores privilegiados no es sólo físico, sino que tiene importantes connotaciones simbólicas; no sólo se crean espacios para unos y otros, se bloquea la interacción y se construyen circuitos de sociabilidad, sino que además marcan fronteras, hablan de miedos, desconfianzas y odios, establecen estigmas en colisión, y siembran la duda, el desconocimiento, y los prejuicios respecto a lo que sucede “adentro” y “afuera”. La fragmentación no es sólo espacial.

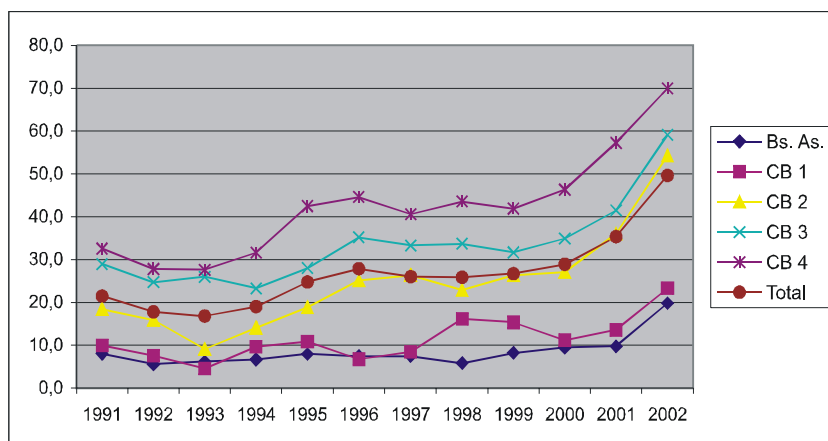
Entre 1990-91 y 2001, los emprendimientos de urbanizaciones cerradas crecieron de 91 a 461 (Torres, 2001), ocupando aproximadamente 300 km<sup>2</sup>, con lo cual la superficie de la región metropolitana habría crecido en 10% en el transcurso de una sola década (Prevot Schapira, 2002), y el número de sus habitantes permanentes se habría multiplicado cerca de diez veces al pasar de ser unas 4.000 familias en 1996 a aproximadamente 35.000 cinco años después (Torres, 2001). La emergencia de estas islas –y en algunos partidos archipiélagos– de exclusividad no se produce sobre un mar de fondo inmutable. Como señalamos previamente, simultáneo a la acelerada *suburbanización de las elites* se produjo un igualmente vertiginoso proceso de homogenización y consolidación de áreas de pobreza.

En un intento por sugerir algunos de los patrones emergentes de la estructura urbana de las grandes ciudades en el nuevo milenio, Massey (1996) señala la creciente tendencia a que las personas con mayores ingresos vivan e interactúen con otras igualmente afluentes, mientras que los pobres tenderán, de manera creciente, a vivir e interactuar con otros pobres. En el Gran Buenos Aires estas tendencias han comenzado a materializarse. No sólo porque los sectores privilegiados se concentran en urbanizaciones cerradas en las que viven e interactúan, sino por la emergencia de áreas en las que la pobreza se extiende y consolida, generando espacios en los que los pobres viven e interactúan mayoritariamente con otros pobres. Si bien históricamente, a medida que nos alejamos del centro hacia la periferia los niveles de pobreza y NBI aumentaban y expresaban importantes contrastes urbanos, los cambios operados en el transcurso de los años noventa condujeron a una estructura cualitativamente distinta. El segundo cordón, con excepción de las nuevas islas de exclu-

sividad, se consolida como una región homogéneamente pobre y con una pobreza más intensa.

En este sentido, Power (2000: 4) señala como una tendencia inevitable que “la gente más vulnerable, con menor influencia económica se concentrará en áreas con mayores dificultades y menores oportunidades. En otras palabras, condiciones pobres y gente pobre se agrupan juntas. Mucho más grave aún, los barrios pobres también tienden a agruparse, conformando amplios clusters de pobreza en las ciudades. Entonces, tenemos no sólo barrios pobres aislados, sino franjas enteras de ciudades dominadas por problemas de exclusión”<sup>3</sup>. El análisis de algunos indicadores referidos a los cuatro segmentos del conurbano y su evolución en la última década reflejan el desarrollo de este proceso en el Gran Buenos Aires.

**Gráfico 1: Evolución de la incidencia de la pobreza por áreas del Gran Buenos Aires (porcentajes de personas en hogares pobres)**



Fuente: E.P.H., ondas de octubre (excepto mayo 2002).

Nota: C.B.1 (San Isidro y Vicente López), C.B.2 (Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingo, Avellaneda y La Matanza 1), C.B.3 (Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Berazategui, y Almirante Brown), C.B.4 (Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Tigre, Florencia Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza 2).

Como señalamos inicialmente, en los primeros años de la nueva década la pobreza había alcanzado niveles históricos en el Gran Buenos

<sup>3</sup> La traducción es nuestra.

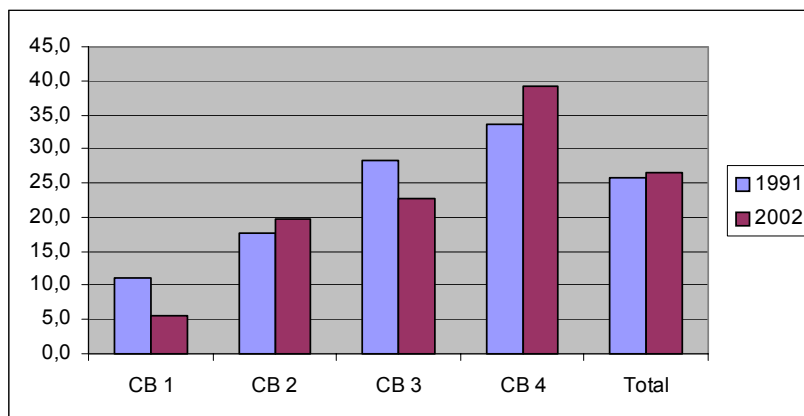
Aires. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 1 existen fuertes disparidades en el interior de este gran conglomerado urbano. En primer lugar, la Ciudad de Buenos Aires y el C.B.1 presentan niveles significativamente inferiores y un crecimiento más lento que el resto de la región. En segundo lugar, el crecimiento de la pobreza fue particularmente acelerado en el C.B.2, cuyos partidos conformaron históricamente el cinturón industrial que rodeaba a la ciudad capital y fueron fuertemente golpeados por los procesos de desindustrialización y reestructuración económica. Entre 1991 y 2002, la población en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza en esta zona se triplicó, alcanzando a más de la mitad de sus habitantes, distanciándose claramente de la Ciudad de Buenos Aires y el C.B.1, con el que compartía mayores similitudes al inicio del período. Finalmente, si bien el C.B.3 y el C.B.4 partieron de niveles relativamente altos de pobreza, la expansión que se experimentó en estos poco más de diez años fue dramática, no sólo por el ritmo de crecimiento sino particularmente por la magnitud alcanzada. En el C.B.4 que aglutina a 10 de los 24 partidos del Conurbano y alberga a una población que supera los 3 millones <sup>4</sup>, 7 de cada 10 de sus habitantes vivían en hogares pobres en el año 2002. Ya no se trata de barrios pobres, sino de extensas áreas, albergando a cientos de miles de habitantes, sumergidas en la pobreza.

Así, la pobreza no sólo se incrementó de manera dramática durante la década, sino que aumentó su intensidad y concentración espacial en las zonas más desfavorecidas. Si bien la pobreza aumentó en todas las áreas consideradas, el Gráfico 2 muestra que, mientras que en dos de ellas (C.B.1 y C.B.3) el porcentaje de hogares en el quintil más bajo de ingresos disminuyó –particularmente en el C.B.1– en el área analizada, el C.B.4, la participación del segmento de más bajos ingresos se incrementó de manera significativa. En esta área se evidencia con claridad que la pobreza no sólo se extendió, sino que se hizo más intensa: en 2002, 7 de cada 10 habitantes eran pobres, pero además, como se observa en el Gráfico 2, 4 de cada 10 hogares se encontraban en el quintil más pobre (proporción que es menor a 1 de cada 10 en el C.B.1).

---

<sup>4</sup> Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001, la población total de los partidos que integran el C.B.4 es de 3.520.842 habitantes, de los cuales 1.255.288 residen en el partido de La Matanza.

**Gráfico 2: Hogares en el primer quintil de ingresos por áreas del Gran Buenos Aires (ingresos totales de los hogares, porcentajes 1991 y 2002)**



Fuente: E.P.H., ondas de octubre (excepto mayo 2002).

Nota: C.B.1 (San Isidro y Vicente López), C.B.2 (Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingo, Avellaneda y La Matanza 1), C.B.3 (Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Berazategui, y Almirante Brown), C.B.4 (Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Tigre, Florencia Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza 2).

Así, mientras los sectores sociales privilegiados tendían a replegarse y concentrarse en áreas específicas de la Ciudad de Buenos Aires y en urbanizaciones cerradas, en las áreas más desfavorecidas del Conurbano, la pobreza se extendía y profundizaba: los pobres no sólo vivían con pobres, sino que éstos eran ahora más pobres. Junto a la extensión de la pobreza, en distintos espacios y sectores sociales, se observa un fenómeno cualitativamente nuevo: la conformación de zonas de absoluta pobreza. El C.B.4, es decir, los diez partidos tradicionalmente más pobres del Conurbano se han transformado en el transcurso de la última década en una zona donde prácticamente sólo viven pobres, o en otros términos, de exclusiva pobreza. Es decir, se fueron construyendo simultáneamente dos exclusividades.

La pobreza, sin embargo, no es la única característica que tiende a extenderse en las zonas más desfavorecidas del conurbano bonaerense. Otras desventajas, particularmente asociadas con una precaria inserción en el mercado de trabajo, también tendieron a tornarse predominantes en estas áreas. La Tabla 1 sintetiza algunos de estos indicadores para la

Ciudad de Buenos Aires y las cuatro regiones en que se divide el Conurbano. El marcado incremento del desempleo fue una característica compartida en todas las áreas consideradas. Si bien en el C.B.4 se alcanzó el nivel de desempleo más alto en el Gran Buenos Aires en 2002 (22.4%), la disparidad con el resto del Conurbano, no así con la Ciudad de Buenos Aires, fue menor. En términos generales, 1 de cada 5 trabajadores en el Conurbano se encontraba desempleado. Sin embargo, esta similitud debe tomarse con cierta cautela.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que estas cifras ocultan un gran segmento de desempleados beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, quienes para las estadísticas oficiales se consideran “ocupados”, aun cuando uno de los requisitos para ser beneficiario del mismo es precisamente estar desempleado.<sup>5</sup> Se calcula que las cifras de desempleo se incrementarían aproximadamente en 5.0% si se tomara en cuenta a estos beneficiarios. En el caso del Conurbano Bonaerense, alrededor del 60% de estos planes se concentran en el C.B.4<sup>6</sup>, con lo cual la tasa de desempleo en esta zona se elevaría a casi 28%. Pero además, en las zonas más desfavorecidas del conurbano, la falta de trabajo golpea con particular intensidad a miembros clave del hogar. En el C.B.3 y C.B.4 el desempleo entre los jefes de hogar creció más rápidamente, alcanzando niveles realmente significativos si tomamos en cuenta su impacto sobre la economía familiar. Así por ejemplo, en casi el 20.0% de los hogares del C.B.4 el jefe de hogar estaba desempleado en 2002.

En segundo lugar, junto a las altas tasas de desempleo, otros indicadores de precariedad laboral –como el subempleo y el empleo asalariado desprotegido– adquieren niveles particularmente dramáticos en esta área. Como se observa en la Tabla 1, el porcentaje de subocupados –que incluye a aquellos que trabajan menos de 35 horas y desean trabajar más– es significativamente más alto en el C.B.3 y C.B.4 donde la subocupación horaria afecta al 26 % de los ocupados, mientras que en el resto del Gran

<sup>5</sup> A partir de la segunda mitad de los noventa se implementaron una serie de programas de emergencia ocupacional de tipo “workfare”, consistentes en la entrega de subsidios monetarios a cambio de una contraprestación laboral en proyectos de interés público o social, tales como el Plan Trabajar (nacional), el plan Barrios Bonaerenses (provincial) y el actual Plan Jefes y Jefas de Hogar. Estos planes han constituido la estrategia gubernamental privilegiada para contener la conflictividad social resultante de los altos niveles de pobreza y desempleo. El bajo monto del subsidio no permite ni siquiera superar los niveles de extrema pobreza: en mayo de 2003, 64% de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar permanecían debajo de la línea de indigencia (SIEMPRO, 2003)

<sup>6</sup> Cálculos propios según datos de octubre de 2004 provenientes del Ministerio de Trabajo.

Buenos Aires se aproxima al 15 %. Entre los asalariados, los niveles de desprotección son claramente superiores en esta zona, alcanzando a casi 60% de los trabajadores. Así, si consideramos en su conjunto a quienes no tienen empleo y a quienes tienen una inserción sumamente inestable y precaria en el mercado de trabajo, tenemos que en el C.B.4, 1 de cada 4 miembros de la población activa está desocupado, y entre los ocupados 1 de cada 4 está subempleado, 3 de cada 5 asalariados no cuentan con beneficios sociales, y casi 3 de cada 5 habitantes económicamente activos –sean o no desempleados– busca activamente un empleo. El problema adquiere dimensiones aún más alarmantes si tenemos en cuenta que precariedad, inestabilidad y desempleo se retroalimentan y acumulan, conduciendo al entrampamiento en oportunidades inferiores en el mercado de trabajo. Esta situación es calificada por algunos autores como “low-pay-no pay cycle” (Stewart, 1999): los ocupados en empleos de bajos ingresos tienen mayor probabilidad de estar desempleados en el futuro; quienes están desempleados tiene mayor probabilidad de obtener bajos ingresos al obtener un empleo; y dicha probabilidad se incrementa si estuvieron en un empleo precario y de bajos ingresos antes de caer en una situación de desempleo.

**Tabla 1: Indicadores seleccionados de participación laboral por áreas del Gran Buenos Aires (porcentajes 1991 y 2002)**

	Cd. Bs.As.	C.B.1	C.B.2	C.B.3	C.B.4
Desocupación					
1991	4.3	3.5	4.9	5.9	6.4
2002	13.5	19.5	18.7	21.9	22.4
Desocupación en Jefes de Hogar					
1991	2.0	3.7	2.5	3.5	3.6
2002		12.7	15.3	18.1	18.9
Subocupación Horaria					
1991	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2002	14.2	14.0	16.7	26.1	26.0
Demandantes de Empleo					
1991	-	13.0	18.1	18.6	17.0
2002	-	41.7	44.5	49.3	56.7
Asalariados sin Jubilación					
1991	-	22.8	33.7	34.7	41.8
2002	-	32.5	46.1	46.5	56.6
P.E.A. con Secund. Inc. o menos					
1991	39.1	41.7	65.7	72.3	81.6
1998	31.6	45.1	57.2	68.2	77.1

Fuente: E.P.H., ondas de octubre (excepto mayo 2002).

Nota: C.B.1 (San Isidro y Vicente López), C.B.2 (Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingo, Avellaneda y La Matanza 1), C.B.3 (Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Berazategui, y Almirante Brown), C.B.4 (Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Tigre, Florencia Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza 2).

Finalmente, respecto al nivel educativo de la población económicamente activa en las regiones analizadas, es preciso destacar que si bien en el transcurso de la última década no se han profundizado las brechas inter-áreas, éstas se han mantenido, por lo que en las áreas más desfavorecidas los bajos niveles educativos continúan siendo ampliamente mayoritarios. En el caso del C.B.4 al finalizar la década pasada aproximadamente 8 de cada 10 miembros de la P.E.A. no habían logrado completar el nivel secundario, equivalente a 12 años de educación formal (Tabla 1). Este dato es particularmente relevante si tenemos en cuenta que si bien el deterioro del mercado de trabajo afectó al conjunto de categorías ocupacionales y niveles educativos, diversos estudios han mostrado que en el nuevo escenario laboral la educación secundaria, si bien dista de ser una condición suficiente, se ha constituido en una verdadera barrera de entrada para acceder a un empleo protegido y estable (Bayón, 2005; Filmus y Miranda, 1999). Esto significa que en el C.B.4, para casi el 80.0% de los trabajadores el acceso a los cada vez más escasos “buenos” empleos –con ciertas condiciones mínimas de calidad– se ha vuelto no sólo una posibilidad remota, sino prácticamente inalcanzable bajo los actuales patrones de funcionamiento del mercado de trabajo.

El análisis previo muestra claramente que en el Conurbano, específicamente en la zona que aglutina a los partidos tradicionalmente más desfavorecidos, se experimentó un proceso de creciente concentración de desventajas. Obviamente, esto no supone que dichas desventajas estén ausentes en el resto del Gran Buenos Aires, ni que la población que padece estos problemas se encuentre exclusivamente concentrada en áreas específicas. Cuando hablamos de concentración de desventajas pretendemos enfatizar dos elementos básicos: el primero hace referencia a la acumulación de desventajas en un mismo sector de la población, el segundo, a la homogeneización y extensión de estas desventajas en un espacio determinado (Rodríguez, 2001). En el C.B.4, 7 de cada 10 habitantes son pobres, 1 de cada 5 hogares tiene a su jefe desempleado, más de la mitad de los miembros de la población activa busca activamente un empleo, y cerca del 80.0% de ellos tienen menos de 12 años de educación formal. Esta concentración de desventajas es particularmente intensa en algunos partidos de la zona, como es el caso de Florencia Varela, que analizamos a continuación.

### 3. Florencio Varela: pobreza, desempleo y segregación espacial

Florencio Varela es uno de los 10 partidos que aglutina el C.B.4. Sus indicadores en el transcurso de las últimas décadas lo ubican entre las áreas más deprimidas y pobres del Conurbano. Se encuentra ubicado en el segundo cordón del conurbano, 24 km. al sur de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a datos censales de 2001, tiene una población cercana a los 350.000 habitantes y es el partido del Conurbano que ha experimentado el más rápido crecimiento demográfico en las últimas tres décadas. Entre 1970 y 2001 la población creció más de tres veces, resultado fundamentalmente de la disponibilidad de terrenos, loteos económicos y ocupaciones de tierras, protagonizadas tanto por migrantes internos recién llegados como por desplazados de las villas miseria erradicadas en la Ciudad de Buenos Aires. Como se observa en la Tabla 2, mientras el ritmo de crecimiento se desaceleró en todo el Conurbano, en Florencio Varela dicha desaceleración fue más lenta, por lo que el crecimiento experimentado en el último período intercensal fue aún muy intenso.

**Tabla 2: Crecimiento poblacional en el Conurbano y Florencio Varela (tasa de incremento medio anual por mil habitantes)**

	Conurbano	Florencio Varela
1970-1980	24.3	57.9
1980-1991	14.5	37.2
1991-2001	8.2	29.9

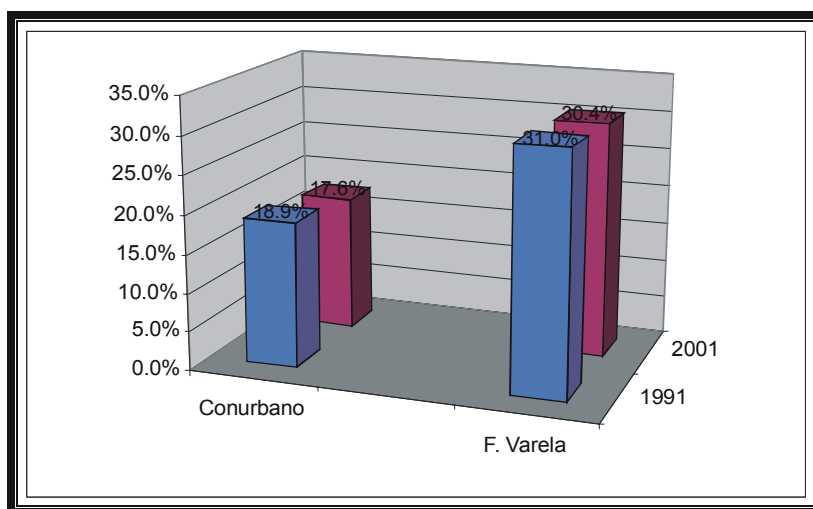
Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (varios años).

Nota: El Conurbano incluye al conjunto de los 24 partidos que lo integran.

Como es ya historia conocida en América Latina, este tipo de urbanización no suele darse en las mejores condiciones. La ocupación de tierras no provistas de servicios básicos para uso residencial, los escasos recursos económicos de los recién llegados y las continuas oleadas de nuevos habitantes, entre otros factores, se expresan en los elevados niveles de N.B.I. que presenta el partido. Como muestra el Gráfico 3, las mejoras logradas en esta materia en el conjunto del Conurbano durante la última década no sólo fueron casi inexistentes, sino que en Florencio Varela fueron aún menores. El porcentaje de la población en hogares con N.B.I. permaneció prácticamente estable (30.4% en 2001), lo cual signi-

ficó que en términos absolutos la población de este partido con N.B.I. se haya incrementado de 79.049 a 106.087 habitantes entre 1991 y 2001.

**Gráfico 3. Población en hogares con N.B.I. en el Conurbano y Florencio Varela (porcentajes, 1991 y 2002).**

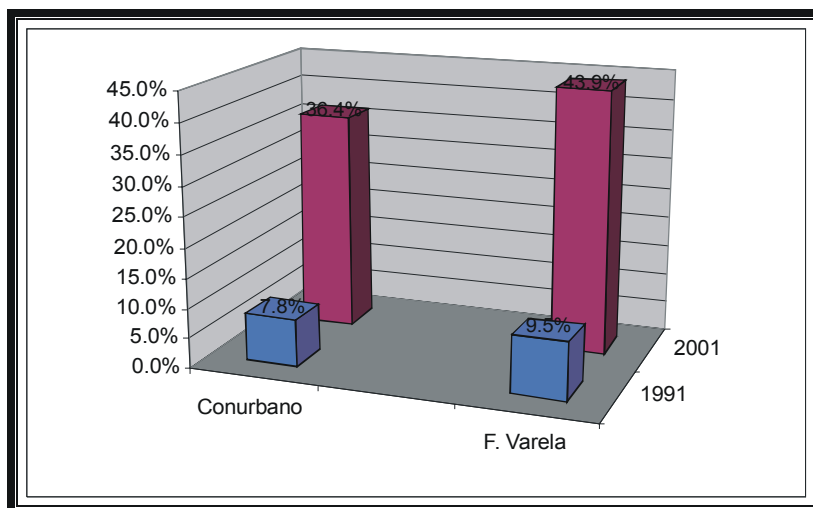


Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991 y 2001

Nota: El Conurbano incluye al conjunto de los 24 partidos que lo integran.

Los Gráficos 4 y 5 muestran una tendencia similar respecto al mercado de trabajo. La tasa de desempleo abierto creció a un ritmo levemente superior al del conjunto del conurbano, que representa una de las zonas del país más castigadas por la destrucción de puestos de trabajo, por lo que el desempleo en Florencio Varela adquiere niveles verdaderamente alarmantes. Los datos del último censo nos permiten sostener que entre un tercio y la mitad de la PEA en este municipio está desocupada.

**Gráfico 4. Tasa de desempleo abierto en el Conurbano y Florencio Varela<sup>7</sup> (1991 y 2001)**



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991 y 2001

Nota: El Conurbano incluye al conjunto de los 24 partidos que lo integran.

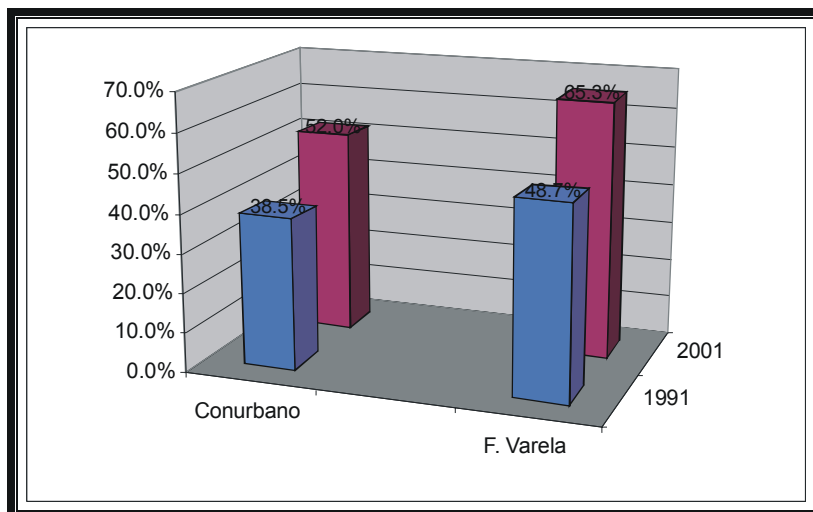
Estas proporciones dramáticas se corroboran a través de otras fuentes: según datos de 2002, sobre una PEA de aproximadamente 153.000 per-

<sup>7</sup> Las tasas de desempleo obtenidas a partir de los datos censales (como las que se reportan en esta gráfica) son significativamente más altas a las que se obtienen a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Un estudio metodológico efectuado por INDEC (INDEC, 2003; Evaluación de la información ocupacional del censo 2001. Dirección de Estadísticas Poblacionales) señala que dichas diferencias se centran en la captación de la condición de actividad de las personas de ambos sexos de 14 años y más, y que se deben fundamentalmente a la escasa sensibilidad del censo para captar como ocupados a población en empleos precarios e inestables, particularmente en épocas de crisis económica como la que acompañó la medición censal. Debido a esto último, las diferencias son de mayor intensidad en los grupos más vulnerables a la precariedad laboral (mujeres, jóvenes y adultos mayores) y en los demandantes de empleo ocupados y los inactivos que desean trabajar. No obstante estos problemas, los datos del censo sobre desocupación presentados en este gráfico tienen dos virtudes: por un lado, hacen posible la comparación y permiten ver la magnitud del problema en Florencio Varela en términos relativos; por otro lado, también permite tener una idea de la magnitud de los problemas de empleo, sea en forma de desempleo abierto o empleo muy precario e inestable, en términos absolutos. (El estudio metodológico mencionado previamente puede encontrarse en la página WEB de INDEC).

sonas en Florencio Varela, alrededor de 34.000 estaban desempleadas y 40.000 eran beneficiarios de planes nacionales y provinciales de empleo; nuevamente estamos hablando de la mitad de la población activa.<sup>8</sup>

El Gráfico 5 nos permite completar la imagen acerca de la magnitud que adquiere la precariedad laboral en este partido del Gran Buenos Aires, y que se relaciona con los altísimos niveles de informalidad de la población ocupada: en 2001, 2 de cada 3 habitantes de Varela no contaban con obra social (seguro de salud provisto a los asalariados registrados en el sistema de seguridad social).

**Gráfico 5. Población sin cobertura de salud en el Conurbano y Florencio Varela (porcentajes, 1991 y 2001).**



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991 y 2001

Nota: El Conurbano incluye al conjunto de los 24 partidos que lo integran.

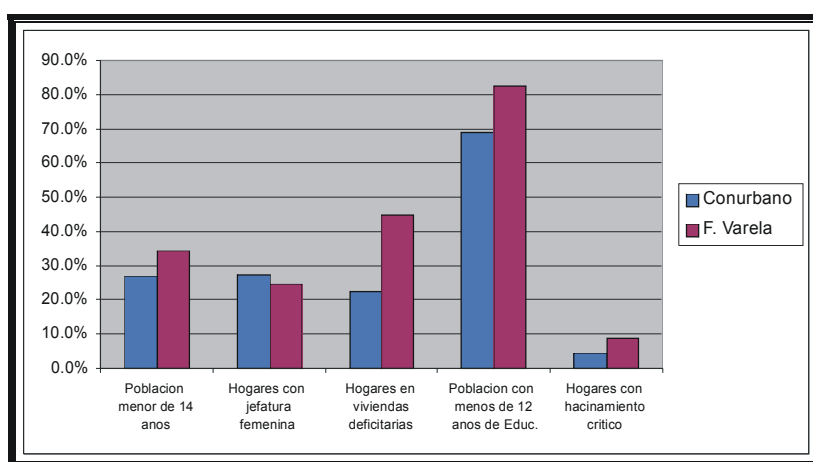
Finalmente, en el Gráfico 6 se presentan en forma comparada algunas características socio-demográficas y de condiciones de vida que reafirman la alta concentración de desventajas en Florencio Varela: cerca de la mitad de los hogares habitan en viviendas consideradas deficitarias por el tipo de materiales empleados en su construcción, un 9.0% de los ho-

<sup>8</sup> Información provenientes del IDEL (Instituto para el Desarrollo Local), Municipalidad de Florencio Varela, <http://www.idel.gov.ar/municipio/infopartido.asp>.

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví

gares sufre de hacinamiento crítico, aproximadamente 1 de 4 hogares está encabezado por una mujer, 2 de cada 3 habitantes son niños menores de 14 años, y más del 82% de la población mayor de 15 años tiene menos de 12 años de educación.

**Gráfico 6. Algunas características seleccionadas de los hogares y la población del Conurbano y Florencio Varela (porcentajes, 2001)**



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991 y 2001

Nota: El Conurbano incluye al conjunto de los 24 partidos que lo integran.

En síntesis, el análisis de las dos últimas secciones evidencia dos aspectos claves de las transformaciones cualitativas experimentadas por la pobreza “dura” en la Argentina contemporánea. Por un lado, una reconfiguración del espacio socio-territorial, cuya principal característica es la confluencia de fenómenos espaciales y sociales. En otros términos, las transformaciones ocurridas en la estructura social tendieron a expresarse simultáneamente en una transformación de la estructura urbana. Esto no supone simplemente la confluencia de dos procesos, sino su reforzamiento mutuo, y más específicamente la generación y acumulación de nuevas desventajas asociadas con la configuración socio-territorial emergente. Por otro lado, e íntimamente vinculado a lo anterior, se observa un proceso de creciente y concentrada desigualdad. En un contexto como el Gran Buenos Aires en el que la polarización y desigualdad se va dibujando sobre el territorio, nos encontramos con áreas (más o menos extensas) caracterizadas por una abrumadora concentración de desventajas. Flo-

rencio Varela es uno de los 24 partidos del Conurbano, con una población cercana a los 350.000 habitantes; pero esta combinación de concentración y acumulación de pobreza, deficiencia educativa, desempleo y desprotección no le es exclusiva, sino que emerge como una característica esencial de los “nuevos” enclaves de pobreza estructural.

#### 4. La experiencia cotidiana del aislamiento.

Los indicadores cuantitativos, si bien nos permiten dar cuenta de la naturaleza e incidencia de las transformaciones experimentadas en la última década, no logran aprehender en toda su dimensión y complejidad el proceso de acumulación y concentración de desventajas al que nos hemos referido previamente. Dicho proceso adquiere su verdadera expresión en innumerables y diversas experiencias cotidianas de los habitantes de estos enclaves, sólo aprehensibles mediante el trabajo etnográfico, insumo básico de las siguientes secciones.

Con un territorio de 190 km<sup>2</sup>, 40% del cual es rural, el rápido crecimiento poblacional experimentado en Florencio Varela durante las últimas décadas fue estimulado por la disponibilidad de tierras accesibles (por compra u ocupación) para sectores de escasos recursos. Ante la ausencia de oportunidades de empleo a nivel local, la mayoría de sus habitantes tendió a trabajar en localidades vecinas o en la Ciudad de Buenos Aires.

A Varela siempre le dijeron así, la ciudad cuna, o sea, la ciudad donde sale la gente a buscar empleo a otro lado, porque acá, no... porque acá nunca, nunca... no sé si alguna vez hubo actividad industrial pero... acá lo único que se sabe, no más es de quintas... por lo general así una gran industria, una gran... un gran supermercado que haya habido, no, no se conoce, nada más que en las actividades municipales que eran... si entrabas a trabajar en aquel tiempo en la Municipalidad era... una suerte de verdad, porque... (Joaquín, 28 años).

En el contexto de un mercado de trabajo dinámico y servicios públicos subsidiados, su ubicación geográfica no sólo no representaba una desventaja para la obtención de empleos, sino que abría la oportunidad de acceder a la vivienda. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en los noventa y la crisis más reciente alteraron radicalmente la estructura de oportunidades, y su ubicación, encadenada con muchas otras desventajas, ha conducido a un progresivo aislamiento. En un contexto de extendida desprotección y pobreza, no tener empleo equivale a “no tener una moneda” para moverse. Así, los costos de transporte operan como un obstáculo fundamental tanto para buscar empleo como para aceptarlo

ante el evidente desequilibrio entre éstos y los potenciales salarios. A la escasez de recursos, deben añadirse las profundas transformaciones que experimentó la política de transporte, que como vimos anteriormente, en su viejo esquema constituyó un elemento central en el proceso de crecimiento poblacional de este partido.<sup>9</sup> Junto a las mejoras de confort asociadas a tarifas diferenciales y a la ampliación de la variedad de opciones de aquellos que tienen la capacidad para elegir, durante los noventa se restringió la movilidad de aquellos para quienes el costo del viaje es determinante no sólo de la elección del modo de transporte, sino de la posibilidad de desplazamiento en sí misma (Gutiérrez, 2000).

*¿Vos creés que es más difícil conseguir laburo<sup>10</sup> por el hecho de vivir acá en Varela?*  
El problema yo creo que radica... antes no era un problema. *¿Por qué?* Y porque la gente salía igual, salía iba a laburar, iba a buscar laburo, había medios de vida, siempre en una familia, siempre había uno o dos que laburaban y entonces eso determinaba que la familia no esté totalmente desprotegida, o sea, tenía un mínimo de recursos como para moverte. Hoy si tenés que salir, cuánto tenés que llevar? \$10 para moverte realmente ¿no? Y si vos pensás en gastar \$10 en moverte... (Andrés, 43 años).

*¿Ahora estás buscando algo?* No, no salgo a buscar, porque no tengo... no tengo fondos para salir a buscar, si yo tuviera fondos sí... agarraría al otro día a la mañana y me iría a Capital a buscar trabajo. *No tenés para el tren, para ir a...?* No tengo para el tren, no tengo para el colectivo, eso es lo que pasa. Si yo ahora tuviera bicicleta podría ir acá a Quilmes, a Berazategui, pero estamos en la misma. Porque no hay, directamente tenés que ir a Capital o... qué sé yo, buscar algo, porque realmente acá, acá por la zona no encontrás nada. (Pablo, 29 años).  
Bueno, de una me llamaron, de la empresa que está en Caballito, para trabajar en el Hospital Durán de limpieza, y ahí en el trabajo eran ocho horas y nos daban \$235 y salario y todos los beneficios, ¿no?, pero el sueldo era de \$235 y no nos daban viáticos nada. Entonces a mi no me gustó la idea, no me conviene... para ir de acá al Durán tengo \$4 en boleto y... ¿cuánto me queda?... entonces no fui. (Esteban, 27 años).

<sup>9</sup> La política de transporte público tuvo importantes efectos en la producción de las desigualdades económicas y territoriales, agudizando las dinámicas excluyentes de los procesos de reestructuración económica. Junto a la privatización de los servicios ferroviarios y de la red de subterráneos y a la desregulación del sistema de autotransporte metropolitano llevadas a cabo entre 1994 y 1995, las tarifas de todos los modos de transporte público ascendieron considerablemente: entre 1991 y 1998 la tarifa media de autotransporte de jurisdicción nacional aumentó 242%, la del subterráneo 61% y la del ferrocarril 32% (Gutiérrez, 2000).

<sup>10</sup> En Argentina, *laburo* es utilizado como sinónimo de trabajo.

El capital social se constituye en un recurso crítico para obtener información acerca de oportunidades laborales físicamente distantes y para evitar el costoso proceso de búsqueda. Sin embargo, la paradoja consiste en que estas redes resultan más necesarias en contextos donde precisamente son más escasas.

*¿Y por amigos o por contactos nunca has intentado buscar? o ¿nunca fue una manera de conseguir trabajo? Sí, no, no, ni hablar, a todos los que veía les digo “estoy buscando trabajo”. Aparte si... no... lo que pasa es que por ahí mi relación era con gente que también... ¿viste? La viven pechugueando, no, no, no podía... por ahí algunos me decían mirá yo me anoté, andá y anotate, pero... Digamos con vecinos o ¿qué? ¿A qué te referís? Claro, con gente que por ahí... ninguno era como que me podía ayudar o dar una fuente de trabajo, no (Vanessa, 25 años).*

*Y qué sé yo (la mejor forma de conseguir trabajo)... lo que a mí casi siempre me resultó, ahora hace bastante que no me está resultando, es hablar con uno, hablar con el otro y lo que sea, lo que sea... Y ahora hace rato que no... estoy tocando... a primos, primas, tíos, tías, amigos, y hace rato que no me está saliendo nada [...] Sí, sí, sí, antes si... preguntándole a uno, preguntándole al otro, al tiempito ya me salía (Martín, 27 años).*

*No, ni familia ni amigos, tratamos de rebuscarnos entre nosotros, ¿viste? y así tiramos, o sea, con las changuitas<sup>11</sup> que él hace... Pero... si le tenés que pedir ayuda a alguien, ¿a quién le pedís? No sé... porque estamos todos en la misma situación, mi papá anda sin trabajo, mi suegro, mis cuñados están todos sin trabajo, así que... no tengo a quien recurrir... (Ana, 28 años).*

No se trata estrictamente de escasez, sino de un problema de vacuidad y/o ineffectividad de las redes existentes. Aquí adquiere relevancia uno de los problemas planteados por Portes (1999) referido a la frecuente confusión entre las fuentes y los recursos del capital social. En Florencio Varela las fuentes de capital social no han desaparecido. Los amigos, los vecinos, los familiares, las redes sociales aún permanecen, pero dada la homogeneidad de su composición, no resultan útiles para proveer los recursos necesitados o buscados. En un contexto signado por la concentración de pobreza y desempleo, donde “están todos en la misma”, los contactos y las redes disponibles se vuelven redundantes<sup>12</sup>, poco efectivas. Difícilmente trabajadores desempleados puedan ayudar a otros a obtener un empleo, o jóvenes en condiciones precarias e inestables puedan interceder por un amigo. En escenarios de concentrada privación y pobreza,

<sup>11</sup> La expresión “changa” utilizada localmente hace referencia a trabajos temporales u ocasionales.

<sup>12</sup> Hablamos de *redundancia* para expresar la idea de que las redes y contactos han perdido la capacidad de ofrecer lo que uno necesita, es decir, son redundantes en el sentido que no aportan nada nuevo debido a la homogeneidad de carencias en los miembros de la red.

contrariamente a lo que algunos organismos internacionales han sugerido (Astría et. al., 2003), el capital social también se adelgaza y empobrece.<sup>13</sup>

Esto no significa su desaparición, pero sí que el capital social existente contribuye a dar continuidad a un efecto perverso. Por un lado, en contextos donde éste adquiere particular relevancia para poder obtener un empleo, debido a la carencia de otros activos, las redes sociales existentes resultan incapaces de proveer o contribuir a obtener este recurso; o bien sólo pueden facilitar información u oportunidades para realizar “changas” o trabajos muy precarios, que no hacen más que reproducir condiciones de profunda inestabilidad y precariedad laboral. Por otro lado, sin embargo, estas redes basadas en la comunidad local pueden brindar recursos sustitutos para la obtención de ingresos. Las redes de amigos o conocidos entre los jóvenes del barrio suelen ser la puerta de entrada para involucrarse en actividades delictivas o evasivas (como el consumo de drogas); también son estas mismas redes las que en numerosas ocasiones permiten obtener planes de empleo a través de contactos con los “punteros” políticos o las personas indicadas que confeccionan las “listas” de posibles beneficiarios.

Por las manzanas entré [...] Yo soy como... puntera del barrio, ayudo a mi marido [...] Si no fuera... si no fuéramos referentes del barrio, no... [...] Apoyo de... tenemos nosotros el apoyo de las referentes barriales, que vienen a ser la mano derecha del intendente, que si no fuera por ellas nosotros ya estaríamos afuera del plan (Luisa, 36 años).

Nosotros (mi marido y yo) entramos porque se hacían reuniones en una casa, después fuimos a cortes de ruta, todo eso, y así, y en medio de cortes de ruta todos entramos, y entramos a trabajar los dos [...] nosotros íbamos a los cortes de ruta con los chicos, nosotros íbamos a participar, cosa que los que anotaban nos vean que por lo menos íbamos a apoyar [...] yo por los chicos, porque como no teníamos nada (Ana, 28 años).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Un reciente estudio comparado entre los países de la Comunidad Económica Europea revela que en los países meridionales a pesar de la mayor frecuencia de los contactos sociales con familiares, amigos y vecinos los sectores más pobres se sienten más aislados socialmente que sus contrapartes en los países nórdicos donde dicha frecuencia es menor (Gallie y Paugam, 2002).

<sup>14</sup> Los cortes de ruta ascendieron de 140 en 1997 a más de 1.600 en los primeros seis meses de 2002 y se han transformado en el mecanismo de movilización popular más extendido para canalizar las demandas de trabajo (básicamente de planes de empleo) y el acceso a consumos mínimos (como alimentos). El análisis de los movimientos piqueteros excede los objetivos de este artículo (ver Svampa y Pereyra, 2003; Palomino y Pastrana, 2002; Villalón, 2002).

Las transformaciones en la experiencia cotidiana de la vida en la comunidad no sólo se asocian con el creciente aislamiento, y con el debilitamiento y redundancia de las redes sociales, sino también a una clara reconfiguración del espacio público comunitario. No es este el lugar para trazar las múltiples y complejas conexiones que tienden a tejerse entre contextos de privación, desempleo y desesperanza, y el incremento de situaciones de inseguridad y violencia local. Lo cierto es que, más allá de lo que logran mostrar las estadísticas, la vida en muchos enclaves de pobreza estructural hoy está permeada por dos nuevos rasgos en el pasado ausentes, al menos en la magnitud actual: uno es la inseguridad, o el sentimiento de inseguridad, y otro es el consumo de drogas entre los jóvenes. Ambos aspectos, muy relacionados entre sí, no tienen el mismo significado ni pueden entenderse si se hace abstracción de los datos presentados en el apartado anterior.

No se trata sólo de los estigmas territoriales (Wacquant, 2001) que tienden a construirse en el imaginario social y que son recuperados y ejercitados en múltiples interacciones fuera del propio espacio local, sino también de nuevas dinámicas y pautas de relacionamiento en el interior de la comunidad. En términos generales, y como resultado de la confluencia de diversos y pequeños efectos, lo que se observa es un claro debilitamiento del espacio público.

El barrio comienza a percibirse por los propios vecinos como un lugar inseguro y peligroso, sentimiento que se traduce en la alteración de innumerables prácticas cotidianas: evitar ciertas calles, no regresar a la noche, no dejar la casa sola, utilizar *remises*<sup>15</sup>, etc. No se trata simplemente de un nuevo disparador de incertidumbre y desconfianza, sino de un factor desencadenante de retraimiento del espacio público y consecuentemente, de aislamiento social.

*Sandra, ¿por qué en el barrio no tenés amigos?* No, porque es como que cada uno se ocupa de su casa, de su familia. Aparte no hay muchos chicos así de mi edad..., bueno hay pero son así adictos, van en mal camino digamos. Se juntan mucho en la esquina de mi casa, en la palmera. *¿A tomar?* Sí, se juntan mucho a tomar, a drogarse, hacen quilombo; y es como que los vecinos ya estamos cansados de la misma situación, porque llaman a la policía pero la policía no hace nada [...] Sí, más la marihuana y el porro. Eso es habitual, hasta en los bailes hay. *Claro. ¿Pero otras cosas no, cocaína y otras cosas no tanto?* Sí, sí que se toma. *¿Ah sí? ¿Cocaína también?* Sí, si acá por todos lados saben. Sí, acá la mayoría, vos preguntás y te dicen. No, no te conviene meterte porque es como que te metés

<sup>15</sup> Autos particulares que operan como taxis a domicilio, con precios sumamente variables dada la laxa regulación a que están sujetos,

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví

en la boca del lobo. No, es muy jodido acá, por lo menos en mi barrio acá es jodido. Sí, sí, circula mucho, sí, la *merca*<sup>16</sup> sí (Sandra, 19 años).

*¿Tenés amigos del colegio o del barrio?* Del colegio, no, del barrio yo no me junto. *¿Por qué muchos chicos no se juntan con los del barrio a pesar de que hay tantos pibes?* Yo cuando era más pibe me juntaba, jugaba al fútbol... Sí, pero en la época del secundario se empiezan a separar. *¿Por qué?* Sí, porque... bueno estos chicos no hacen nada; o sea nada, es una vagancia total. Además las malas juntas: se quedan a tomar cerveza en la esquina, toda la noche. *¿En general es así en tu barrio?* Sí, sí. No es una buena junta para amigos. *¿Por qué? Contame un poco más de eso que me interesa.* No, eso..., no sé, son otra clase de gente, porque no les interesaba mucho el colegio. Por ejemplo, los pibes esos que están en mi barrio ninguno estudia, ninguno hace nada. Yo siempre los veo que van a jugar a la cancha, de la cancha a la almacén de enfrente de mi casa a tomar cerveza y jugar al metegol, y siguen ahí en la esquina tomando cerveza. (Claudio, 18 años).

Lo que señalan Sandra y Claudio se repite en muchas otras entrevistas, particularmente entre los jóvenes. Reiteradamente tienden no sólo a negar su relación con otros jóvenes del barrio, sino a evitar su vinculación con “ellos” y que se los confunda con “ellos”. El espacio público parece estar ganado por los “otros”, sobre quienes recaen estereotipos y percepciones negativas y/o socialmente censurables (Saraví, 2004). El aislamiento no es el único resultado, sino que paralelamente en la propia comunidad se recrean estigmas extendidos en el exterior. Los propios vecinos comienzan a manifestar ciertas percepciones de rechazo hacia su propio barrio, e incluso sobre algunos de sus habitantes, en particular los jóvenes.

No, yo espero [estar] mejor. Yo... en todo nivel ¿eh?, económico lo que sea, mejor, yo siempre espero que sea mejor, ¿no? Porque, por ejemplo, toda la cuadra son familiares y no me gustaría llegar a... no es que yo diga, bueno, es un barrio feo porque tiene esto, o porque tiene lo otro, pero me gustaría cambiar, como progresar, salir aunque sea a un barrio de gente trabajadora. Vos ves que en la esquina se juntan a vender droga, todas esas cosas y es feo. Entonces no, yo quisiera estar mejor (Andrea, 18 años).

La de acá no es una sociedad de fomento, ese es un club privado que lo manejan 5 para 10... En una sociedad de fomento los primeros que tienen que estar adentro son los pibes, todos los pibes del barrio... ya sea jugando al metegol, al pool, al basket, a lo que haya, o jugando a las bolitas, pero ahí adentro. Acá están todos los pibes sentados en la esquina, tomando cerveza, tomando vino, porque en la sociedad de fomento no los dejan entrar porque les molesta porque ellos están jugando al truco o a las bochas, los pibes hacen ruido, así que... ¿qué sociedad de fomento? Le digo, yo entré dos veces y me sacaron de ahí adentro porque no era socio (Ignacio, 53 años).

<sup>16</sup> Expresión local con la que se hace referencia a la cocaína.

La comunidad, el barrio, solía ser un espacio de encuentro, e incluso una fuente de identidad para contraponer al exterior, asociada con la idea de un “barrio de trabajadores”. Esta base identitaria con frecuencia se constituyó en la plataforma sobre la que se cimentaron acciones y esperanzas de progreso y movilidad social comunitaria, desde y permaneciendo en el propio barrio. Las sociedades de fomento, entre otras organizaciones comunitarias, constituyeron actores claves de este proceso. Es cierto que hoy se multiplican experiencias de movimientos sociales con una clara base territorial, pero paradójicamente una de sus principales fuentes identitarias no es el trabajo sino el desempleo.<sup>17</sup> Pero simultáneamente, y sin desconocer este tipo de participación comunitaria, también se percibe, como en el caso de Andrea, una nueva actitud de rechazo hacia el propio barrio, una asociación con otra cosa que no es un barrio de trabajadores, e incluso, si fuese posible, un deseo de abandonar el propio barrio. Por otro lado, como comenta Ignacio, algunas organizaciones comunitarias haciéndose eco de los estigmas prevalecientes, se cierran sobre sí mismas escapando del espacio público y constituyéndose en un instrumento más de un proceso excluyente.

Finalmente, estas mismas percepciones y prejuicios tienen un efecto circular sobre los propios vecinos en el interior del propio barrio. Los estigmas que se construyen particularmente en torno a los jóvenes, se dejan sentir en innumerables experiencias cotidianas de desconfianza, discriminación y abuso. Durante el trabajo de campo con frecuencia se hizo referencia a la actitud de rechazo de varias organizaciones vecinales a la participación de los jóvenes del barrio, tal como lo comentaba Ignacio en la entrevista citada anteriormente; rechazo anclado en el temor, la violencia y la drogadicción que se asocia con ellos. Otros nos contaron experiencias en que la coincidencia de ser joven, vivir en una zona “difícil” y salir de noche se constituye no sólo en una fuente de sospecha, sino también de una nueva inseguridad ciudadana experimentada por los pobres, o parafraseando a Wacquant (2002), de prácticas que se sustentan y reproducen en una criminalización de la pobreza.

No, no. Vamos a la casa de un chabón que vende cerveza y él nos deja pasar y nos quedamos ahí. En la esquina no nos quedamos porque... porque a la noche no te podés quedar. *¿Por qué?* Y porque te llevan. *¿La cana?* Sí. Te llevan. A mí me llevaron como 3 veces. *¿Por qué?* Por que te quieren llevar, en serio. Sabés que una vez íbamos con mi cuñado, fuimos a comprar... a 2 cuadras de mi casa tenemos un kiosco, es un maxi-kiosco, y fuimos a comprar cigarrillos con mi

<sup>17</sup> Ver Svampa y Pereyra (2003).

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví

cuñado y dos pibes más que estaban ahí con nosotros. Fuimos a comprar, y nosotros vimos que pasa un patrullero, y a media cuadra iban caminando todos los chorros, porque uno que ya vive en el barrio se da cuenta quién es chorro y quién no, ya los conocés. Iban caminando todos los chorros. El patrullero pasa, agarra nos mira así del auto, sigue, pega la vuelta, y agarra y nos levanta a nosotros... y estábamos ahí, a media cuadra de mi casa. *¿Y los sube al patrullero?* Nos subió... o sea nos pusieron contra la pared, estábamos nosotros así, viste, nos revisó todos, y “bueno, arriba”. Y nosotros le preguntamos “¿por qué me estás llevando?”, le digo yo, “no, no, arriba, arriba”, y no podés decir nada. Y de la bronca que teníamos, yo iba con un amigo mío, y le dijimos “¿y por qué no llevaste a los otros que son chorros? si vos sabés quienes son los chorros”, le digo yo; y no nos decían nada, y no nos dijeron nada. Después nos largaron a las 3 de la mañana; nos llevaron a las 9 de la noche y nos largaron a las 3 de la mañana. (Carlos, 19 años).

Si antes veíamos la vacuidad de las redes sociales, el debilitamiento de lo que podríamos denominar un capital social individual, ahora se presentan también ciertos indicios de un debilitamiento del capital social comunitario. La inseguridad y el consumo de drogas son nuevos aspectos presentes en estos espacios urbanos, que tienen sus propios efectos negativos sobre las prácticas y la vida comunitaria. Pero además debemos tener en cuenta los estigmas y percepciones que se crean y recrean sobre ellos, cuyos efectos no son menos evidentes y reales en las experiencias cotidianas de la vida comunitaria. Nuevamente, podemos percibir otra maraña de desventajas que se retroalimentan, donde el aspecto a destacar es cómo una estructura de oportunidades como la comunidad o la vida comunitaria se constituye también en fuente de pesados constreñimientos y desventajas.

## 5. Trayectorias de precariedad: continuidades y rupturas

Las trayectorias laborales de los trabajadores entrevistados constituyen una de las señales más evidentes del ya mencionado proceso de endurecimiento o rigidización de la estructura social. Su análisis deja ver con crudeza las escasas posibilidades de superar el entrampamiento en una “espiral de precariedad” (Paugam, 1995) caracterizada por la alternancia de empleos precarios, bajos salarios y recurrentes períodos de desempleo.

Las historias laborales de los habitantes de Varela nos ayudan a entender qué cosas han cambiado para aquellos trabajadores que nunca disfrutaron –al menos de manera continuada– de los beneficios de la “sociedad salarial”, cuáles son las continuidades y rupturas respecto a las formas en que se expresa y se vive la pobreza en aquellos espacios en los que

*todos están en la misma.* En estas trayectorias inestables, donde se transita por los más diversos empleos –en general precarios y mal pagados– el punto de quiebre entre el “antes” y el “después” no lo constituye, en general, la pérdida de un empleo formal y estable al que muchos de ellos nunca tuvieron acceso. La verdadera ruptura, en cambio, reside en la experiencia del desempleo, en los períodos cada vez más largos que transcurren entre changa y changa, en la discontinuidad e incertidumbre en la percepción de ingresos, en la dificultad creciente de “inventar” trabajo, en la desesperación que genera “no tener una moneda”.

*¿Qué hiciste cuando te echaron (de la fábrica de velas)? Nada, me volví loco nada más. Le pedía explicaciones por qué... y me decían falta de trabajo. ¿Echaron a otros con vos? Muchos echaron, muchos, inclusive gente que laburó 4 o 5 años también, gente que laburó 8 años, 6 años también después los echaron ¿y después de eso, qué hiciste? Trabajo en pintura, changas, yo ahora hace 2 semanas que estoy parado, porque yo siempre hago changas de pintura... ¿Desde que te quedaste sin ese trabajo el año pasado, te han salido changas? No, pocas, pocas, pocas, salen muy pocas. Cuando te sale una, por ejemplo, ¿cuántos días te dura una changa? Y, según, por ahí, en esto que estaba estuve laburando un mes completo, después laburé 15 días... ¿Cuando terminás una changa, sabés cuándo...? Nunca sé cuando tengo que ir a trabajar de vuelta. [...] yo... en realidad lo que quiero es trabajo... urgente [...] Para mí lo peor es andar sin ni una moneda en el bolsillo, eso es lo peor [...] acá el factor fundamental de todo es tener trabajo. Yo quisiera qué sé yo... conseguir una changa... que me dure, qué sé yo... 2 meses, 1 mes, 15 días, que enganche otra así, no sé. Yo no me quiero quedar quieto... porque yo no tengo recursos, yo me quedo sin plata y ya después no tengo de donde sacar para darle de comer a los chicos.... (Pablo, 29 años).*

Lejos de “romantizar” o “idealizar” el pasado, debe reconocerse que así como la privación ha sido un rasgo esencial de la pobreza estructural, también lo han sido los empleos precarios y de mala calidad. En este contexto, sin embargo, el valor atribuido al trabajo residía centralmente en la estabilidad y continuidad de los ingresos más que en el desarrollo (e incluso expectativas) de una carrera laboral ascendente. Estos mínimos atributos del trabajo se expresaban en la experiencia cotidiana en la oportunidad de acceder a mejoras en los niveles de vida, básicamente en términos de vivienda y consumo. Aunque la diferencia con el presente pueda parecer sutil, la discontinuidad es profunda, y como lo señala Pablo, con consecuencias determinantes sobre las condiciones de vida.

*Yo en ese año que estuve en la fábrica de velas... hice bastante... ¿Qué hiciste? Y... hice bastante... me hice baño interno, me hice... me compré mesa, sillas, tele, cama para los chicos, o sea, lo que más necesitaba, realmente, lo que más necesitaba me lo compré y por eso estoy contento, por ese lado estoy contento,*

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví

porque antes no teníamos nada, no teníamos sillas, nos sentábamos en un banco, así de cajones de madera, vivíamos en una casita de chapa, me compré madera.

Con bajos niveles educativos y perfiles de calificación poco específicos, muchas de sus trayectorias transcurrieron como cuentapropistas o bien alternando el autoempleo y empleo asalariado (formal e informal). Provenientes de familias numerosas y/o extensas, muchos de los entrevistados crecieron en hogares monoparentales o fueron criados por algún otro miembro de la familia, en general, abuelos. La migración interna, particularmente desde el norte del país, aparece como otra característica compartida. La entrada temprana al mercado de trabajo –a los 14 o 15 años– resultante de la presión económica para contribuir a los ingresos del hogar, se traduce en general en el abandono del sistema escolar. En el caso de las mujeres, a estos factores se suman las responsabilidades familiares, como el cuidado de hermanos más pequeños o embarazos tempranos.

Escuela y trabajo suelen aparecer como actividades mutuamente excluyentes –por las largas jornadas de trabajo, tiempo y costos de transporte y/o falta de apoyo familiar para seguir estudiando–adquiriendo el segundo una clara prioridad sobre la educación.<sup>18</sup> En un contexto en el que *el que no estudiaba, trabajaba*, la escuela no aparece como relevante para sus futuras carreras laborales. En efecto, muchos de los adultos entrevistados ingresaron al mercado laboral durante un período en el que todavía existía una importante demanda de empleos de baja calificación y era posible aprender un “oficio”, por lo que las credenciales educativas no resultaban imprescindibles. En general, el sector informal se constituía para estos sectores en la puerta de entrada al mercado de trabajo.

Cuando llegué acá a Buenos Aires, entré un año más a la escuela y después mamá me puso a trabajar en una casa de familia... a los 14 porque ya era grande y... era así, mis hermanos trabajaban en fábricas... Pero lo que pasa es que, bueno, no

<sup>18</sup> Varios estudios muestran que el valor atribuido a la educación varía según la clase social. En el caso de Argentina, Urresti (2000) sostiene que en los sectores populares la escuela nunca fue tan decisiva como el trabajo y que, cuando se trata de optar por uno u otro, la balanza se inclina a favor del segundo, lo que claramente contrasta con las fuertes presiones que los hogares de clase media ejercen sobre sus hijos para que permanezcan en el sistema educativo. En referencia a la Gran Bretaña de los años cincuenta y sesenta, Furlong y Cartmel (1997) sostiene que en contraste con la percepción de la educación como irrelevante para su futuro laboral entre jóvenes de clase trabajadora, aquellos provenientes de hogares de clase media tendían a considerar que el mantenimiento de sus ventajas económicas y sociales dependían en gran medida de la obtención de credenciales educativas.

me gustaba (la escuela), bueno, ya empezás a noviar y qué sé yo... y a hacerte la *rata*<sup>19</sup> y más la rata que me hacía que lo que iba al colegio... era importante (en mi casa la escuela), o sea, era importante pero el que no quería estudiar trabajaba. Se conseguía mucho trabajo..." (Norma, 50 años).

Después del mercado de diarios y revistas... empecé a trabajar en la construcción... debe ser porque era el único trabajo que había, qué sé yo, o el único laburo que... si vos no sabés nada, bueno, tenés que morir en lo que haya, así en la construcción, capaz que era otra cosa, y bueno, hubiera ido igual, ¿viste? no es que vos elegís... (Antonio, 42 años).

Si bien para algunos el trabajo por cuenta propia, asociado a independencia y autonomía, aparece como una opción preferida frente a trabajos formales escasamente remunerados, la etapa del ciclo familiar tiende a erosionar el valor atribuido al autoempleo. En efecto, las entrevistas muestran que sobre todo en las primeras etapas del ciclo familiar, la estabilidad en el ingreso y los beneficios sociales asociados a los empleos formales –aún cuando éstos provean muy bajos salarios– son más valorados que la independencia y la autonomía. En este sentido, en las trayectorias laborales caracterizadas mayoritariamente por la sucesión de empleos precarios e informales, con frecuencia se presentaban algunas oportunidades de empleos con un mayor nivel de seguridad y protección. Es decir, en términos generales entre los trabajadores de escasa calificación, su permanencia en el mercado de trabajo y las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, se sustentó tanto en la “flexibilidad” para aceptar distintos trabajos como en la “capacidad” para aprovechar las oportunidades que podían abrirse en un mercado de trabajo más dinámico. Cuando las oportunidades laborales se reducen y las exigencias para acceder a los escasos empleos disponibles aumentan, no sólo la disposición a *aceptar lo que venga* resulta insuficiente para obtener un empleo, sino que la misma trayectoria laboral pasada se constituye en un obstáculo en el nuevo escenario.

Ahora ya me puse en campaña para buscar trabajo, pero lo que me falta a mí es una referencia... porque digamos yo... no tengo recibo de trabajos anteriores [...] lo que me falta a mí son antecedentes laborales, ese es el problema que tengo, que no... [...] así que no sé cómo voy a hacer, voy a tener que enganchar un laburito así cualquiera de que no pidan antecedentes ni nada, ni experiencia [...] No sé para dónde arrancar [...] porque yo no tengo experiencia definida en algún... yo hice de todo un poco, ¿entendés? Ahora este es el problema, nunca me mantuve en algún... algo constante... (Claudio, 33 años).

<sup>19</sup> Expresión usada localmente para referirse al hecho de ausentarse de la escuela o directamente no entrar a ella sin autorización de los padres.

Los trabajos temporarios y los bajos ingresos han ido acompañados de períodos más frecuentes y más largos de desempleo, debilitando progresivamente los anteriores mecanismos de supervivencia económica y obtención de ingresos. En otros términos, la posibilidad de “ganarse la vida” trabajando, al menos de manera continuada, es cada vez más incierta. El desempleo, la precariedad y la inestabilidad laboral, junto a las menores oportunidades de generación de autoempleo, se han reforzado mutuamente a partir de los noventa, con particular énfasis desde mediados de la década.<sup>20</sup>

Antes iba de un taller al otro, o por conocimiento, que me conocían de ese taller, entonces salía de trabajar... porque yo me quedaba a dormir en un taller, salíamos de trabajar a las 6 de la tarde y cerraban. Entonces me venían a buscar de otro taller y me decían: “che ¿por qué no me das una mano? Tengo un coche volcado, un chocado, armámelo”... y qué se yo cuanto... *Claro, nunca te faltaba laburo*... No, gracias a Dios nunca me faltó... seguía siempre trabajando... iba a todos lados... todo por Avellaneda, Quilmes, Lanús... donde salía algún pique, tiraba la lanza [...] Ahora no hay talleres que no haya caminado... [...] *¿Y ahora, por ejemplo, para mañana, para pasado mañana qué tenés? ¿No tenés ninguna changa?* Nada, nada, en vista todavía nada, nada, nada, así que termino esto y chau [...] *¿Cuánto sacás por semana, más menos...?* ¡Ni idea! Ahora esta semana, por ejemplo, saco \$80, el trabajo ese del camión... *Pero la semana que viene...* La semana que viene cero al as, hasta ahora al menos... (Carlos, 53 años).

La apertura económica tuvo efectos devastadores para las actividades en pequeña escala orientadas al mercado interno. La entrada indiscriminada de productos importados resultó en un profundo deterioro o directamente en la desaparición de ciertas ocupaciones, cuyas calificaciones se volvieron obsoletas en el nuevo contexto económico. Aquellos que mantuvieron sus “oficios”, como Damián, descendieron a los niveles más bajos de la cadena de subcontratación.

Desde los 14 años que soy tejedor... Cuando no tenía pedidos y tenía unos pesos... en otros tiempos, en otros años, compraba el material y bueno... iba y yo lo vendía casa por casa, hacía un trabajo de cuentapropista, ¿no es cierto? Y con eso toda la temporada, incluso no trabajaba para los fabricantes, sino trabajaba

<sup>20</sup> En la primera parte de la década, la intensificación de los movimientos entre ocupación y desocupación estuvo básicamente asociada al incremento de los despidos resultantes del proceso de reconversión productiva. En contraste, en la segunda mitad del decenio el aumento de la inestabilidad habría sido, fundamentalmente, el resultado del aumento en la rotación de puestos de trabajo y su alternancia con períodos de desempleo, o en otros términos, de la alta precariedad de los escasos empleos generados, que afectó básicamente los puestos de menor calificación (Beccaría y Maurizio, 2004).

para mí y vivía bien, vivía mucho mejor... pero ahora no, porque se abre la importación y ¿qué es lo que les pasa a todos los pequeños talleres? se terminan, desaparecen... la gente... no conviene fabricar la prenda sino comprarla hecha y salir a venderla, es mucho más barata... entonces vos no... te produce un desaliento al fabricarlo y para venderlo ni hablar [...] capaz que 3, 4 meses, unas changuitas, como ser ahora estuve hasta hace poco haciendo los pulloveres para los vigiladores pero que ya se terminó la temporada, ya no tengo trabajo. Para Disco, pero para terceros, no trabajaba directamente como antes, directamente al fabricante, pero le trabajaba a otra persona y le hacía los paños nada más, ahora ya no tengo trabajo, ¿viste? estoy desocupado" (Damián, 54 años).

Si bien, como señala Castel (2004) la inseguridad laboral se ha transformado en la gran proveedora de incertidumbre para la mayoría de los miembros de la sociedad, es evidente que algunas categorías sociales están particularmente mal equipadas para jugar el juego del cambio, de la movilidad, de la adaptación permanente, del reciclaje incesante. Las condiciones iniciales pasan a jugar un papel decisivo en el destino de los individuos en un contexto social que penaliza cada vez más las situaciones de desventaja heredadas. Así, las posibilidades de superar situaciones de pobreza a través del empleo son cada vez más remotas. La permanente incertidumbre que impregna todos los espacios de la vida cotidiana no sólo se traduce en un progresivo deterioro del bienestar material y de la estabilidad de las relaciones familiares, sino que erosiona las perspectivas de mejoramiento futuro (Bayón, 2005).

## 6. Las expectativas futuras: escuela y trabajo

Ciertamente, la "creatividad" social, propia de la sociedad del riesgo (Beck, 1998) no es fácilmente practicable en un contexto en el que, para amplios segmentos sociales, la incertidumbre, más que espacio de oportunidades, aparece como sinónimo de indefensión. El futuro deja de ser el tiempo en el que si se trabaja largo y duro, se puede confiar para mejorar la propia condición. Se constituye en algo aleatorio, donde todo parece inseguro en todo momento.<sup>21</sup> Surge entonces, el interrogante acerca de cómo perciben el futuro, su futuro, los pobres en un contexto de creciente inseguridad e incertidumbre. ¿Cuáles son sus expectativas acer-

<sup>21</sup> Los profundos impactos de la creciente inseguridad laboral sobre la percepción del futuro y la consecuente erosión de la "ética del trabajo" aparecen como un elemento clave para comprender las tendencias excluyentes emergentes de actuales procesos de reestructuración económica y social. Ver Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Gorz, 1998; Sennett, 2000; Bauman, 2000; Castel, 1997, 2004.

ca de sus posibilidades de “mejorar” su situación? El sistema de educación formal y el mercado de trabajo fueron los canales tradicionales de movilidad social. ¿En qué medida, desde la perspectiva de los sectores más desfavorecidos, estos dos componentes centrales de la estructura de oportunidades continúan cumpliendo esta función?

Entre los jóvenes, la ambigüedad y la incertidumbre aparecen como aspectos recurrentes en sus percepciones sobre la educación. En general, cuando estos jóvenes hablan de la escuela se refieren al nivel medio de educación<sup>22</sup>; la universidad, para una gran parte de ellos, no está ni siquiera presente en el horizonte de las expectativas. De los 31 jóvenes entrevistados con edades que van de los 16 a los 25 años, la mitad había dejado de estudiar sin completar el nivel medio, y otros 6 se encontraban aún cursando este nivel. Entre los últimos, su finalización era aún incierta, sobre todo si tenemos en cuenta los problemas que respecto a capacidad de retención tiene este nivel.

Una primera respuesta parece estar permeada tanto por la memoria de experiencias pasadas como por percepciones socialmente aceptadas y sedimentadas que contribuyen a visualizar a la educación como mecanismo clave de movilidad social. En este sentido, el acceso a la educación secundaria representa para la mayoría de estos jóvenes una forma de ascenso social respecto a sus familias de origen.<sup>23</sup>

Sin embargo, cuando los jóvenes son interrogados acerca de asociaciones específicas entre un mayor nivel educativo y oportunidades concretas de bienestar, mejores trabajos y ascenso social, las certezas iniciales comienzan a debilitarse. Flavia tiene 25 años y abandonó la escuela sin haber completado la educación media. Durante la mayor parte de su inestable trayectoria laboral, ha transitado por diversas fábricas de alimentos con contratos temporarios de entre tres y seis meses. Hoy reconoce que su bajo nivel educativo es una barrera para obtener un empleo.

---

<sup>22</sup> Equivalente al viejo nivel secundario o, con posterioridad a la reforma, al polimodal con el cual se completan también 12 años de educación.

<sup>23</sup> En un trabajo reciente sobre la experiencia escolar en diferentes estratos sociales, Kessler (2002) señala que es precisamente entre los jóvenes de áreas más deprimidas y pauperizadas del Gran Buenos Aires donde aún persiste una imagen de la educación media como vía de ascenso social. En un ejercicio proyectivo donde se les pedía que imaginen y dibujen un joven y una joven que hoy tienen 15 años, dentro de una década, este era el único grupo en el que claramente aparecía una imagen de ascenso social: a los 25 años estos dos jóvenes serán profesionales, vivirán en la Ciudad de Buenos Aires, tendrán familia e hijos y estarán mejor que sus padres (Ibid).

*¿Vos creés que es difícil con la edad que tenés, o sea para los jóvenes ahora, conseguir trabajo? Ahora en esta época es difícil, sí es difícil. ¿Por qué? Y... una porque te piden experiencia, tener estudios secundarios... es difícil. También no hay a donde ir a buscar trabajo... si no tenés un estudio secundario o una profesión no hay a donde ir a buscar, porque fábricas no hay más, si entrás a trabajar de limpieza te toman por temporadas (Flavia, 25 años).*

María, de 20 años, tampoco terminó la secundaria y parece compartir esta misma percepción. En su perspectiva, sin embargo, se evidencia la ambigüedad que rodea a la educación cuando se la piensa como “garantía” para acceder a mayores y mejores oportunidades de empleo.

*Y en cuanto al trabajo, ¿cómo ves las posibilidades de?... No sé. Para mí no me van a llamar nunca porque ya hace como 6 meses y ya no... Mi hermano, en la facultad, salen así trabajos y me anota, pero nunca me llaman. ¿Y por qué crees que no te llaman? Y por ahí por los estudios, porque no tengo todos los estudios completos. ¿Hasta que año hiciste? Hasta tercero. ¿Y pensás que si terminarás de estudiar tendrías mejores posibilidades de conseguir trabajo? No sé, no creo. Pero eso influye mucho porque... tenés un estudio y por ahí te... es distinto, si no tenés estudios es como nada. Algunos tienen todos los estudios, diplomas y todo, y no los llaman. (María, 20 años).*

Por un lado, la percepción de los jóvenes evidencia las dificultades de obtener un empleo, y más aún, de la ya señalada exclusión de los cada vez más escasos empleos “formales” y protegidos para aquellos que no han logrado completar 12 años de educación. Por otro lado, sin embargo, estos mismos jóvenes son conscientes de que la educación media constituye hoy una condición necesaria, pero ciertamente no *suficiente*. Como lo muestra la creciente incidencia del desempleo, la precariedad y la pobreza entre sectores de mayor nivel educativo experimentada durante los noventa, la educación media está lejos de constituir una “garantía” para acceder a mejores condiciones de inserción laboral y bienestar. Así, aunque inicialmente percibida como necesaria, la experiencia cotidiana que emerge de la “realidad” del mercado de trabajo tiende a debilitar esta percepción de la educación hasta convertirla en duda, efecto del desánimo, la desconfianza y la incertidumbre que emerge en torno al valor de la escuela. Así, obtener más años de educación que sus padres, en un contexto de devaluación educativa, de marcado achicamiento de las oportunidades de empleo y de un mercado de trabajo cada vez más “exigente”, no parece alimentar expectativas de mejores oportunidades y ascenso social.

*Sí, [ahora] es más difícil que antes. Porque nosotros ahora tenemos más educación que ellos pero hay menos trabajo. Ellos antes no tenían la educación que nosotros tenemos ahora pero sí tenían más trabajo que nosotros. Tenían más posibilidades,*

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saraví

nosotros en ese sentido tenemos menos posibilidades. Tenemos posibilidades por una parte, y por otra no. Entonces yo creo que sería difícil. (Vanesa, 19 años).

Como se desprende del análisis presentado en la sección anterior, las trayectorias laborales de los trabajadores de Varela evidencian cómo el mercado de trabajo se ha constituido, particularmente durante la última década, en uno de los principales mecanismos generadores de vulnerabilidad y exclusión social, en donde la discontinuidad de ingresos, el desempleo, la precariedad laboral y la pobreza se refuerzan, constituyendo circuitos de privación difícilmente reversibles. Cabe preguntarse en este contexto, cuáles son las percepciones y expectativas de los jóvenes respecto al trabajo, el cual fue pensado tradicionalmente como uno de los principales mecanismos de movilidad social, particularmente para los sectores más desfavorecidos y con menor acceso al sistema educativo. Aquí como en el caso de la educación, el mercado de trabajo es motivo de dudas e incertidumbres.

Por un lado, en términos abstractos, el trabajo continúa presentándose como eje estructurador del curso de vida. En una encuesta realizada con jóvenes de distintas ciudades del país (Kornblit, 1996), se preguntó qué era el trabajo y las respuestas obtenidas priorizaron en orden descendente las siguientes alternativas: “un medio para obtener dinero” (39.5%), “un medio para acceder a un lugar en la sociedad” (25.3%), “un medio para obtener una familia” (21.9%) y finalmente cerca de un 10.0% lo consideró como “lo más importante en la vida”. Kornblit (1996) añade que esta última respuesta fue más importante aún entre los estratos sociales más bajos, lo que hace pensar en la probable función de ascenso social que le asignan. Es importante destacar que 1 de cada 4 jóvenes ven el trabajo como mecanismo de integración social, que no es sino tener un lugar en la sociedad, y que 1 de cada 5 lo conciben como el medio para desarrollar una familia, lo que manifiesta su centralidad en las trayectorias de vida (aquí debería agregarse además el 10.0 % que ve en el trabajo lo más importante en la vida). Es decir, para una proporción muy importante de jóvenes el trabajo representa algo más que el ingreso que puede obtenerse a partir de él.

En este sentido, es relevante destacar que la tradición de mayor formalidad laboral desempeña un rol importante a la hora de explorar las percepciones acerca del trabajo y el empleo. Si tomamos esta mayor formalidad como marco de referencia, el trabajo tiende a asociarse a la idea de estabilidad y a un mínimo nivel de derechos que deben ser respetados. Hay ciertas obligaciones formales asociadas al empleo que afectan no

sólo la percepción acerca de qué es un *buen trabajo*, sino la definición misma de trabajo y pertenencia social (Bayón, 2003). Sin embargo, ante el progresivo deterioro del mercado de trabajo y el consecuente efecto disciplinario del mismo, el empleo, particularmente en los sectores más desfavorecidos, tiende cada vez más a asociarse con la obtención de ingresos, independientemente de que las condiciones de trabajo sean consideradas injustas (Ibid). Esta tensión entre una tradición de mayor formalidad y una realidad de profunda precariedad laboral está presente en las percepciones de los jóvenes acerca del empleo. Como señaló Wright Mills (2003 [1959]), la percepción de una crisis es indisoluble de la valoración; es decir, la crisis del mercado de trabajo y el desencanto respecto a las perspectivas futuras en relación al trabajo que se desprenden de las entrevistas, denotan al mismo tiempo su valoración y centralidad.

*¿Cómo ves el futuro... pensás a veces en el futuro? Ehhh... sí, sí, lo pienso mucho y por ahí tengo muchas cosas, ¿viste? tengo muchos proyectos, muchas ganas de muchas cosas, pero es como que..., por ahí es como que entro a hacer un castillo y viste cuando le falta la puerta del castillo? se me cae todo porque no voy a poder hacer nada hasta que no tenga un trabajo. ¿La puerta es tener un trabajo? Totalmente. La puerta es tener un trabajo, totalmente; tener un medio económico, sí, sí (Vanessa, 25 años).*

*¿Vos sos de pensar en el futuro? Sí, sí. ¿Y cómo ves tu futuro? ¿O mejor dejás que las cosas vengan y no pensás? No, no, hasta ahora, hasta el día de hoy todas las cosas se me presentaron a mí. O sea, el futuro mío que yo tengo pensado es tener una casa, tener todas mis cosas, vivir solo y bueno, hacer mi vida ahí, depender de mí mismo. ¿Y cómo ves eso? ¿Como algo posible o no? Mirá si me gano el "Loto" mañana me veo un futuro buenísimo; pero uno nunca sabe, qué sé yo. Yo ahora, como estoy ahora, con 300 pesos por mes no hacés nada. Y es cuestión de salir a buscar laburo; pero tampoco sabés si vas a conseguir un buen laburo, está jodida la mano. No sé, qué voy a hacer no sé (Pini, 25 años).*

En ambos casos se expresa cierta incertidumbre respecto a poder confiar en que el trabajo brindará lo que se espera de él. El futuro se percibe como algo aleatorio, donde la "suerte" más que el trabajo pareciera determinar la posibilidad de desarrollar proyectos futuros. No se trata de un aspecto menor, sino de un indicador, entre otros, de un debilitamiento de la centralidad del trabajo para la construcción de un proyecto de vida y su reemplazo por otros medios.<sup>24</sup> El reconocimiento de alternativas ilícitas como medios viables de enriquecimiento, particularmente en un

<sup>24</sup> En la misma encuesta realizada por Kornblit (1996) a la pregunta de cómo puede alguien enriquecerse las respuestas afirmativas para cada una de las siguientes opciones fueron: "trabajando duro" (36.0%), "con negocios no limpios" (27.4%), "dedicándose a la

contexto de crisis, atenta contra las expectativas depositadas en el trabajo, y como señala Laura en la entrevista, pueden llevar a “bajar los brazos”.

*¿Sos una persona que piensa en el futuro o mejor deja que las cosas sucedan? No, pienso mucho. ¿Qué cosas piensas? ¿Te asusta, te da miedo? Mirá, me asusta, me asusta porque no veo bien las cosas. Es como que yo veo que la gente está muy perdida, muy... como que necesita creer en algo. Por eso se arman cada vez más Iglesias, de evangélicos, pero es porque saben que la gente está tan necesitada de creer en algo, que van a tener clientes sí o sí, y a montones. ¿Y a nivel personal también te asusta? Sí. ¿Por qué? Y sí, porque tal vez... o sea yo hasta ahora no pienso nunca en bajar los brazos, pero tengo miedo de encontrarme en un momento como que no tenga de donde agarrarme, que no tenga trabajo, que... qué sé yo, que por ahí yo tenga mis cosas y no las pueda sostener (Laura, 23 años).*

De este análisis se desprende que efectivamente las percepciones sobre algunos de los mecanismos tradicionalmente claves de integración y movilidad social, como la educación y el trabajo, hoy están permeadas por un profundo escepticismo, particularmente evidente entre los jóvenes. Aunque poco estudiada y con frecuencia desplazada por la urgencia de las privaciones materiales, no debería subestimarse esta dimensión subjetiva asociada con las percepciones individuales acerca de las posibilidades y medios para alcanzar un futuro mejor. Al menos dos aspectos deben tomarse en cuenta a la hora de evaluar la relevancia de esta dimensión subjetiva. Por un lado, en la sociedad argentina, aún para los sectores más desfavorecidos, las expectativas de movilidad social ascendente, particularmente a través de la educación y/o el trabajo, constituyeron un aspecto clave del sentimiento de pertenencia e integración social. Es decir que la pérdida de credibilidad en estos dos canales claves de ascenso social representa la mutilación de uno de los hilos de la multifiliación que ha caracterizado a la integración social en Argentina. Por otro lado, tal como señala Estivill (2003:13), “la exclusión tiene que ver con la insatisfacción, el malestar que tiene cualquier ser humano cuando se

---

política” (20.6%), “casándose con alguien rico” (13.0%), “destacándose en los estudios” (12.3%), “especulando con dinero” (8.6%) y “jugando a juegos de azar” (7.7%). Es decir, si agrupamos estas respuestas se obtiene que medios basados en el azar obtuvieron cerca de un 30.0% de respuestas afirmativas respecto a ser un medio para enriquecerse (casándose, especulando y/o jugando), mientras que medios ilícitos fueron vistos como medios de enriquecimiento por cerca de la mitad de los encuestados. Por otro lado, sólo 36.0% dijeron que el trabajo era un medio para enriquecerse, lo que significa que 74.0% dijo expresamente que este no es el medio que puede conducir a tal fin.

encuentra en situaciones en que no puede realizar aquello que desea y aspira para sí y para quienes estima”. Es decir, la exclusión social reconoce la posibilidad de una dimensión subjetiva, la cual no sólo puede constituirse en una nueva desventaja a nivel individual, sino también en un nuevo condicionante de fragmentación social. En efecto, si se reconoce el peso de las percepciones en los sentimientos y cursos de acción de los individuos, la situación descrita adquiere connotaciones especiales al plantear la posibilidad del desánimo, el descreimiento, el planteamiento de otras alternativas e incluso el reconocimiento de la desafiliación, de la no pertenencia.

## 7. Conclusiones

Argentina es hoy una sociedad mucho más desigual, segmentada y excluyente que hace tres décadas. Los espacios de “encuentro” entre los más y los menos favorecidos se han reducido drásticamente. Urbanizaciones cerradas junto a zonas de absoluta pobreza donde las desventajas se concentran, retroalimentan y acumulan constituyen probablemente los signos más “visibles” de este distanciamiento en el paisaje urbano. La pobreza no sólo se incrementó de manera dramática durante la última década, sino que aumentó su intensidad y concentración espacial en las zonas más desfavorecidas. Como hemos intentado mostrar en el análisis previo, los pobres no sólo se hicieron más pobres, sino que tendieron, de manera creciente, a interactuar casi exclusivamente con otros pobres, por lo que las oportunidades de superar el entrapamiento en situaciones de desventajas son cada vez más escasas. Pobreza, bajos niveles educativos, desempleo y precariedad laboral extendida emergen como las características básicas de los “nuevos” enclaves de pobreza estructural.

La concentración y acumulación de desventajas en estas franjas urbanas nos muestran la emergencia de una pobreza “cualitativamente” distinta. A la insuficiencia de ingresos, se suma su discontinuidad, producto de recurrentes –y más largos– períodos de desempleo, y la posibilidad de “ganarse la vida” trabajando, al menos de manera continuada, se hace cada vez más incierta. La búsqueda de empleo, cuando “*no hay una moneda*” y “*están todos en la misma*”, conduce a un paulatino debilitamiento o vaciamiento de las redes sociales y a un creciente proceso de aislamiento social. No se trata, ciertamente, de un fenómeno coyuntural. Los bajos niveles educativos, independientemente de los niveles de desempleo, bloquean el acceso de los habitantes de estas zonas a puestos de trabajo que permitan superar los umbrales de pobreza. En este contexto, las

desventajas no sólo se acumulan y retroalimentan, sino que se “heredan” y perpetúan intergeneracionalmente.

La inseguridad que se percibe en el interior de las comunidades pobres no sólo altera innumerables prácticas cotidianas, incrementando la incertidumbre y la desconfianza, sino que conduce a un retraimiento del espacio público y a un debilitamiento del capital social comunitario, alimentando el ya mencionado aislamiento social y llevando la fragmentación al interior de la propia comunidad.

Las dificultades para escapar de situaciones de privación, a la par de los fuertes constreñimientos estructurales, adquieren su dimensión subjetiva en las escasas expectativas de mejoramiento futuro, como lo evidencia la percepción de los jóvenes respecto a los “tradicionales” canales de movilidad social, hoy atravesados por un profundo desánimo, desconfianza e incertidumbre. Nos referimos, obviamente, a la escuela y al trabajo. El marcado escepticismo que rodea ambas alternativas erosiona fuertemente el ya profundamente deteriorado tejido social.

A lo largo de este capítulo nos hemos enfrentado con un problema recurrente que en esta apretada síntesis hemos tratado de resolver y que se refiere a cómo abordar (y no menos importante, cómo presentar) un proceso complejo y multidimensional de acumulación de desventajas. En este sentido, intentamos trabajar simultáneamente sobre dos líneas. Por un lado, hemos tratado de explorar cómo se generan y retroalimentan desventajas propias de esferas distintas. Como afirma Dechamps (1998), “la dimensión económica de la exclusión implica la sucesiva ausencia del mundo productivo y del consumo, su dimensión social comprende la pérdida de la sociabilidad primaria y secundaria, y su dimensión simbólica viene definida por los comportamientos y valores comunes, así como por las representaciones que tienden a clasificar socialmente a las personas” (tomado de Estivill, 2003: 44-45). La segregación espacial y la fragmentación urbana, la erosión del espacio público y el capital social comunitario, la incertidumbre e inestabilidad de las trayectorias laborales, los estigmas territoriales y la desconfianza en canales tradicionales de movilidad social son nuevos aspectos en una y otra de estas esferas que tienden a asociarse entre sí. Pero además, este encadenamiento de desventajas no sólo se extiende horizontalmente a través de distintas esferas, sino también verticalmente en distintos niveles de análisis. Nuestra pretensión ha sido seguir esta línea, al explorar nuevas desventajas de nivel macro (particularmente la reconfiguración del espacio urbano y el mercado de trabajo), de nivel meso (como lo es en las transformaciones del espacio público y el capital social comunitario) y de nivel micro (por

ejemplo, en las trayectorias laborales y familiares o en las percepciones y expectativas individuales). Pero nuevamente como en el caso anterior, estos niveles analíticamente diferenciables tienden a entrecruzarse y afectarse recíprocamente en los procesos de acumulación de desventajas que se materializan en la creciente vulnerabilidad de las experiencias biográficas.

La presencia y concentración de este conjunto de atributos y procesos, particularmente su complejidad y multidimensionalidad, dan un carácter cualitativamente nuevo a la tradicional pobreza estructural. Esta tendencia a la acumulación de desventajas, cuya manifestación más evidente en la experiencia de los pobres es un entrapamiento en círculos de desventajas, plantea a la sociedad Argentina el riesgo de la fractura social y la experiencia cotidiana de una sociedad crecientemente fragmentada y desigual.

## Bibliografía

- Atría, Raúl; Marcelo Siles; Irma Arriagada; Lindon Robinson; y Scott Whiteford (comp.). 2003. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL / Michigan State University.
- Bayón, María Cristina. 2003. "La erosión de las certezas previas: Significados, percepciones e impactos del desempleo en la experiencia argentina", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, N° 22 (Junio 2003), pp.51 -77.
- Bayón, María Cristina. 2005. "Las huellas de los noventa en la sociedad argentina. Trayectorias, identidades e incertidumbres desde la inestabilidad laboral", en *Revista Mexicana de Sociología* 67, N°4 (octubre-diciembre, 2005), pp.729-753.
- Bauman, Zygmunt. 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio. 2004. *Movilidad ocupacional en Argentina*. Serie Informes de Investigación N° 18. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. México: Paidós.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial.
- Clichevski, Nora. 2000. *Informalidad y Segregación Urbana en América Latina. Una aproximación*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°28. Santiago de Chile: CEPAL.
- Déchamps, Ivan (ed.). 1998. *Droit, Pauvreté et Exclusion*. Bruselas: Fondation Roi Baudouin.

María Cristina Bayón y Gonzalo A. Saravi

- Estivill, Jordi. 2003. *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Filmus, Daniel y Ana Miranda. 1999. "América Latina y Argentina en los '90s: más educación, menos trabajo = más desigualdad", in D. Filmus (ed.) *Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires: FLACSO y EUDEBA.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon. 1997. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Furlong, Andy y Fred Cartmel. 1997. *Young People and Social Change. Individualization and Risk in Late Modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Gallie, Duncan y Serge Paugam. 2002. *Social Precarity and Social Integration*. Report for the European Commission. Brussels: Eurobarometer 56.1.
- Gorz, Andre. 1998. *Misérias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós
- Gutierrez, Andrea. 2000. "La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires: cambios recientes y tendencias futuras", en Revista *EURE (Santiago)*, vol.26, N°77, pp.109-136.
- Kornblit, Ana Lia 1996. *Culturas juveniles. La salud y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. Cs. Sociales, U.B.A.
- Massey, Douglas. 1996. "The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century", en *Demography*, 33 (4), pp. 395-412.
- Mills, Wright. 2003 [1959]. *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Minujín, Alberto (ed.). 1992. *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Minujin, Alberto y Gabriel Kessler. 1995. *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Palomino, Hector y Ernesto Pastrana. 2002. *Movimientos y reconstrucción social en argentina hoy*. Documento preparado para el PNUD-IDH, Buenos Aires.
- Paugam, Serge. 1995. "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France", en G. Room (eds.) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Portes, Alejandro. 1999. "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" (Pp. 243-266), en J. Carpio e I. Novacovsky (comp.) *De igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: F.C.E., SIEMPRO, FLACSO.
- Power, Anne. 2000. "Poor areas and social exclusion", en A. Power y W. J. Wilson *Social Exclusion and the Future of Cities*. CASE Paper N°35, London School of Economics.

- Prévôt-Schapira, Marie-Fran. 2001. "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (19): 33-56.
- Prévôt-Schapira, Marie-Fran. 2002. "Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades", en *Revista EURE*, 28 (85): 31-50.
- Rodríguez, Jorge. 2001. *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué Es?, ¿Cómo se Mide?, Qué Está Pasando? ¿Importa?*. Serie Población y Desarrollo N°16. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.
- Saraví, Gonzalo. 2002. *Youth and Social Vulnerability: Becoming Adult in Contemporary Argentina*. Tesis Doctoral, Departamento de Sociología, The University of Texas at Austin.
- Saraví, Gonzalo. 2004. "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", en *Revista de la CEPAL*, (83): 33-48.
- Sennett, Richard. 2000. *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Stewart, Mark. 1999. "Low Pay, no pay dynamics", en *Persistent Poverty and Lifetime Inequality. The Evidence*. CASE Report 5, Londres: Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, pp.71-76
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2003. *Entre la Ruta y el Barrio. La Experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Torres, Horacio. 2001. "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *Revista EURE*, 27 (80): 33-56.
- Urresti, Marcelo. 2000. "Cambio de escenarios sociales: experiencia juvenil urbana y escuela", en E. Tenti (ed.) *Una escuela para los adolescentes*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Villalón, Roberta. 2002. *Piquetes, Cacerolazos, y Asambleas Vecinales: Social Protests in Argentina, 1993-2002*. Tesis de maestría, University of Texas at Austin.
- Wacquant, Loic. 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.



## CAPÍTULO 3

# Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile

*Francisco Sabatini\**, *Diego Campos\*\**,  
*Gonzalo Cáceres\*\*\** y *Laura Blonda\*\*\*\**

... la calle forma un tejido en que se entrecruzan miradas de deseo, de envidia, de desdén, de compasión, de amor, de odio, viejas palabras cuyo espíritu quedó cristalizado, pensamientos, anhelos, toda una tela misteriosa que envuelve las almas de los que pasan.

Unamuno, *Niebla*.

### 1. Introducción

Desde la reforma de la economía chilena, los grupos populares de Santiago han cambiado tanto como el país, y eso ha sido así en medida importante porque las calles y los espacios públicos de la ciudad han

---

\* Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

\*\* Profesor Asociado, Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

\*\*\* Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, y de la Escuela de Diseño, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

\*\*\*\* Estudiante tesista Magister en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

cambiado. Sin embargo, también es posible argumentar una influencia en la otra dirección: la ciudad es otra porque los grupos populares son ahora distintos.

Los cambios son profundos, y como puede apreciarse, su interpretación no es sencilla. Además, no son puramente –ni quizás principalmente– negativos. Es cierto que ha emergido en la periferia urbana la realidad del *ghetto* que otrora no existía, cambio al que atribuiremos la mayor de las gravedades, pero también lo es que hay una reducción significativa de la pobreza, así como mayores oportunidades de realización personal y progreso familiar que antes.

Pero esta reducción de la pobreza debe escrutarse. Las cifras impresionan, pero detrás de ellas se cuelan inadvertidas las realidades de inseguridad económica e incertidumbre sobre el futuro que afectan la calidad de vida de grupos que exceden con mucho a los catalogados como “pobres” o “extremadamente pobres”. La pobreza “oficial” se reduce, pero hay en curso procesos masivos de empobrecimiento en algo más importante que la posesión de bienes o el acceso a servicios: la posibilidad de desplegar las propias capacidades en proyectos de vida y desarrollo personal, que es lo que definiría la calidad de vida, de acuerdo a Amartya Sen. Los regímenes “flexibles” de trabajo y la orfandad social que se deriva de las nuevas formas de la política afectan mucho más que a los grupos populares, fuera de que a éstos los tocan con particular fuerza.

Por otra parte, las nuevas y mayores oportunidades que existen actualmente para las personas y familias de los grupos populares no se deberían únicamente al aumento de los ingresos y la expansión del consumo que han tenido lugar en los últimos tres lustros. También la ciudad transformada suele contenerlas y ofrecerlas. La “geografía de las oportunidades” (Galster y Killen, 1995) cambia, empeorando para muchos, pero mejora para otros. Junto al *ghetto*, reducto de la desesperanza y el descalabro social, está la realidad expectante de asentamientos populares que son “enganchados” por la pujante transformación espacial de la ciudad.

De esta manera, exclusión e integración social son las dos caras del nuevo patrón de segregación residencial que se perfilan con nitidez creciente en el Santiago actual. En un extremo, la ciudad parece condenar a sus habitantes más modestos a una suerte de infierno urbano; en el otro, les ofrece posibilidades insospechadas de integración económica y social.

En este artículo argumentaremos que los cambios que ha sobrellevado el patrón de segregación de la ciudad con la reforma económica están afectando radicalmente la realidad de los barrios donde viven los grupos

populares de la ciudad, y que esa nueva realidad local tiene una enorme influencia en las nuevas formas, tan contrastadas como diversas, de integración y de desintegración social que es posible observar en la periferia de Santiago.

En algunos casos, el barrio es el “mecanismo” espacial y social que contribuye a que la realidad objetiva de separación o segregación espacial de los grupos populares derive en la desesperanza, el abandono del sistema de valores predominante y la instalación de una “cultura de la segregación”, en la que son fuertes la inacción juvenil y las redes de la droga, entre otras realidades. En otros casos que observamos hoy en Santiago, el barrio es el mecanismo espacial y social que abre nuevas posibilidades de inserción funcional y simbólica al cuerpo social para los grupos populares. Argumentaremos que este último fenómeno surge cuando la segregación espacial reduce su escala, y que ello está asociado a la transformación de sectores de la periferia pobre debido en gran parte a la introducción de barrios cerrados para grupos medios y altos, lo que a su vez comporta una intensificación de la segregación residencial entre grupos socioeconómicos.

Antes de discutir la segregación residencial y sus cambios, entregaremos en la siguiente sección un análisis de la reducción en los niveles de pobreza y del avance paralelo de la “informalidad” y la desprotección laboral y social en Chile y en Santiago. Los índices de pobreza, empleo e informalidad nos hablan de una nueva pobreza. Una de las notas altas de esta nueva pobreza de Santiago es el predominio, entre las capas definidas como pobres, de los propietarios de una vivienda. Los “con techo” superan a los “sin techo” con que equiparábamos la pobreza urbana de décadas atrás.

Por último, después de haber dilucidado las nuevas realidades de la segregación, en la última sección haremos foco en la realidad política de los grupos populares en Santiago. A través del estudio de una reciente “toma de terrenos” en una comuna popular sometida a un vertiginoso proceso de *gentrification*, podremos apreciar que también hay una nueva forma de hacer política entre los grupos populares de Santiago. Veremos cómo las demandas urbanas están mutando desde la lucha por la vivienda, que bajo la consigna de la “casa propia” ejerció predominio en la arena política de antaño, a la lucha por la ciudad, realidad política que se vincula con otras demandas populares, como las ambientales.

Asignamos a estas nuevas formas de práctica política profundas implicancias culturales, excediendo incluso el campo del urbanismo y la realidad de los grupos populares. La segregación del espacio urbano se-

gún condición social pasa a ser un fenómeno no sólo más importante que antes en términos de oportunidades laborales y de integración social, sino que además con mayor prestancia política. La dialéctica entre exclusión e integración social, que define la segregación residencial, es ahora crecientemente vivida en Santiago como una tensión política.

La segregación está dejando de ser un subproducto inevitable del desarrollo urbano y más específicamente de los programas de vivienda social –que en Chile han sido masivos–, para devenir cada vez más en un fenómeno políticamente sensible. La segregación residencial ha cobrado mayor peso en los procesos, combinados y desiguales, de integración y exclusión social de los grupos populares de la ciudad.

No nos contentamos con registrar cómo la globalización económica contiene impulsos a la polarización social y a la reclusión espacial de los grupos más pobres. Esa es parte importante de la realidad, pero sólo una parte. No todos los “con techo” están en la misma situación. Hay, al mismo tiempo e imbricadas con esas tendencias, realidades de progreso y de ampliación de las oportunidades para las personas de los estratos sociales más bajos. La ciudad actual es más cruda y violenta con sus habitantes más pobres, pero también es más abierta y variada, más dinámica y compleja.

En este sentido, Santiago pareciera ser una excepción en América Latina. Los hogares pobres representan apenas 16% de su población. La ciudad crece, casi sin omisiones, en el marco de la formalidad. En el resto de América Latina, en cambio, los nuevos asentamientos informales han crecido en las últimas décadas a un ritmo dos y hasta tres veces superior que el crecimiento demográfico de las ciudades, a pesar de los numerosos programas de regularización y de mejoramiento urbanístico llevados a cabo (Fernandes y Smolka, 2004).

Sin embargo, Santiago muestra la emergencia de problemas de desintegración social en sus barrios populares no muy distintos que los de otras ciudades del continente. La formación de *ghettos* de pobreza y desesperanza crece allí lo mismo que en otras latitudes. La inseguridad y el crimen en alza son también una realidad, especialmente los delitos contra la propiedad. De esta manera, y al menos en lo que se refiere a las nuevas formas de la pobreza urbana, la excepcionalidad de Santiago en el concierto latinoamericano debe ser puesta en cuestión.

Veremos, sin embargo, como contracara –y tal vez por la pujanza de la economía chilena y del sector inmobiliario urbano–, que Santiago también es exuberante en situaciones inéditas e insospechadas de integración social. El carácter de los barrios en que residen los grupos populares es clave para definir la modalidad específica que cobra la nueva pobreza:

en un extremo, una segregación espacial que se vuelve maligna; en el otro, una reducción de escala de la segregación que abre nuevas posibilidades de integración.

## 2. Luces y sombras en el Santiago de comienzos del milenio

La pobreza en Chile se ha reducido de manera considerable en el último periodo intercensal. Tal es la principal e ineludible conclusión que parecen reflejar los datos del último Censo, realizado el año 2002. De cara a la celebración del bicentenario de la independencia nacional, esta reducción de la pobreza adquiere un nuevo y particular significado, y es interpretada por muchos como un signo de que los viejos anhelos de modernización y desarrollo comienzan por fin a concretarse: “Estamos en presencia de otro Chile que el de hace diez años atrás. Es un Chile que, fruto del esfuerzo de todos sus hijos, no sólo vive mejor, sino también con menos exclusión y más integración”, afirmaba el Presidente de la República en 2003, agregó a continuación: “[nuestro] tremendo patrimonio acumulado [...] nos permite plantearnos con confianza el porvenir” (Lagos, 2003, p. 12).

Las grandes cifras son, aparentemente, incontrovertibles: entre 1990 y 2000, la proporción de chilenos bajo la línea de la pobreza<sup>1</sup> cayó de un 38,6% a 20,6%. La indigencia, por su parte, también se redujo considerablemente: si a comienzos de la década pasada había 1.659.300 personas en situación de indigencia, iniciando el siglo este número se ha reducido a 849.000. En el caso de la Región Metropolitana de Santiago, la pobreza descendió de 32,7% a 16,1%, mientras que la indigencia lo hizo proporcionalmente, desde 9,5% hasta 4,3% ([www.fundacionpobreza.cl](http://www.fundacionpobreza.cl)).

Al mismo tiempo, el ingreso per cápita nacional se elevó en promedio, durante esta década, en 66,3%, alcanzó US\$4.600 en 2000 ([www.economia.cl](http://www.economia.cl)). En un nivel más desagregado, las señales observadas para el país en su conjunto son igualmente auspiciosas, sobre todo en lo que concierne al incremento en el bienestar de la población y la creciente participación de los más pobres en los beneficios que trae consigo el progreso (Tironi, 2003).

<sup>1</sup> La metodología utilizada en Chile para la medición de la pobreza se establece sobre la base de un nivel de ingreso familiar mínimo. Para las zonas urbanas, esta “línea de pobreza” se ha estimado en \$ 87.500 mensuales para una familia de cuatro personas, lo que corresponde a unos US\$ 170 (para enero de 2006).

Observando los datos del último censo, Larrañaga (2003) advierte que los indicadores relativos a la vivienda y al acceso a servicios de infraestructura básica y bienes durables muestran importantes avances con relación a la anterior medición. Señala que mientras aumenta considerablemente el número de viviendas (25,7%), disminuye asimismo el promedio de habitantes por vivienda (de 4,47 a 4,03) y la proporción de hogares con más de dos personas por dormitorio (de 41,5% a 26,1%), al tiempo que se incrementa la tenencia en propiedad de la vivienda (72,6% para 2002). A este respecto, Tironi (2003) afirma: “esto tiene como consecuencia una menor densidad residencial, lo que deriva en una mejoría significativa de la calidad de vida” (p. 31). Paralelamente, se da cuenta también de una mayor proporción de la población que reside en viviendas que satisfacen estándares mínimos de calidad material, de acuerdo a un umbral establecido por el mismo Larrañaga (de 81,1% a 90,7%). El acceso a servicios de infraestructura, medido igualmente a partir de un umbral básico, muestra también una mayor cobertura de la población (de 61,1% a 79,1%). Finalmente, el acceso a bienes durables exhibe importantes avances, destacándose especialmente los incrementos en la cantidad de hogares que disponen de televisor a color (de 54,4% a 89,2%), equipo de sonido (de 32,3% a 69,6%), lavadora (de 50,2% a 83,3%), refrigerador (de 55,8% a 84,6%), teléfono domiciliario (de 23,8% a 53,4%) y automóvil (de 16,5% a 23,5%).

La “hipótesis de la inclusión” propuesta por Larrañaga –que supone una “redistribución silenciosa” de los beneficios del progreso, especialmente para los más pobres– parece condecirse con lo que reconocen asimismo Teitelboim y Salfate (2003) en el ámbito de la educación. A este respecto, se observa un leve aumento en el promedio de escolaridad en la población de cinco años y más (de 7,6 a 8,5 años), que beneficia especialmente a la población de menores ingresos: en el 10% de las comunas más pobres de Chile, la escolaridad pasó en promedio de 5,3 años en 1992 a 6,3 en 2002. Otros logros destacados en este ámbito muestran relación con un alza de 26% en la cobertura de la educación preescolar (beneficiando a un tercio de los niños de hasta cinco años), la consolidación de un alcance prácticamente universal de la enseñanza primaria y un sostenido crecimiento de la educación secundaria, que ha extendido su cobertura desde 82,2% de la población entre 14 y 17 años en 1992, hasta alcanzar en 2002 90% de la misma.

Valenzuela y Herrera (2003, p. 115) señalan, por su parte, que “las oportunidades educativas van en aumento”, toda vez que las generaciones más jóvenes ostentan en promedio un nivel educativo más alto que

sus mayores: para el año 2002, los nacidos entre 1938 y 1942 alcanzaron una media de 7,2 años de escolaridad, cifra que se eleva a 11,4 años para aquellos que nacieron entre 1979 y 1982. Esta diferencia es interpretada en términos de una creciente movilidad educativa de los hijos respecto de sus padres, fenómeno que se expresa con mayor fuerza en las comunas más pobres, donde la proporción de población que ha logrado un ascenso educativo de al menos un ciclo respecto de la generación anterior aumentó de 35% a 47% (en las comunas del quintil superior esta proporción disminuyó de un 56% a 48%).

¿Qué hay detrás de este impresionante cuadro? ¿Crecimiento económico o mayor gasto social? En verdad, pareciera que contar con una respuesta unívoca no importara hoy demasiado. Lejos de las agrias polémicas de mediados de los noventa con respecto a la “real” incidencia de lo uno o lo otro en la disminución de la pobreza, existe en el momento presente un cierto consenso acerca de la necesaria concurrencia de ambos factores para que un proceso de esta naturaleza tenga lugar. Si en esta ecuación se introduce la relativa ausencia de recesiones severas y, en general, de una continua estabilidad macroeconómica y política a lo largo del periodo considerado,<sup>2</sup> la explicación del mejoramiento en el nivel de vida y bienestar económico de la población aparece entonces con facilidad (Ramos, 2004).

No es necesario ahondar demasiado, en todo caso, para encontrar las sombras y contrapuntos a esta suerte de “década milagrosa” para la economía y la sociedad nacional. En el Chile del nuevo milenio aún persiste lo que se ha dado en llamar un “núcleo duro” de pobreza; en conjunto, este grupo percibe solamente alrededor del 4% del PIB, y su ingreso per cápita corresponde apenas al 20% del promedio nacional. La disposición de bienes durables aparece restringida solamente a un 50% de las familias pertenecientes a la población más vulnerable, la misma que concentra los mayores niveles de hacinamiento y déficit en estándares mínimos de vivienda y acceso a infraestructura básica<sup>3</sup> (Ramos, 2004). Asimismo, la distribución del ingreso en el país mantiene su carácter regresivo,

<sup>2</sup> Por razones de espacio, excluimos deliberadamente de esta sección la discusión relativa a los efectos y alcances de la “crisis asiática”, que entre 1997 y 1999 se dejó sentir con fuerza sobre la economía nacional. Bástenos señalar que esta crisis significó indudablemente un punto de inflexión en el derrotero ascendente que la economía había seguido desde 1987, aunque no modificó sustancialmente su dirección.

<sup>3</sup> De acuerdo a Ramos (2004), todavía persiste un 20% de este grupo que padece algún tipo de deficiencias en la calidad de la vivienda, mientras que un 40% vive en condiciones de hacinamiento, y un 40% no tiene acceso a la red de agua potable y alcantarillado.

aun superior al promedio regional, con un coeficiente de Gini cuyos valores son incluso más altos que en los años anteriores a la dictadura militar (1973-1990) (Riffo, 2004).

Es indudable que entre 1992 y 2002, la sociedad chilena experimentó una mejoría sin precedentes en sus condiciones materiales de vida. Evidentemente, hoy disponemos de más y mejores bienes y servicios que en décadas pasadas, y el balance neto del momento actual revela una mejor situación que la que disfrutaban muchos de nuestros vecinos. Sin embargo, el obligado contraste con la trastienda de este proceso impone cautela al momento de evaluar el camino recorrido desde los inicios de la transición a la democracia; el sueño de llegar al Bicentenario el año 2010 como una nación “desarrollada” puede aparecer así como un anhelo inconcluso más que como una certeza incontrastable.

Tal vez el ámbito que ha acusado con mayor fuerza las marchas y contramarchas del derrotero modernizador sea el del trabajo. La centralidad del capital privado y del mercado como polos estructurantes de la consolidación del “nuevo modelo de desarrollo” –el mismo bajo el cual ha tenido lugar la reducción de pobreza que constituye el punto de partida de esta sección– ha generado un escenario en el cual la lógica rectora de la esfera laboral es radicalmente diferente a la que predominaba en el modelo anterior y puede caracterizarse en torno a los ejes de la terciarización, por una parte, y de la precarización y desprotección generalizadas del empleo, por otra (Riffo, 2004).

En efecto, la inserción competitiva de la economía nacional a la “nueva economía” globalizada ha tenido como una de sus precondiciones básicas, al igual que en toda la región, un proceso de creciente desregulación de las relaciones capital-trabajo consolidadas en el periodo desarrollista-fordista anterior. En este sentido, las estrategias impulsadas por la flexibilidad en los actuales marcos regulatorios del trabajo muestran relación con un aumento de los empleos temporales, la subcontratación y otras formas de trabajo precario, precisamente en los niveles de la estructura ocupacional que más han crecido en los últimos años.

Entre 1992 y 2002, la participación de la población económicamente activa en la fuerza de trabajo experimentó un alza desde 49% a 52,4% (Bravo, 2003), con un promedio de crecimiento anual de 2,7% para la década (Riffo, 2004). Este incremento tiene tres rasgos destacables: (a) se encuentra explicado casi en su totalidad por una mayor participación femenina en la fuerza laboral; (b) considera una mayor proporción de actividades terciarias en desmedro de la agricultura y la industria; y (c) se produce fundamentalmente en los niveles más bajos de la estructura ocu-

pacional. En el contexto de las actuales condiciones que rigen los mercados de trabajo, la estructura ocupacional se caracteriza por una mayor inestabilidad, salarios más bajos y menores niveles de capacitación y entrenamiento, situación particularmente manifiesta en la Región Metropolitana de Santiago (Riffo, 2004). Como resultado de este proceso, se observa hoy “un debilitamiento de las formas tradicionales de representación y organización de los trabajadores, así como también una pérdida de su poder de negociación social. Adicionalmente, el trabajo también ha ido perdiendo su centralidad en cuanto espacio de articulación social” (Sabatini y Wormald, 2005, p. 6).

En este punto, el recurrir a la discusión acerca de la informalidad en los mercados de trabajo puede servir para ilustrar de mejor manera la situación que experimenta hoy el empleo, especialmente en la Región Metropolitana de Santiago. De acuerdo a la OIT, el concepto de informalidad es utilizado para dar cuenta de un sector de actividades económicas que crece y se desarrolla análogo al sector “moderno”, empleando la fuerza de trabajo que no es absorbida por este último. Otra noción de informalidad, desarrollada principalmente por Alejandro Portes, la concibe en término de “un conjunto de actividades generadoras de ingreso que no son reguladas por el Estado, en un ambiente social donde actividades similares sí lo son” (Prieto, 2004, p. 31), como resultado de las nuevas condiciones impuestas por la reestructuración capitalista global. En otros términos, la informalidad puede ser observada como exclusión económica, asociada a bajos ingresos y a pobreza, pero también como una peculiar modalidad de integración, en la que los sectores formal e informal son recíprocamente interdependientes.

Tomando como unidad de análisis los mercados de trabajo urbanos, se observa que en Chile la informalidad, desde la perspectiva de la OIT, se ha mantenido prácticamente constante durante la década de 1990, variando solamente en algo más de tres puntos porcentuales; así, si en 1990 el porcentaje de trabajadores informales ascendía a un 39%, en 2000 esta proporción era de 35,6%. Por contraste, en el periodo considerado, la informalidad operacionalizada como carencia de cobertura previsional se incrementó en 5% (de 30% a 35%).<sup>4</sup> Desde este último enfoque, la informalidad en los hogares urbanos pobres se ha expandido de manera manifiesta, desde 43,3% en 1990 a un alarmante 54,1% en 2000. Mirada desde

---

<sup>4</sup> Otras mediciones señalan que en Chile, los trabajadores asalariados sin contrato alcanzan un 16% del total, mientras que los contratos “atípicos”, que implican alguna desventaja importante para los trabajadores, se empinan por sobre el 20% (ver Prieto, 2004).

la óptica de la OIT, la informalidad en este segmento se ha mantenido relativamente estable en poco más de 40% (Prieto, 2004).

Para el caso específico de la Región Metropolitana de Santiago, se observan tendencias semejantes a las anteriores. Mientras el empleo informal, según la OIT, se mantiene con leves oscilaciones alrededor de un 35% del total del empleo, considerado según no cotización previsional éste se ha incrementado desde 30,8% en 1990 a 33,9%. Los sectores que concentran el empleo informal así entendido (comercio y servicios personales) han experimentado alzas proporcionales: de 46,4% a 49,9% el primero, y de 31,1% a 33,1% el segundo (Sabatini y Wormald, 2005).

Estas trayectorias son consistentes con lo que plantea la literatura acerca de las modalidades preponderantes del empleo en la “nueva economía”. Prieto (2004) sintetiza este punto de la siguiente manera: “En la óptica de la no cotización se estaría dando cuenta en Chile de una precarización del empleo y una situación de desprotección de los trabajadores, mientras que desde la perspectiva de la OIT se describe una contracción de un grupo de ocupaciones de menor calificación y productividad”. En términos más generales, observando el itinerario de ambas “informalidades” en la última década, se refuerza así la hipótesis ya planteada de un incremento sostenido de la desprotección y precarización en una estructura laboral terciarizada, particularmente en sus niveles más bajos.

Desde Marx hasta nuestros días, la esfera laboral ha sido consignada como un ámbito de indiscutida centralidad en la constitución de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, la redefinición de las condiciones de trabajo de gran parte de la población a través de mecanismos tales como la subcontratación o la contratación bajo modalidades restrictivas está transformando progresivamente el mundo del trabajo en un espacio generador de inseguridad y de desigualdades sociales. Sennett (2000) es elocuente al describir los impactos que un proceso de esta naturaleza puede llegar a producir en las personas; la creciente, difusa y generalizada sensación de inseguridad que se vive hoy en nuestras ciudades bien puede estar brotando, al menos en parte, desde la misma fuente.

Hoy por hoy, son los grupos populares urbanos quienes comparecen como los más favorecidos por los grandes procesos de “modernización” experimentados en Chile en los últimos años, pero a la vez parecen ser los más castigados por éstos. La precariedad laboral se ensaña con los grupos de menores ingresos, como queda de manifiesto al revisar los resultados de la Encuesta Casen 2003: sólo 53% de los asalariados pertenecientes al quintil más pobre cuenta con empleo “estable”, contra casi

90% del quintil superior (www.mideplan.cl). No obstante, las transformaciones en curso afectan a la sociedad en su conjunto, como lo demuestra la progresiva insegurización de la vida cotidiana, ya anticipada por el PNUD (1998). En palabras de Tironi (2003): “No se cuenta ya, ni se contará en el futuro inmediato, con el amparo que proveía un crecimiento económico desbocado, y que permitía encontrar en el mercado respuestas al riesgo y promesas de bienestar. Los empleos y oportunidades son más escasos, más precarios y peor remunerados. Se ha tenido que hacer el duelo, y cada uno abocarse a enfrentar su propia vulnerabilidad ...”.

### **3. Evolución de la segregación residencial: entre la reducción de escala y la ghattización de la pobreza**

Hemos visto que la pobreza en Santiago ha reducido su peso demográfico, tanto en términos absolutos como relativos, de acuerdo a las mediciones oficiales. Al comparar los datos que arrojan los dos últimos censos de población confirmamos que el acceso a los bienes materiales, a la vivienda y los servicios urbanos ha crecido significativamente entre los hogares del quintil más pobre de Santiago y de Chile.

Pero también hemos visto que han crecido la desprotección y la explotación laborales, y que los afectados distan de ser solamente los clasificados como pobres, o incluso, los del 20% de hogares de menores ingresos. Los santiaguinos, en general, tienen una peor calidad de vida en cuestiones tan importantes como la seguridad laboral y económica, pero también en relación con el medio ambiente y la seguridad ciudadana.

Cruzada con esas tendencias en materia de bienestar material y régimen laboral está la realidad de los barrios en que viven los grupos populares urbanos. Como veremos, resulta descollante el contraste entre, por una parte, los barrios populares donde anida el fenómeno del *ghetto*, crecientemente estigmatizados y, por otra, aquellos donde las familias pobres encuentran un sentido de progreso y posibilidades objetivas y subjetivas de integración social. En el primer caso se trata, en general, de barrios que se forman por la aglomeración de pobreza a una gran escala geográfica; en el otro, de barrios en que se aproximan físicamente nuevos desarrollos residenciales de elite a las típicas “poblaciones”<sup>5</sup> donde residen los grupos populares de la periferia de Santiago.

<sup>5</sup> En Chile, se denomina “poblaciones” a los barrios donde residen los habitantes urbanos de menores recursos, ubicados por lo general en la periferia de las ciudades. A diferencia

Porque nuestros estudios han sido fundamentalmente cualitativos, no sabemos cuán representativas son estas dos situaciones en términos estadísticos, ni tampoco cuántas familias pobres viven en barrios que ocupan situaciones intermedias. Se agrega a esta imprecisión las dificultades que se enfrentan al intentar definir “barrio” y al intentar lo mismo con *ghetto*. Lo que es claro, sin embargo, es que ambas realidades extremas, la del *ghetto* y la del barrio segregado a menor escala, representan nuevas formas de pobreza urbana en Santiago. En esta sección ofrecemos una caracterización de ellas y discutiremos los factores que explican su emergencia.

Antes, declararemos el enfoque con que preferimos abordar la siempre espinosa cuestión teórica sobre las relaciones entre “lo social” y “lo espacial”. Estamos convencidos de que la investigación urbana se podría beneficiar mucho si damos con formas de entendimiento que superen aquella común que ve el espacio o el territorio como una mera manifestación exterior de los procesos económicos y sociales.

### **3.1. El Status de lo Espacial**

Estamos afirmando que la nueva pobreza de Santiago tiene raíces importantes en fenómenos espaciales, en concreto en el tipo de barrios urbanos en que aquella se localiza y evoluciona.

No es usual que lo espacial comparezca en la forma que estamos proponiendo aquí, como una dimensión importante del análisis social. Lo más habitual es encontrarnos con análisis que recurren al espacio –esto es, a descripciones de la forma física, la organización del territorio o los flujos o relaciones espaciales– como un recurso metodológico para dilucidar lo que está ocurriendo a nivel de la economía, la estructura social o la realidad cultural. De tal modo, lo espacial es circunscripto a una manifestación empírica de realidades no observables que se consideran más importantes y que se quiere estudiar. Es la relación que existiría entre “lo latente” y “lo manifiesto”, entendidos como capas de la realidad (una concepción ontológica de suyo discutible, por lo demás).

Resulta paradójico que el planificador urbano, cuya posición profesional y disciplinaria está indudablemente ligada a su manejo del espacio, reduzca éste a una simple manifestación exterior de la realidad social “verdadera”, en una suerte de apostasía intelectual. En todo caso, y

---

de los “campamentos”, las poblaciones son asentamientos consolidados que pueden tener su origen tanto en un esfuerzo de autoconstrucción por parte de sus habitantes, como en una intervención estatal.

que sirva como consuelo, estos retruécanos conceptuales distan de ser latinoamericanos, cruzando y debilitando la comprensión de los fenómenos urbanos en muchos otros países (en este sentido, destacan los análisis críticos del geógrafo David Harvey y del sociólogo Peter Saunders sobre el *status* teórico y metodológico que alcanza lo espacial en el análisis social y urbano).

Pero lo espacial no sólo importa por tratarse de una dimensión componente de la realidad social y no su simple espejo, sino también por su relevancia en los periodos de cambio social. Podría decirse que lo espacial no tiene prestancia estructural, lo que quiere decir que en los tiempos de estabilidad de un sistema social las relaciones y formas espaciales no tienen gran peso en la dirección de los procesos sociales. Cobrarían, no obstante, mayor gravitación en situaciones de transformación social. Cuando las estructuras son puestas en jaque, las relaciones espaciales pueden pesar en las fases de reestructuración de los sistemas sociales.<sup>6</sup>

Justamente, la nueva pobreza de Santiago estaría lejos de reflejar, en forma nomotética o “natural”, la nueva economía o los cambios en la estructura social. La formación de los nuevos y tan diferentes barrios de residencia de los grupos populares que hemos esbozado dista de encarnar una mera manifestación física y territorial de la nueva economía, los mercados de trabajo de nuevo cuño o las desigualdades sociales que crecen o persisten. Los barrios son, por sí mismos, parte de esa nueva realidad y adquieren –especialmente en periodos turbulentos y de cambios como el que vivimos hoy– importancia en dibujar la nueva realidad urbana; específicamente, en definir el tipo emergente de pobreza que prevalecerá en el futuro en la ciudad.

### 3.2. Sobre barrios, estigmas y ghettos

Parece más difícil definir “barrio” que “ciudad”, lo que no es poco decir. Hasta hace no mucho las ciudades intentaban ser definidas por sus bordes, además de exigirles condiciones de tamaño y densidad. Pero el borde urbano-rural está pulverizándose más o menos rápidamente, especialmente en las grandes ciudades que devienen en “regiones urbanas”.

Los barrios nunca se han dejado definir por sus bordes, salvo muy excepcionalmente. A veces un curso de agua o una vía urbana pueden contribuir a la tarea, pero en último término los barrios son definidos por las relaciones espaciales de sus habitantes y, más específicamente,

---

<sup>6</sup> Una discusión más acabada de esta idea puede encontrarse en Jaeger y Sabatini (2005).

por sus caminatas y los encuentros con otras personas en los espacios públicos en torno a sus viviendas.

En términos sociológicos, el barrio, más que un área con un borde bien definido, es una centralidad, un núcleo físico y simbólico en torno al cual se identifican los residentes y se expresan los arraigos. Nadie sabe dónde termina su barrio, a no ser en la dirección geográfica en que un accidente o elemento físico contundente haga de borde objetivo. La capacidad de retener caras y nombres define el tamaño del barrio en términos sociales. Las relaciones primarias o “cara a cara” son lo propio del barrio en comparación con las relaciones sociales secundarias que predominan en el ámbito del trabajo y en la ciudad. ¿Cuántas caras puedo guardar en mi memoria? Los barrios tienen algo de personales. Es cierto que su *status* colectivo puede ser fuerte, pero asimismo puede ser muy débil. Las relaciones sociales que definen el barrio pueden tener muy distinta intensidad; en contactos, el barrio puede ser tan escuálido como abundante.

Como lugar de encuentro, como espacio público, los barrios pueden ser lo mismo positivos que negativos; integradores y abiertos, eficientes eslabones en la relación entre el hogar o el individuo y la comunidad de la ciudad, o espacios amenazantes y cuna de subculturas que ayudan a divorciar al colectivo humano del barrio respecto de la ciudad. De su estudio de barrios populares en Buenos Aires, Saraví (2004) destaca tres formas negativas de realidad barrial: cuando el espacio público constituye un espacio de aislamiento y segregación; cuando es un espacio de violencia y crimen que empuja a los vecinos a recluirse en sus reductos privados; y cuando opera como nicho de normas y valores opuestos a los de la sociedad mayor.

La idealización de los barrios, que llegó a ser común entre las ONGs que realizaban trabajo en “poblaciones” de Santiago en décadas anteriores, debe ser resistida. Si bien es cierto que en el espacio público barrial los vecinos se encuentran, se reconocen y pueden establecer redes de ayuda mutua y solidaridad, también es cierto que ese mismo espacio público puede albergar una o más de las realidades negativas descritas.

La contribución que hace la segregación espacial de los grupos populares a la desintegración social, a lo que llamaremos *ghettización* de la pobreza urbana, está mediada por la realidad del barrio. Específicamente, la homogeneidad social de los barrios pobres, especialmente cuando se trata de aglomeraciones de pobreza de gran escala y lejanos a las centralidades urbanas, favorece el aislamiento respecto de los otros grupos sociales. Pero también, y tal vez más importante, puede favorecer los

sentimientos de estar socialmente aislados o excluidos. La segregación objetiva empuja a la segregación subjetiva. La desesperanza, la desintegración social (consumo y tráfico de drogas, crimen, deserción escolar, embarazo adolescente) y la formación de una suerte de “cultura de la segregación” (Massey y Denton, 1993) en que esas conductas se organizan y reproducen puede ser el eslabón final y dramático de esta forma espacialmente segregada de pobreza urbana. También se puede hablar del “efecto *ghetto*” para reconocer esta realidad cultural específica.

La dimensión cultural de la segregación, argumenta Saraví (2004), tiene su *locus* en el espacio público barrial. Coincidentemente, Massey (2000) señala que los estudios empíricos sobre homicidios en los *ghettos* negros de las ciudades de Estados Unidos muestran que los procesos causales operan fundamentalmente en la esfera pública, fuera de los hogares y las viviendas particulares; la segregación residencial, enfatiza, no predice los homicidios dentro de las familias, sino aquellos entre conocidos y extraños en el espacio público.

El estigma territorial que cae desde fuera sobre los barrios pobres segregados constituye en los hechos, y más allá de que no tenga esa intención, una operación de reforzamiento y consolidación del efecto *ghetto*. El estigma territorial es un peldaño por sobre el estigma social en materia de discriminación y etiquetaje de personas “inocentes”. No es necesario ser pobre, sino que basta vivir en un barrio en el que predominan los pobres para recibir los prejuicios que se manejan sobre éstos. Además, la aglomeración de pobres condimenta el prejuicio con afirmaciones sobre la peligrosidad de la pobreza. Los prejuicios se hacen más intensos y negativos.

Mientras los estigmas sociales parecen propios de los mecanismos en que se producen y reproducen las desigualdades en toda sociedad (Tilly, 1999), los estigmas territoriales no son inevitables. En las ciudades chilenas siempre predominaron modalidades de pobreza “con esperanza”, en las que la estigmatización territorial era secundaria o no existía.

Sin embargo, los estigmas son resistidos, aunque en grado variable, por la población residente, especialmente por quienes no están involucrados en la subcultura local “desviada” o contrapuesta al sistema social. De Certeau (1984) otorga importancia en la conformación del espacio urbano a la pugna que se da entre las prácticas espaciales hegemónicas y las prácticas subordinadas o de resistencia, entre ellas la disconformidad de los residentes pobres con los estigmas que recaen sobre sus barrios. Barrios pobres segregados en los que se instala la desesperanza, la cultura de la segregación y son estigmatizados desde fuera, son barrios en proce-

so de *ghettización*. Representan la peor cara de la nueva pobreza urbana que ha hecho su aparición en Santiago.

¿Por qué no hablamos directamente de *ghettos* en vez de hablar de *ghettización*? El propósito es evitar las discusiones algo inútiles sobre qué es un *ghetto*. Si, por ejemplo, se siguen las argumentaciones de Wacquant (2003) sobre cómo se define un *ghetto* y por qué muchos barrios pobres y discriminados no deben ser definidos como tales, se llega a la conclusión de que se requerirían, en cada caso, complejos estudios empíricos para determinar si se cumplen todas las condiciones que este autor enumera. Como señala Katz (1997) al criticar la noción “fija” y “objetiva” de Wacquant sobre el *ghetto*, los profesionales, y especialmente los investigadores, se sirven mejor de nociones más abiertas.

El proceso de *ghettización* es, entonces, una realidad del barrio, de los espacios públicos “locales” que lo constituyen, y no de determinados grupos taxonómicos o categorías abstractas de personas, como la discutible categoría de *underclass* con que en Estados Unidos se ha intentado conceptualizar las formas más críticas de la pobreza.

Pero la conexión entre segregación objetiva, segregación subjetiva y desintegración social puede tener otro giro. De la misma forma, pero con signo opuesto, el barrio segregado en baja escala que está emergiendo en sectores de la periferia popular de Santiago parece estar jugando un papel significativo en la traducción de las condiciones objetivas de la segregación y la mejor “geografía de oportunidades” que comporta, en sentimientos de pertenencia e integración social de sus residentes más pobres. El ambiente social y subjetivo resultante es el opuesto al que empuja en dirección de la *ghettización* de los pobres.

Esta es la faz de la nueva pobreza de Santiago que resulta más sorprendente y, por cierto, más difícil de aceptar para muchos analistas con posturas críticas en relación con la globalización económica y sus secuelas negativas. En el marco de la ciudad de los mercados liberalizados y del despliegue del sector inmobiliario privado, surgen posibilidades de integración asociadas a la formación de barrios en las que convergen grupos de los extremos de la escala social.

La *ghettización* parece la tendencia dominante en la irrupción de la nueva pobreza; y los barrios integradores de segregación a reducida escala, la excepción. ¿Es posible refrenar el primer proceso y multiplicar el segundo? Antes de discutir esta cuestión, analizaremos una y otras tendencias, y ofreceremos una visión somera sobre las nuevas formas de acción colectiva de los grupos populares de Santiago con base en un caso de estudio. Veremos cómo el derecho a la vivienda ha sido

desplazado por el derecho a la ciudad como *leit motiv* de las movilizaciones populares.

### **3.3. La emergencia de los ghettos de pobreza en Santiago**

Quizás lo que mejor grafique el cambio que ha experimentado la pobreza urbana en Santiago sea el contraste entre el “campamento”, asentamiento precario originado por una “toma de terreno” a cargo de organizaciones de “pobladores”<sup>7</sup> apoyadas por partidos políticos, predominante en el panorama de los años sesenta, y el “conjunto de vivienda básica”, desarrollo habitacional formado por viviendas de mínima calidad y tamaño originado por la política de “subsido habitacional” instaurada hacia 1980.<sup>8</sup>

El campamento permanecía organizado y activo en la consecución del propio desarrollo material y social, el que podía culminar con la construcción en el lugar de viviendas sociales, entre otras alternativas. Era pobreza “con esperanza”. En el conjunto de vivienda básica actual, en cambio, se van instalando más o menos rápidamente la desesperanza, la insatisfacción y las ganas de emigrar del barrio.

Pero esto no siempre fue así. La desesperanza ha surgido en estos conjuntos de vivienda social después de la reforma de la economía realizada en torno a 1980. Los mismos niveles de segregación residencial de los grupos populares, esto es, grados similares de aglomeración espacial de pobreza están adquiriendo hoy una condición de malignidad que no tenían antes. Hemos encontrado asociaciones estadísticas entre segregación espacial y manifestaciones de desintegración social que lo prueban, relaciones que no existían antes de la reforma económica (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

Resulta altamente significativa esa insatisfacción por tratarse de familias provenientes de asentamientos precarios que acceden a viviendas en propiedad en barrios urbanizados y con servicios y equipamientos. Diversas encuestas muestran que una proporción sustancial de los habitantes de los conjuntos de vivienda básica manifiesta su preferencia por los campamentos en que vivían antes, en desmedro de sus actuales viviendas

<sup>7</sup> Habitantes de las “poblaciones” (ver nota 5).

<sup>8</sup> Los conjuntos de vivienda básica constituyen desarrollos habitacionales gestionados por los SERVIU regionales (Servicio de Vivienda y Urbanismo, agencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) destinados a los tramos de hogares pobres beneficiados por la política de “subsido habitacional”. Debe tenerse en cuenta que hay programas de la política chilena de “subsido habitacional” que benefician a hogares de ingresos medios.

(Rodríguez, 2001 y 2003; Skewes, 2002; Del Campo y Concha, 2002; MINVU/INVI, 2002).

De acuerdo con la encuesta nacional realizada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo entre habitantes de conjuntos de vivienda básica, 43% de los jefes de hogar reprueba su barrio, y 50% siente mediana o alta exposición al peligro en el espacio público (MINVU/INVI, 2002). Estos porcentajes superan incluso la insatisfacción con las viviendas mismas, a pesar del pequeño tamaño y baja calidad de éstas.

Otro estudio para Santiago mostró que 64,5% de los residentes de conjuntos de vivienda social de los programas estatales ejecutados entre 1998 y 2001 manifiesta su deseo de abandonar el barrio en el que habita (Rodríguez, 2003). Las razones principales para querer emigrar se relacionan con el barrio mismo: específicamente la vergüenza o miedo que éste les produce y la mala convivencia con sus vecinos. Igual que en el estudio del MINVU, las razones relacionadas con la vivienda ocuparon un lugar secundario.

Por otra parte, datos recién publicados sobre distribución geográfica de la violencia intrafamiliar en Santiago muestran que ésta coincide notoriamente con los lugares de concentración de la vivienda básica (Rodríguez, 2005). Por tratarse de un delito perpetrado en el interior del hogar (en la mayoría de los casos victimario y víctima viven en la misma casa), podría atribuirse a condiciones de las viviendas, en mayor medida que los eventos que típicamente se reconocen como parte del “efecto *ghetto*”, atribuibles al barrio (crimen, drogadicción, embarazo adolescente y abandono escolar). Sin embargo, es razonable imputar la violencia intrafamiliar, al menos en parte, al “efecto *ghetto*”, sumándola a las otras manifestaciones de la desintegración social.

Del Campo y Concha (2002) estudiaron una muestra representativa de familias erradicadas desde campamentos a conjuntos de vivienda básica entre 1998 e inicios de 2002 en Santiago. Encontraron que 42,3% de los jefes de hogar, de los cuales aproximadamente un tercio son mujeres, manifestó estar peor que cuando vivían en el campamento, y 40,9% tan sólo igual. Esos datos resultan sorprendentes si se consigna que la mayoría de quienes así opinaban declaraba haber mejorado en materia de servicios barriales, hacinamiento, relaciones familiares y condiciones sanitarias con el cambio de casa. Debe tomarse en cuenta, además, que habían accedido a la propiedad de una vivienda. De hecho, 61,1% de los erradicados esperaba estar fuera de la actual “población” en un lapso de diez años, de acuerdo al mismo estudio.

Un dato aún más preocupante es que la insatisfacción crece con el paso del tiempo. Al superar el conjunto habitacional los cinco años de antigüedad, la proporción de jefes de hogar que manifestaba su intención de continuar viviendo allí se reduce a menos de 50% (MINVU/INVI, 2002). La insatisfacción con el barrio varía según la tipología de la vivienda básica, siendo más alta en los conjuntos de *blocks* de departamentos<sup>9</sup>, la tipología de mayor densidad y altura. Estos son, precisamente, los conjuntos que han ido subiendo su peso dentro del total de la vivienda básica construida. En efecto, los colectivos de cuatro pisos se fueron transformando en prácticamente el único tipo de vivienda básica construida en Santiago (Haramoto, 1997). Además fueron creciendo de tamaño: mientras que en 1980 el tamaño promedio de los conjuntos fue de 288 viviendas, en 2000 fue de 549 (Tironi, 2002).

Esta impactante realidad de disconformidad con su barrio la hemos registrado en los últimos cinco años en entrevistas a dueñas de casa de “poblaciones” que forman parte de vastas aglomeraciones de pobreza en las principales ciudades chilenas, tales como El Castillo, en la comuna de La Pintana, y Villa El Sol, en la comuna de Renca, ambas de la ciudad de Santiago; Santa Julia en Viña del Mar y Boca Sur en Concepción. Entre los testimonios recogidos en las dos primeras “poblaciones” mencionadas se cuentan los siguientes:

Jessica, tesorera de su Junta de Vecinos, vive desde 1984 en Villa El Sol. Fue erradicada desde un campamento. Sobre su barrio, señala:

Si pudiera irse, mucha gente se iría. Tengo una vecina al frente que lo único que quiere es irse. (En mi familia) yo soy la que no me quiero ir, pero mis hijos me dicen “vende esta porquería y vámonos”. A ellos no les gusta (el barrio) y me dicen que esto es muy marginal, por la delincuencia y la drogadicción. Pero les digo que es mi casa, (les digo): “te estoy educando para que tú tengas lo tuyo, pero déjame a mi aquí”.

María, dueña de casa de 30 años, llegó también a la Villa El Sol desde un campamento. Ahora vive en un cuarto construido por ella y su marido como “allegada”<sup>10</sup> en el sitio de sus padres:

Si me hubieran preguntado hace 7 años si me iría del barrio, de ser posible, hubiera dicho que no, pero en estos momentos sí me iría de acá porque está

<sup>9</sup> Conjuntos residenciales cercados compuestos por varios edificios de mediana altura, usualmente distribuidos alrededor de un espacio destinado al uso común.

<sup>10</sup> Se denomina “allegados” a las familias o personas que no pueden procurarse una vivienda, y que por tanto deben compartir la de un amigo o pariente, por lo general los padres.

Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres y Laura Blonda

todo muy malo. Hay mucha droga, mucha delincuencia, muchas cosas malas. No se puede andar en la calle porque siempre hay peleas. Tienes que pasar encerrada porque no es lo mismo que antes. La droga realmente ha hecho cosas malas acá”. *Al preguntarle dónde le gustaría irse a vivir, dice:* “Creo que Santiago está todo malo. Creo que todas las ‘poblaciones’, de la comuna que sea, están malas. Me iría para el Sur (de Chile). Allá todo es más sano y tú puedes tener algo mejor y más protegido y donde la gente es más sana. Optaría por irme al Sur.

Los jóvenes también quieren emigrar de la Villa. Horacio tiene 20 años y cursa el primer año de la enseñanza secundaria. Sobre la casa donde vive desde pequeño con su madre separada y su hermano, dice:

Actualmente es lo único que tenemos y no nos queda más que seguir aquí... (Pero sólo) hasta un tiempo más, porque igual nos vamos a ir. Yo me quiero ir de aquí.

Guillermo, de 24 años, también comparte sus impresiones:

Al principio, cuando llegué aquí, era rico porque teníamos una casa. Era más cómodo y más grande... (Pero) cuando fui creciendo me fui dando cuenta de cómo era el barrio. Empecé a ver las peleas porque se ponían a pelear ahí mismo, con cuchillos....

Georgina, dueña de casa, llegó a los 12 años de edad a la “población” El Castillo, comuna de La Pintana. Fue erradicada junto a sus vecinos desde un campamento en la comuna de Estación Central a las nuevas viviendas en La Pintana. Esta es una comuna del borde rural de Santiago que fue incorporada al área urbana a través de los programas de erradicación implementados por el gobierno militar especialmente en el periodo 1979-1985:

Lo que más me molesta de este barrio es la delincuencia y la drogadicción. Una no puede andar tranquila en la calle ni en la casa, que es lo que más molesta porque se supone que si está en su casa una se siente segura. (Por lo demás), una nació para caminar en la calle libremente sin que nadie la moleste, pero hay que estar solamente hasta cierta hora en la calle. A las ocho o nueve ya es peligroso. Yo no salgo después de esa hora, y es por precaución porque cualquier cosa puede pasar.

La aspiración de salir del barrio la relacionan las dueñas de casa con las edades de sus hijos. Gina, también dueña de casa de El Castillo, se expresa así:

Mi idea es que cuando mi hijo tenga diez años estemos fuera de aquí, y eso no puede ser en cualquier parte. Debe ser donde no exista la droga, donde no haya tanta violencia. Necesitamos una vida segura, como todo ser humano.

Florencia, dueña de casa de 46 años, dice sobre el mismo tema:

Me iría a una parte donde pudiera estar más tranquila, sobre todo por mis hijos, que son hombres. Ellos son más de cuidado por (el riesgo de caer en) la delincuencia y la droga.

Estos testimonios corresponden a “poblaciones” con tipologías de vivienda social distinta que el *block*, es decir, de menor densidad y con propiedad de un sitio. La desesperanza no es atribuible en lo fundamental, creemos, a la tipología de vivienda –aunque parece claro que es mayor en los *blocks*– ni tampoco a los conjuntos de vivienda básica, sino que a la segregación residencial en tiempos de inseguridad económica y falta de oportunidades.

La flexibilización laboral y el cambio en el sistema político parecen ser las dos explicaciones más de fondo de este cambio de carácter de la pobreza urbana. Se debilitan los lazos “funcionales” de los pobres a la ciudad, tanto porque desaparecen los empleos estables como porque ya no hay inserción al sistema político a través del clientelismo y, en general, de la mediación de los partidos.

Antes de la reforma económica, era usual que un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo de las “poblaciones” superior a los dos tercios tuviera un empleo estable con contrato y acogido a algún sistema de previsión social y que el resto tuviera expectativas de alcanzar esa situación.<sup>11</sup> Hoy, la gran mayoría de pobladores se las debe arreglar con empleos y subempleos ocasionales o debatirse en la cesantía. La distancia física y la accesibilidad a los centros urbanos de actividades, esto es, la segregación residencial pasa a ser crítica en términos de oportunidades laborales.

El sistema político ha cambiado. La ausencia de los partidos políticos de la base social es uno de los cambios más notorios y trascendentes. Ya no ejercen la mediación clientelística o revolucionaria con los grupos populares que fue tan característica del Santiago del “movimiento de pobladores” entre los años cuarenta y setenta. Más allá de cuál sea la causa de este cambio, por cierto susceptible de distintas interpretaciones, el efecto sobre estos grupos ha sido el de profundizar su exclusión social, su aislamiento respecto de la ciudad.

Por estas razones, y posiblemente otras, la segregación residencial está cambiando de carácter, aumentando su “malignidad”, como hemos dicho antes. No se trata de que la segregación espacial como hecho objetivo esté aumentando –de hecho, está disminuyendo en algunos sectores de

<sup>11</sup> En DESAL (1969), Portes (1969) y CIDU (1972) se recogen los resultados de encuestas hechas a numerosas poblaciones y campamentos de Santiago.

la periferia urbana popular de Santiago—, sino que sus efectos sociales negativos se están agudizando.

En mercados de trabajo “flexibles”, al no contar con contratos de trabajo ni con el papel político del pasado, los pobladores de la periferia segregada ven reducir significativamente su geografía de oportunidades. Este concepto se refiere a la importancia que la localización en la ciudad representa para acceder al contacto social con otros grupos,<sup>12</sup> así como a las oportunidades laborales y educacionales (Goldsmith y Blakely, 1992; Galster y Killen, 1995; Pastor, 2001; Katzman, 2002).

Entre los más afectados se cuentan los jóvenes. En particular, la inacción juvenil —la presencia en esos barrios de jóvenes que no trabajan ni estudian— resulta clave en la instalación de la cultura de la segregación. La inacción juvenil es precursora de la delincuencia, como muestran diversos estudios en Santiago y otras ciudades chilenas (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Una reciente investigación sobre deserción escolar e inacción juvenil en Chile, problemas que son especialmente graves entre jóvenes de hogares pobres, muestra que aquellos están relacionados con el nivel de educación de los padres y con lo que los investigadores llaman “efecto vecindario”: jóvenes cuyos padres tienen nivel educacional diferente a su vecindario muestran niveles similares de incorporación a la educación y al trabajo que sus vecinos (Sapelli y Torche, 2004).

La aglomeración espacial, especialmente cuando alcanza gran escala y cuando tiene lugar en periodos de desregulación de los mercados de trabajo y del predominio del *marketing* como estilo dominante en el sistema político formal, reduce la geografía de oportunidades. Así, la desesperanza se transforma en el ambiente psicológico dominante de los barrios en que se concentran los grupos pobres de la ciudad, lo que termina empujando su *ghettización*.

### **3.4. Emergencia de una periferia popular socialmente diversa**

La contracara de la *ghettización* es la transformación de sectores de la periferia popular en zonas de significativa diversidad socioeconómica, abandonando su tradicional homogeneidad en pobreza. En Santiago, las comunas donde aquello ha ocurrido con mayor claridad son Peñalolén y Huechuraba. Se trata de municipios que fueron incorporados al área urbana desde los años cincuenta y sesenta por medio de “tomas de terrenos” y de programas de vivienda social. En los noventa han experimenta-

<sup>12</sup> Blakely y Snyder (1997) destacan: “no hay contrato social sin contacto social”.

do una afluencia de numerosos condominios cerrados orientados a grupos de elite, correspondiente al 10% más rico de los hogares de Santiago.

Es posible decir que, desde la década del ochenta y relacionado con la liberalización de los mercados de suelo y demás cambios acicateados por la reforma económica, el patrón de segregación de la ciudad está bajo reestructuración. La tradicional concentración casi absoluta de los grupos de elite en el llamado “barrio alto” de Santiago, suerte de cono geográfico con vértice en el Centro y despliegue hacia el nor-orienté, ha dado paso a una relativa dispersión de proyectos residenciales, comerciales y de oficinas de alto estándar por toda la ciudad. No sólo se dispersan algunos de los condominios cerrados que se construyen para las elites, sino que también lo hacen supermercados, *shoppings* y modernos complejos de oficinas.

Esta suerte de *gentrification* de la periferia popular está ocurriendo en varias ciudades latinoamericanas, como en Buenos Aires, Sao Paulo y Lima, por mencionar algunas de las ciudades con mayores problemas de pobreza en el último tiempo. Las ciudades latinoamericanas tienen en común el haber dado lugar durante el siglo XX a unos “conos de alta renta” con distintos grados de completitud en función de diferencias geográficas y peculiaridades culturales o institucionales. Los grupos populares fueron excluidos de esas áreas privilegiadas y empujados hacia la periferia precaria. El cono de alta renta y la aglomeración de pobreza “informal” en la periferia urbana llegaron a constituir los rasgos principales del patrón de segregación tradicional de la ciudad latinoamericana, que ahora se está transformando.

La dispersión de los condominios cerrados se ha generalizado en los últimos años a prácticamente todas las comunas del anillo periférico de Santiago, al mismo tiempo que estos proyectos inmobiliarios privados han ampliado sus destinatarios a estratos medios de la demanda habitacional. Los proyectos comerciales más exitosos económicamente, como *shoppings* y grandes supermercados, son precisamente los que han ampliado su objetivo hasta incluir a grupos medios —e incluso bajos— de la demanda. Algunos estudios que cuantifican y “mapean” el fenómeno de los condominios cerrados en Santiago, constatando su fuerza y significación espacial, corresponden a los trabajos de los geógrafos Borsdorf (2002), Hidalgo (2004) y Meyer y Bähr (2004).

Entre los factores detrás de esta importante transformación espacial, cabe destacar los siguientes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Una discusión más extensa de estos factores se encuentra en Sabatini (2000 y 2003) y en Sabatini y Cáceres (2004).

- (a) La liberalización de los mercados de suelo y la concentración del capital inmobiliario, facilitados por las reformas a la economía de fines de los setenta y comienzos de los ochenta, que significaron la emergencia del promotor como agente económico dominante en el sector inmobiliario privado;
- (b) inversiones en obras públicas, especialmente carreteras y otras infraestructuras de redes, emprendidas por los gobiernos regional y nacional –entre otros objetivos con el de volver más competitiva la ciudad–, que han permitido mayor libertad en cuanto a la localización de esos grandes emprendimientos privados;
- (c) las desigualdades y diferencias sociales tan marcadas y profundas que encontramos en Santiago, y que son propias de Latinoamérica en general, que facilitan la cohabitación entre distintos grupos sociales. No sucede lo que en sociedades con masivos procesos de movilidad social, especialmente Estados Unidos, en las que los grupos emergentes afirman su nueva identidad social alejándose de aquellos de condición más baja con los cuales pueden ser fácilmente confundidos. Así se explica que las ciudades latinoamericanas sean significativamente menos segregadas por condición social y racial que las de Estados Unidos, a pesar de ser socialmente más desiguales (y en casos como el de Brasil, a pesar de también de haber compartido un pasado esclavista); y
- (d) la cohabitación entre grupos de distinta condición social es, asimismo, facilitada por la tradición cultural del catolicismo, más proclive a la integración social, a la aceptación del “otro”, que el *ethos* protestante, específicamente el calvinismo. Este último está organizado en la idea de la predestinación, que conlleva jerarquías insuperables entre los seres humanos y, en general, una visión negativa y recelosa del “otro”. Así se explica el fuerte antiurbanismo que cruza las naciones protestantes que han encabezado el desarrollo capitalista, Inglaterra y Estados Unidos. En cambio, el mestizaje es el rasgo cultural propio de nuestra tradición cultural latinoamericana.

Con el predominio del promotor en el sector inmobiliario de Santiago desde 1980, aproximadamente, harían su entrada en la escena urbana los grandes proyectos inmobiliarios privados. Hasta entonces sólo el Estado realizaba grandes proyectos, generalmente conjuntos de vivienda social. Los agentes inmobiliarios privados, en cambio, realizaban en pequeña o mediana escala una serie de operaciones (loteos, urbanización, construcción, financiamiento), que en lo espacial, estaban sujetas al pa-

trón de segregación residencial prevaleciente. Esto es, si querían ofrecer soluciones habitacionales a familias de un determinado estrato social, debían buscar un barrio de igual condición para localizarlas. Stockins (2004) e Hidalgo (2004) muestran el gran tamaño de los proyectos de condominios y su tendencia a aumentar durante los años noventa.

Debido a la gran talla de sus proyectos, y gracias al diseño del condominio cerrado, el promotor puede aislar su proyecto residencial del entorno y localizarlo en cualquier parte de la periferia que cuente con una accesibilidad mínima. En la periferia popular encuentra terrenos a “precio obrero”, ajustados a la capacidad de pago de sus más probables ocupantes, los grupos populares vecinos, y los vende construidos a precios muy superiores, concordantes con la capacidad de pago de los grupos de ingresos altos o medios que ocuparán esas viviendas. Es cierto que los propietarios del suelo en la periferia han ido elevando sus expectativas, y con ello, han empujado los precios del suelo al alza, pero aún así hay una importante brecha entre los precios en la periferia del barrio alto y las de zonas otrora populares donde se están localizando condominios cerrados. El negocio sigue siendo atractivo.<sup>14</sup>

La construcción de carreteras y otras redes de infraestructura ha sido un esfuerzo importante en Santiago. Como en otras ciudades, aquella parece indispensable para elevar su competitividad en el concierto internacional. Por lo demás, la adopción del esquema de concesiones al sector privado ha significado la afluencia de importantes capitales privados en las obras públicas. Se trata de dotaciones que se diseñan en una escala regional, para la ciudad y sus áreas de influencia y crecimiento. Para funcionar como sistemas eficientes deben ser espacialmente homogéneas, lo que requiere que su perfil y calidad sean los mismos en zonas ricas que en los barrios populares que atraviesan. Por lo mismo, estas infraestructuras de redes ofrecen posibilidades de integración funcional, social y simbólica a los habitantes pobres de Santiago.

Una carretera de alto estándar que cruza un área pobre, más allá de las externalidades negativas que comporta, modifica el uso del suelo en favor de actividades de mayor categoría económica, mejora la accesibilidad urbana para los vecinos y genera expectativas de progreso local y sentimientos de inclusión. La conexión a redes, dice Dupuy (1998), es equivalente en la ciudad contemporánea a sortear los muros de la ciudad medieval.

---

<sup>14</sup> En Arriagada y Simioni (2001) se entregan cifras sobre la evolución de los mercados de suelo de Santiago en la década de los noventa que muestran esta convergencia de los precios de los terrenos entre áreas internas de la ciudad.

Nos centraremos en el efecto que ha tenido en la periferia popular la instalación de condominios cerrados, por su más clara implicancia en materia de segregación y de la transformación de los barrios residenciales. Pero la implicancia en integración social de las carreteras y otros sistemas de redes no debe desdeñarse.

La *gentrification* de parte de la periferia popular ha significado la formación de barrios que se perciben como más integrados en lo funcional, y de muy distinto efecto para los hogares pobres en comparación con los que analizamos antes, tanto en términos económicos y sociales como culturales. Lo más característico es que hay calles, plazas, “bandejones” en avenidas de doble vía, supermercados, *shoppings* y otros espacios públicos o semipúblicos a los que concurren o pueden concurrir personas de distinta condición social. La reducida distancia física entre las áreas residenciales de los distintos grupos, muchas veces posible de remontar a pie, es parte importante del nuevo escenario urbano.

Es cierto que los condominios de los grupos de elite están amurallados o enrejados y que, medida a pequeña escala, lo más probable es que la segregación residencial se haya intensificado (entendida ésta como homogeneidad social del espacio). Pero también es cierto que la distancia física se ha reducido, y la posibilidad del contacto social entre grupos tan dispares, acrecentado.

Posiblemente el cambio de escenario social no sea de gran importancia para los residentes de los condominios, muchos de ellos jóvenes parejas provenientes del barrio alto de Santiago. De hecho, este barrio alto presenta una significativa diversidad social, aunque sin la presencia de los grupos populares que los mercados de suelo, las erradicaciones forzadas y el proyecto pluriclasista de forjar una identidad “de ciudad de país desarrollado” fueron alejando históricamente hacia la periferia mal equipada.<sup>15</sup> Tal vez el mayor aporte de los grupos altos a la integración sea la tolerancia en el marco de una idea inclusiva sobre qué es la comunidad nacional.<sup>16</sup>

Sin embargo, el cambio es de proporciones gigantescas precisamente para esos pobladores que vivían en comunas “populares”, socialmente homogéneas y periféricas, que ven llegar a las familias ricas de los condominios y, con ellas, los supermercados y a veces los *shoppings* y complejos de oficinas.

<sup>15</sup> Los factores de exclusión paulatina de los grupos populares de los conos de alta renta se formulan como una hipótesis de alcance latinoamericano en Sabatini (2003).

<sup>16</sup> Un dato relevante es el que levantó el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2002 del PNUD a través de su encuesta nacional: 63,3% de los chilenos declaró no tener inconveniente en vivir cerca de familias pobres.

¿Cuál es el impacto en los barrios populares de la llegada de estos proyectos? En su estudio del entorno social de los condominios cerrados que se han instalado en la comuna de Huechuraba, Salcedo y Torres (2004) incluyen los siguientes testimonios de residentes de “poblaciones”. Ellos trasuntan la visión que poseen los pobladores sobre los condominios y los cambios que éstos han traído a su comuna. Los pobladores también expresan críticas a la llegada de los condominios, como su despliegue de muros y seguridad, y la mayor circulación de vehículos y congestión de las vías, pero las opiniones positivas predominan.

Ana, vendedora de “tierra de hoja”, argumenta sobre la importancia de su barrio en la ciudad:

“Ahora es distinto, ahora (las autoridades) nos toman en cuenta. Antes nos tomaban como una cuestión rural; ahora no”.

Roberto, que pese a la condición social de su familia ha logrado seguir estudios universitarios, señala:

Llegó agua (potable) gracias a los condominios. Si no hubiesen llegado (los condominios) se habría demorado más en llegar el agua. (Aún) no hay alcantarillado y (hasta hace poco) no figurábamos ni en los planos urbanos. Ahora figuramos hace como un año, después de la llegada de los condominios.

Con respecto a las posibilidades de trabajo, Lita, residente de la comuna que trabaja como empleada doméstica en condominios cercanos a su casa, declara escuetamente: “A mí me parece buena la llegada de los condominios, porque al menos yo estoy trabajando”. Y agrega: “Yo no voy a ser amiga de ellos porque es gente desconocida, pero nosotros les prestamos servicios a ellos”.

Julia, comerciante, expresa:

No me he sentido discriminada, pero yo no me meto con la gente... igual hay gente que viene a comprar y que es amable.

Raúl es “maestro chasquilla”<sup>17</sup>. Él vive en Huechuraba y se muestra optimista en relación con los cambios:

La civilización llegó, y llegó buena, porque no llegó pura gente pobre. Llegó gente que hace que gente rica invierta aquí, y la vida se hace más cómoda.

Los efectos inmobiliarios de la transformación urbana no pasan desapercibidos. Luis, cesante, señala:

---

<sup>17</sup> En jerga popular, término que designa a trabajadores independientes no calificados, dispuestos a realizar prácticamente cualquier trabajo ocasional.

Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres y Laura Blonda

Ha cambiado en un ciento por ciento. Por ejemplo, los valores (de las propiedades) han subido tanto más por la cosa de los condominios... estamos mejor que antes.

Teresa, costurera, confirma: “Los condominios le dieron bastante plusvalía a todo”. Raúl, tapicero, destaca las mejores condiciones existentes hoy para superar la estigmatización territorial que antes los afectaba:

Ahora decir que soy de Huechuraba es distinto. Sobre todo cuando voy a buscar trabajo en La Dehesa, Vitacura, Las Condes<sup>18</sup>, me preguntan de dónde soy y yo digo “de Huechuraba”. “¡Ah! de Huechuraba”, y sale (a la palestra el condominio) Alto del Carmen, que para ellos es lo más nombrado, entonces dicen “buen barrio”; entonces doy el nombre de la calle de Pedro Fontova y la conoce todo el mundo ahora; antes no la conocía nadie.

Gatica (2004) recogió testimonios en la misma dirección en la “población” de vivienda básica San Carlos, en la comuna de Peñalolén. Entre las opiniones de las dueñas de casa recogidas una destaca los beneficios funcionales:

Por esta gente que se ha venido a instalar por estos lados tenemos grandes supermercados. Ahora la gente no sale mucho de su comuna; se queda más, van a los supermercados más cercanos.

Otra opinión se refiere al contacto con las personas de mejor condición social en los espacios públicos:

Antes la gente se levantaba y así salía a la feria o al negocio del lado, todas chasconas, ni se lavaban. Pero ahora por el solo hecho de encontrarse con gente distinta en el supermercado, que es abierto, uno se arregla y se preocupa un poquito más.

Finalmente, una dueña de casa hace una reflexión de alto valor simbólico: “Encuentro que es bueno que vengan a vivir a Peñalolén, y para mí mucho mejor, que los tengo de vecinos. Nunca un pobre ha vivido con la clase rica y hemos demostrado que se puede”.

#### **4. Nuevas formas de movilización popular urbana**

La movilización popular en Santiago no parece hoy ni la sombra de lo que fueron las décadas previas al golpe de Estado de 1973. Sin embargo, las escasas movilizaciones en torno a demandas relacionadas con el hábitat muestran nuevos giros, de gran relevancia desde un punto de vista de la profundización de la democracia. El derecho a la ciudad está reemplazando

<sup>18</sup> Barrios de altos ingresos y *status* social.

zando al derecho a la vivienda de los antiguos “comités sin casa”. Es lo que veremos en el importante conflicto originado recientemente por una “toma de terrenos” en la comuna de Peñalolén, la misma comuna que está recibiendo proyectos de condominios cerrados para grupos de mayores ingresos. El conflicto está aún en evolución, pero ya deja leer sus sugerentes claves.

Las movilizaciones en torno al acceso a la vivienda no son, sin embargo, las únicas que existen en el Santiago actual. El derecho a la ciudad ha cobrado expresiones multifacéticas. Los pobres-propietarios, que son la mayoría de los hogares pobres de Santiago hoy, tienen demandas ambientales, no desconectadas con su bien inmueble. Es el caso destacado de las movilizaciones de vecinos pobres contra la instalación de rellenos sanitarios en sus cercanías. De hecho, es posible decir que durante los últimos veinte años ha tenido lugar una “guerra de la basura” en Santiago (Sabatini y Wormald, 2004), la que contiene claves sobre la acción colectiva urbana de los grupos populares que presentan gran coincidencia con la movilización de Peñalolén.

#### **4.1. El conflicto de peñalolén y la segregación residencial: del enfrentamiento social al entendimiento urbano**

Ubicada en la periferia sur-oriente de Santiago, la comuna de Peñalolén se ha convertido en uno de los principales laboratorios urbanos a la hora de estudiar los cambios en la escala de la segregación residencial. A partir de la década de los noventa, y de un modo más expresivo que en otras comunas de la metrópolis, conjuntos habitacionales de grupos medios emergentes, primero, y barrios cerrados de grupos altos, después, se han localizado en un área de expansión urbana que por décadas respondió a una descripción donde sólo comparecían pobres y predios rurales.

Vista en gran escala, y mientras la geografía social de la comuna comienza a mutar rápidamente desde un paisaje de homogeneidad a otro de heterogeneidad, el mercado inmobiliario empuja hacia el alza los valores del suelo. Siguiendo la demanda, nuevos servicios y equipamientos se despliegan en diferentes localizaciones elevando la plusvalía de áreas específicas, preferentemente destinadas a viviendas aisladas en baja densidad. Al tiempo que la valorización avanza al ritmo que el *sprawl* dicta, las alternativas financieras para desarrollar proyectos de vivienda social se desvanecen, cerrando la posibilidad para que miles de allegados, que se arremolinaban en las fragmentadas propiedades de sus padres, conserven su localización comunal.

La imposibilidad económica por conseguir una radicación con propiedad en la misma comuna que los vio nacer y que ahora progresa, alimentó en los grupos populares la recuperación de prácticas de acción directa. Cuando en el invierno de 1999 más de un millar de familias ocupó ilegalmente un lote de gran tamaño, provocando la mayor “toma de terrenos” de los últimos quince años en Santiago, el interés por seguir viviendo en una comuna en valorización comenzó a ser reivindicado como la principal justificación de una acción tan colectiva como extra legal. Si bien los conflictos provocados por la ocupación constituyen el foco de nuestro interés, el acento estará en las reivindicaciones, vocalizadas durante el enfrentamiento, y los resultados, devenidos del entendimiento, entre pobladores, propietarios y poder público.

#### **4.2. La segregación residencial: una realidad cambiante**

Al igual que otras periferias de ciudades latinoamericanas, la sistemática instalación de grupos populares en el área de Peñalolén adquiere una envergadura considerable a partir de la década de los sesenta. Bajo la modalidad de venta de sitios sin urbanizar, cesión de tierra con infraestructura básica, conjuntos de viviendas sociales y ocupaciones ilegales, los pobres urbanos se aglomeraron en asentamientos que antes y después del golpe de Estado estaban identificados con tradiciones asociativas propias de la izquierda chilena.

La radicación y fragmentación de la propiedad popular se regulariza con la creación formal de la comuna de Peñalolén en 1981. A partir de ese nuevo marco administrativo, se legalizan y sanean, tanto física como dominialmente, los campamentos irregulares existentes (Cáceres, 2002). El panorama de homogeneidad social y funcional no experimentó cambios sustantivos hasta que la suburbanización de la nueva clase media golpeó la puerta de la novel comuna. Atraídos por una creciente oferta de viviendas en baja densidad, precios competitivos y una posición geográfica privilegiada (Stockins, 2004), las clases medias emergentes se desparataron en la precordillera provocando la construcción de supermercados, colegios y obras de infraestructura. Al igual como ocurrió con la formación del barrio alto, la conformación de una masa crítica de proyectos inmobiliarios para clases medias facilitó el arribo de grupos con mayor capacidad de pago, esta vez en barrios cada vez más cerrados.

A la inversa de lo que ocurrió en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, durante la década de los noventa Santiago no experimentó ocupaciones ilegales como las registradas en el ciclo 1983-1985. La vuelta de la democracia en 1990 inauguró un período de “paz social” que ni los

analistas más optimistas pudieron vaticinar. Como consecuencia de la desmovilización social durante las administraciones Aylwin y Frei (1990-2000), las “tomas” organizadas de terrenos, así como los campamentos, se redujeron a una mínima expresión. En paralelo, la postulación al subsidio habitacional se mantuvo consistentemente fuerte hasta el inicio de la crisis asiática en 1997. Aunque algunos levantaban su voz discrepante, ni la localización periférica, ni la aglomeración de *blocks*, ni el diminuto tamaño de los departamentos (entre 35 y 40 metros cuadrados) o su dudosa calidad parecían complotar contra un sistema habitacional elevado a la condición de modelo internacional.

Vista en retrospectiva, la llamada “Toma de Peñalolén” constituye un antecedente importante a la hora de explicar la crisis y posterior cambio de las políticas de vivienda social en Chile. Ocurrida en el invierno de 1999, la ocupación sacudió a la opinión pública, revelándole un panorama de pobreza en cantidad hasta ese momento omitido. La “Toma” alimentó la crítica hacia los vacíos de una política habitacional que convertía en propietarios a los postulantes “beneficiados”, pero que los concentraba espacialmente en conjuntos cada vez más excéntricos y no pocas veces estigmatizados apenas ocupados.

El derecho a una ciudad más equitativa en la distribución territorial de sus activos constituyó la demanda principal en la resistencia al desalojo de las más de 1.700 familias que se emplazaron en un terreno de 16,5 hectáreas, hasta ese momento utilizado para fines meramente especulativos. La trayectoria de la “Toma” comenzó a asimilarse a muchos asentamientos populares presentes en el panorama urbano latinoamericano. De una situación de extrema precariedad, a las pocas semanas era posible advertir un continuo proceso de mejoramiento edificativo y formalización urbanística. El desempeño organizativo del asentamiento, más allá de las previsibles divisiones internas, lo hizo merecedor de un juicio más aprobatorio que reprobatorio, incluso entre las autoridades locales y nacionales.

La posición del gobierno nunca incluyó el uso de la fuerza para desocupar el terreno. Más allá del costo político, el poder que brindaba el número permitió a los pobladores convertirse en un referente a la hora de negociar una solución. Para nadie fue extraño que a fines del año 2001 el gobierno se comprometiera a conformar una mesa de trabajo con los actores implicados para buscar solución al conflicto, ya sea comprando el terreno ocupado o adquiriendo otros terrenos. A mediados de 2003 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo propuso a los pobladores organizarse para completar un ahorro básico de US\$ 480. El ahorro abría la puerta para la obtención del subsidio habitacional, pero también los

comprometía con la contratación de una deuda hipotecaria por US\$ 1.926. En ese momento, el Estado ya había internalizado que la negociación sólo prosperaría si se aseguraba la posibilidad que la mayoría de los ocupantes de la “Toma” mantuviera su localización en la comuna, aunque toda la operación significara un desembolso sustancialmente mayor en comparación con los programas habitacionales convencionales.

En un contexto marcado por la construcción de un acuerdo gestado desde el Ministerio, y que comenzaba a encontrar aceptación entre los pobladores, estalló otro conflicto, esta vez de impronta territorial, pero de clara connotación social. A mediados del año 2003, los propietarios de la llamada “Comunidad Ecológica de Peñalolén” advirtieron que en el interior de su suburbanización se levantarían proyectos de vivienda de interés social para radicar a unas 900 familias provenientes de la “Toma de Peñalolén”. El conflicto escaló rápidamente iniciándose una virulenta oposición a la posible radicación de los pobladores al interior de la Comunidad Ecológica. Al igual que en casos similares, los argumentos esgrimidos para oponerse a la mezcla social dentro del polígono, aludían a consideraciones normativas (*zoning*), ambientales y de estilo de vida.

La fuerte oposición por parte de los comuneros del sector encontró eco en los propietarios de conjuntos residenciales adyacentes y en las inmobiliarias. Tras meses de intenso debate, teñido por opiniones que pasaron de la discriminación territorial a la aceptación de las diferencias, se construyó un trabajoso consenso que fue suscripto por propietarios, pobladores, empresas inmobiliarias, el municipio y el gobierno central. En lo principal, el acuerdo alcanzado en marzo de 2004 aseguraba la localización de una parte de las 900 familias dentro de la comuna de Peñalolén pero fuera de la Comunidad Ecológica. Distribuidos en diversos lotes, 1.260 familias de las 1.716 beneficiadas por el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios van a contar con viviendas de calidad superior a la media y en conjuntos de un tamaño promedio no superior a las 300 viviendas. Para otra parte de los pobladores, 397 familias en total, la solución incluía también la asignación de un bono especial –mayormente financiado por las inmobiliarias y el Estado– que les permitía comprar vivienda nueva o usada dentro o fuera de la comuna de Peñalolén. Finalmente, alrededor de 50 familias que no pudieron completar el ahorro previo exigido fueron destinadas a conjuntos de vivienda social emplazados en la periferia más lejana.

#### **4.3. Más allá de la lectura tradicional**

La lectura tradicional sobre los conflictos sociales suele remitirnos a una polaridad primaria: ganadores y perdedores. Sostenemos que la re-

solución de la “Toma de Peñalolén” hace parte de un tipo de conflicto en el que no hubo perdedores. Ya hemos mencionado los excepcionales beneficios obtenidos para los pobladores participantes de la “Toma”. En el caso de los propietarios de las parcelas en la Comunidad Ecológica no parece claro que su propósito sea completa y sistemáticamente segregativo, como en su momento se afirmó. La proximidad de uno de los nuevos conjuntos de vivienda social construido gracias al acuerdo, y emplazado a tan sólo 200 metros de distancia del acceso principal a la Comunidad Ecológica, es argumento suficiente como para descartar un propósito puramente excluyente. En lo que concierne al gobierno central, la decisión de focalizar mejor los subsidios en postulaciones colectivas, construir conjuntos de no más de 300 viviendas y aumentar el metraje de las unidades parece un primer aprendizaje al que la “Toma de Peñalolén” ayudó sustancialmente. Un segundo aprendizaje, aquel que permitirá intervenir el mercado del suelo con propósitos de-segregativos, parece más lejano pero no menos necesario para los que buscan ampliar el derecho a la ciudad a todos sus habitantes.

## 5. Reflexiones para la acción

La realidad de la nueva pobreza urbana que nos presenta Santiago levanta algunos temas de la mayor importancia en términos de la política pública y las tareas de los planificadores urbanos. Apuntaremos cinco cuestiones:

1. La integración social urbana no parece requerir la tan conflictiva como difícil de lograr mezcla social en el espacio, como la que propuso Sennett (1970) en su proclama anarquista “Los usos del desorden”. La sola reducción de escala de la segregación crea condiciones para que aumenten las interacciones funcionales, para que se fortalezca un sentido de comunidad en diversidad y para que se afinquen los sentimientos de pertenencia e integración de los hogares pobres al sistema social. Se trata de condiciones favorables y no de un resultado automático. Es posible que Santiago presente características adicionales que hacen posible este resultado, pero no es razonable negar de partida su posibilidad. Además, es de destacar que la integración puede ocurrir aún cuando proliferen los muros, las rejas y los guardias.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Con esta afirmación hacemos referencia a una noción amplia del concepto de integración social, basado en gran medida en la aproximación geográfica entre grupos socioeconómicamente disímiles, y que se especifica fundamentalmente en un aumento en la

2. La construcción de modernas infraestructuras de redes en la región urbana de Santiago, especialmente carreteras, y un contexto cultural de cierta tolerancia a la cohabitación o a la cercanía entre grupos sociales distintos representan condiciones favorables para la multiplicación de barrios, como los que hemos caracterizado, en los que los grupos populares pueden beneficiarse de esa diversidad espacial. Hay un espacio de maniobra no desdeñable para una política urbana de integración social.

3. Los programas de recuperación de “poblaciones” dominadas por las mafias de la droga y la violencia –hay varios en curso en algunos de los barrios más conflictivos de Santiago– podrían agregar un componente inmobiliario, de rentabilidad del suelo, a sus objetivos y acciones ceñidos a lo social y lo policial. La dispersión de proyectos residenciales, comerciales y de oficinas de alto estándar hacia el conjunto de la ciudad y los programas de modernización de las infraestructuras, especialmente el proyecto en ejecución Transantiago, que modernizará el sistema metropolitano de transporte, generan condiciones de rentabilidad potencial del suelo que hacen posible pensar en la factibilidad económica de grandes operaciones de remodelación urbana. El proyecto Ribera Norte, en ejecución en la ciudad de Concepción, está permitiendo transformar un área estigmatizada de gran pobreza y peligrosidad en una vibrante zona de servicios públicos y privados y oficinas con nuevos conjuntos de vivienda social para todos los antiguos residentes pobres, que no fueron erradicados del área.

4. Los hogares pobres de Santiago han cambiado desde su condición de “sin casa” a la de “con techo” o de “pobres-propietarios”. El tantas veces enarbolado “derecho a la vivienda” se está mutando en un todavía no bien perfilado “derecho a la ciudad”. No se trata de acceder a una vivienda en cualquier lugar. Los jóvenes pobladores de Peñalolén, comuna otrora popular, luchan por su derecho a quedarse en la comuna donde nacieron, en plena expansión inmobiliaria y modernización. El siguiente paso será que los pobladores no tan afortunados de la periferia, como por ejemplo, los de las “poblaciones” Villa El Sol de la comuna Renca o El Castillo de la comuna La Pintana, expresen su derecho a vivir en barrios mejores. Del derecho a vivir “donde nació” se pasará al “derecho a la ciudad”. Este último tránsito implica, además, dirigir las energías colectivas hacia el mejoramiento del propio barrio, como en las movilizaciones vecinales motivadas por externalidades ambientales negati-

---

geografía de oportunidades para los grupos de menores ingresos, de acuerdo a lo que hemos observado en diversos estudios de caso.

vas. Este no es un resultado de poca monta, considerando que la aspiración de progreso y movilidad social está fuertemente asociada en Chile al cambio de lugar de residencia, dejando condenados barrios y localidades al abandono y deterioro.

5. Por último, queremos destacar los cambios aspiracionales que es posible observar entre los grupos populares de Santiago. El predominio de los pobres-propietarios es clave en ello. La calidad de vida, las condiciones de progreso y seguridad del barrio, la accesibilidad a los centros metropolitanos de actividad e, incluso, la valorización de la propiedad inmueble son hoy aspiraciones que antes simplemente no existían. Que-daban postergadas por el apremiante objetivo de conseguir un techo. Creemos que hay en marcha un proceso de “*moyennisation* ideológica” de los grupos populares de Santiago, esto es, de expansión de las aspiraciones “burguesas” de orden, propiedad y movilidad social, que siempre atribuimos a las clases medias, hasta abarcar a grupos populares. Oberti y Preteceille (2004) destacan la importancia actual que la *moyennisation*, o expansión de los grupos medios, un hecho argüido en términos demográficos por Hamnert (2003) en contraposición con las tesis de la polarización social de Castells, Sassen y otros, tiene para el estudio de la segregación residencial urbana. La *moyennisation* ideológica ayuda a explicar las nuevas formas de movilización de los grupos populares de Santiago.

En Santiago de Chile parecen coexistir, de forma sorprendente e incluso retroalimentándose, dos fenómenos aparentemente contrapuestos: por una parte, la reducción de los índices de pobreza acompañada de esta expansión ideológica de los valores de clase media hacia los grupos populares; y, por otra, los avances de la precarización laboral y vulnerabilidad social, como nuevas formas que adopta la pobreza urbana. Un hogar popular, hoy más vulnerable que pobre, encuentra seguridad en la propiedad inmobiliaria y en el mejoramiento de su entorno urbano antes que en la adscripción a proyectos sociales y políticos de clase, como era más habitual en los años sesenta.

## Bibliografía

- Arriagada, Camilo y Daniela Simioni. 2001. *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago, y desafíos del financiamiento urbano*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 44. Santiago: Naciones Unidas.
- Blakely, Edward y Mary Gail Snyder. 1997. *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution Press-Lincoln Institute of Land Policy.

Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres y Laura Blonda

- Borsdorf, Axel. 2002. "Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de segregación socio-espacial en capitales andinas". En Cabrales, L. (ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-UNESCO.
- Bravo, David. 2003. "Trabajo: dignidad y cambios. El mercado laboral chileno". En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Cáceres, Martín. 2002. *Las lluvias del 5 de julio: la toma de Peñalolén*. Santiago: Ediciones Sur.
- CIDU (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano) (1972). "Pobladores y administración de justicia: informe preliminar de una encuesta". En *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 3, 5.
- De Certeau, Michel. 1984. *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press.
- Del Campo, Paula y María José Concha. 2002. *Estudio descriptivo de la situación post-erradicación de campamentos en la Región Metropolitana*. Santiago: Centro de Investigaciones Sociales, Un Techo para Chile.
- DESAL (Desarrollo Económico y Social de América Latina). 1969. "La marginalidad urbana: origen, proceso y modo". Edición en dos volúmenes, incluida encuesta de marginalidad en el Gran Santiago de 1966. Santiago: mimeo.
- Dupuy, Gabriel. 1998. *El urbanismo de las redes*. Barcelona: Oikos Tau.
- Fernandes, Edesio y Martim Smolka. 2004). "Land regularization and upgrading programs revisited". En *Landlines*, 16, p. 3.
- Galster, George y Sean Killen. 1995). "The geography of opportunity: A reconnaissance and conceptual framework". En *Housing Policy Debate*, 6, 1.
- Gatica, Karina.. 2004. "Segregación residencial por condición socioeconómica y construcción de identidades territoriales: estudio comparativo de dos poblaciones de Santiago". En Cáceres, G. y F. Sabatini, *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Goldsmith, William y Edward Blakely. 1992. *Separate societies. Poverty and inequality in U.S. Cities*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hamnett, Chris. 2003. *Unequal city: London in the global arena*. Londres: Routledge.
- Haramoto, Edwin.. 1997 "Programas de viviendas básicas en la Región Metropolitana". En *Revista de Arquitectura*, p. 9.
- Hidalgo, Rodrigo. 2004 "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile. 1990-2000". En *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30, p. 91.

- Jaeger, Johannes y Francisco Sabatini. 2005. "Alicia o el mundo detrás del espejo: conceptos para el análisis de la expansión capitalista y la contestación social". En Hidalgo, R., R. Trumper y A. Borsdorf (eds.), *Transformaciones urbanas y procesos territoriales: lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana*. Santiago: Serie Geolibros (en prensa).
- Katz, Michael. 1997. "Comment on Loic Wacquant 'Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto'". En *International Journal of Urban and Regional Research*, 21, 2.
- Katzman, Ruben. 2002. "La dimensión espacial en las políticas de la superación de la pobreza urbana". En <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES/>
- Lagos, Ricardo. 2003. "Presentación. Cuánto y cómo cambiamos los chilenos". En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Larrañaga, Osvaldo. 2003. "¿Cómo y dónde viven los chilenos? Vivienda y patrimonio" En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Massey, Douglas. 2000. "The ecology of violence in urban America". En *Urbana*, 5, p. 26, Caracas.
- Massey, Douglas y Nancy A. Denton. 1993. *American apartheid. Segregation and the making of the underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- Meyer, Kerstin y Jürgen Bähr. 2004. "La difusión de los condominios en las metrópolis latinoamericanas; el ejemplo de Santiago de Chile". En *Revista de Geografía Norte Grande*, 32.
- MINVU/INVI. 2002. *Sistema de medición de beneficiarios de vivienda básica: síntesis del informe de consultoría*. Santiago: FAU-UCH, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.
- Oberti, Marco y Edmond Preteceille. 2004. "La mixité sociale comme objet d'étude: Approches, diagnostics et enjeux". Ponencia presentada en el Seminario sobre Estructura Social e Segregación Espacial: Sao Paulo, Rio de Janeiro e Paris, organizado por CEBRAP, San Pablo, Brasil.
- Pastor, Manuel. 2001. "Geography and opportunity". En Smelser, N, W.J. Wilson y F. Mitchell, *America becoming: Racial trends and their consequences*, vol. I. Washington, DC: National Academy Press.
- Portes, Alejandro. 1969. "Cuatro poblaciones: informe preliminar sobre situación y aspiraciones de grupos marginados en el Gran Santiago". Santiago: mimeo.
- Prieto, José Joaquín. 2004. "Informalidad y pobreza urbana en una economía en crecimiento: el caso de Chile en la década de los noventa". En *Revista del CIS*, 3, p. 4.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998. *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.

Francisco Sabatini, Diego Campos, Gonzalo Cáceres y Laura Blonda

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago: PNUD.
- Ramos, Joseph. 2004. "Los vulnerables". En AAVV, *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. Análisis comparativo de las condiciones de vida en los hogares con menor bienestar socioeconómico (Censos 1992-2002)*. Santiago: Publicaciones INE.
- Riffo, Luis. 2004. "Los impactos de la globalización sobre los mercados de trabajo metropolitanos: el caso de Santiago de Chile en la década de los noventa". En De Mattos, C, M.E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez (eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR-Eure-Libros.
- Rodríguez, Alfredo. 2001. "Pobreza, lugar y diseño". En *Revista Universitaria*, 73.
- Rodríguez, Alfredo. 2003. "El parque de viviendas sociales en Santiago". Ponencia presentada al Seminario Ciudades, violencia y prevención, Santiago de Chile, agosto.
- Rodríguez, Alfredo. 2005. "Vivienda social y violencia intra-familiar: una relación inquietante", en *Temas Sociales*, 53 Santiago: SUR.
- Sabatini, Francisco. 2000. "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". En *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26, 77.
- Sabatini, Francisco. 2003. "La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina". Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul N° 35. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco y Gonzalo Cáceres. 2004. "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile". En Cáceres, G. y F. Sabatini, *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco; Gonzalo Cáceres; y Jorge Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". En *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 27, p. 82.
- Sabatini, Francisco y Guillermo Wormald. 2004b. "La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad". En *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30, p. 91.
- Sabatini, Francisco y Guillermo Wormald. 2005. "Santiago de Chile bajo la nueva economía, 1980-2000: crecimiento, modernización y oportunidades de integración social". En Portes, A. y B. Roberts (eds.), *La urbanización latinoamericana a fines del siglo XX* (en prensa).

- Salcedo, Rodrigo y Álvaro Torres. 2004. "Los nuevos barrios enrejados: ¿muro o frontera?" En Cáceres, G. y F. Sabatini, *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sapelli, Claudio y Aristides Torche. 2004. "Deserción escolar y trabajo juvenil: irse del colegio para quedarse en la casa". En *Revista Universitaria*, 85.
- Saraví, Gonzalo. 2004. "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". En *Revista de la CEPAL*, 83.
- Sennett, Richard. 1970. *The uses of disorder. Personal identity and city life*. Nueva York y Londres: W.W. Norton.
- Sennett, Richard. 2000. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Skewes, Juan Carlos. 2002. "Casa nueva, ¿vida nueva?: el paradójico amanecer en las villas". En <http://www.untechoparachile.cl/cis/>
- Stockins, Pauline. 2004. "Oferta y demanda de vivienda en la periferia Santiago". En Cáceres, G. y F. Sabatini, *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Teitelboim, Berta y Valeria Salfate. 2003. "Cambios sociodemográficos en educación". En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Tilly, Charles. 1999. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Tironi, Eugenio. 2003. "¿Es Chile un país moderno? Comentarios sobre el Censo 2002". En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Tironi, Manuel. 2003. *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile-PREDES-RIL.
- Valenzuela, Eduardo y Soledad Herrera. 2003. "Movilidad residencial y movilidad social". En AAVV, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década 1992-2002*. Santiago: INE, Publicaciones del Bicentenario.
- Wacquant, Loic. 2003. "Ghetto", en Smelser, Neil J. y Paul B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Londres: Pergamon Press.



## CAPÍTULO 4

# Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital y aislamiento social<sup>1</sup>

**Mercedes González de la Rocha\***  
*con la colaboración de*  
**Paloma Villagómez Ornelas**

Las sociedades han progresado en la medida en que ellas mismas, sus subgrupos y sus individuos, han sabido estabilizar sus relaciones dando, recibiendo y devolviendo.

Marcel Mauss, *Sobre los Dones*

### 1. Introducción

El tema que nos ocupa, las desventajas acumuladas y el aislamiento social, ha formado parte central de las investigaciones que en México hemos realizado sobre pobreza urbana y organización social de los grupos domésticos de escasos recursos. Y aunque los conceptos empleados para describir y explicar los procesos de acumulación de desventajas y erosión de las relaciones sociales gozan ya de una notable aceptación,

---

<sup>1</sup> Texto basado en los hallazgos del proyecto de investigación *Aislamiento social en contextos urbanos*, desarrollado de enero a mayo de 2004 y auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social.

\* Profesora - Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

fueron sistemáticamente rechazados en el pasado reciente por una academia instalada en la seguridad que brinda el enfoque de las *estrategias de sobrevivencia* a través de su énfasis en la existencia de recursos en manos de los pobres y la capacidad de utilización de los mismos.

Las primeras ideas en torno al tema de las desventajas acumuladas y el aislamiento social para la comprensión del caso mexicano fueron formuladas en 1997 en una reunión organizada por UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) en Trivandrum, Kerala (India), y fueron recibidas con escepticismo e incredulidad. El texto ahí presentado fue publicado en *Latin American Perspectives* (González de la Rocha, 2001) después de dos rechazos en dos distintas revistas.<sup>2</sup> Al mismo tiempo y como parte de un análisis comisionado por UNDP, basado en materiales empíricos provenientes de 15 países distintos, se develaron similitudes sorprendentes en las respuestas domésticas y familiares ante procesos de deterioro del empleo que mostraban indicios claros del agotamiento de los recursos otrora dedicados a nutrir las relaciones sociales de apoyo y solidaridad. El líder del equipo de consultores de UNDP se inquietó ante los resultados de un análisis que no cabía en el esquema de las *estrategias de sobrevivencia*, y tuvo la intención de suprimir todo aquello que no pudiera interpretarse como “adaptación” o *coping mechanisms*, como si la realidad fuera menos relevante que la preservación de conceptos que, aunque todavía apropiados para el análisis de algunas acciones y ciertos procesos relevantes de las unidades domésticas, se han visto claramente rebasados por las tendencias manifiestas en grandes contingentes de hogares pobres en Europa Oriental, África del Sur, el sur de Asia y Latinoamérica. Sin embargo, UNDP no sólo otorgó a los autores libertad para interpretar y escribir, sino que eligió el texto de los límites de las estrategias de sobrevivencia y los ajustes privados ante el cambio econó-

---

<sup>2</sup> *Development and Change*, y *Critique of Anthropology*. En este segundo caso, la editora jefe solicitó el texto de forma entusiasta para su publicación después de haber escuchado una presentación oral de su contenido. El Comité Editorial, sin embargo, tuvo una opinión distinta. El texto fue acumulando rechazos al mismo tiempo que comentarios entusiastas de colegas como Peter Ward, Helen Safa y Sylvia Chant. Indudablemente, el artículo que finalmente publicó *Latin American Perspectives* fue revisado y mejorado en el proceso (y en ese sentido, el producto fue ganando claridad). El contenido, las ideas sobre las desventajas acumuladas y el planteamiento del aislamiento social, seguían causando, por decir lo menos, incredulidad e incomodidad. La intención de esta historia es la de mostrarle al lector el proceso complejo y tortuoso que implica dejar de usar un enfoque “cómodo” (el de las estrategias de sobrevivencia) para pasar a otro que enfatiza los límites de las estrategias de los pobres.

mico (González de la Rocha, 2000) como la única contribución de dicho organismo de Naciones Unidas –de entre los artículos producidos por ese equipo de consultores– a las conferencias internacionales Beijing y Copenhagen (ambas en el año 2000, en Nueva York, EUA, la primera y en Ginebra, Suiza, la segunda). A pesar de los vientos en contra, había ya más apertura, al menos en algunos espacios institucionales.

Este relato puede parecer insólito en la actualidad puesto que la bibliografía latinoamericana ha sido nutrida, en los últimos años, por publicaciones que de manera específica tratan el tema del aislamiento social (véanse, por ejemplo, los trabajos de Kaztman, 1999; Auyero, 2000; Feijóo, 2001; Saraví, 2004), en un contexto en el que las ideas de estudiosos como Wilson (1987, 1997), Massey (1996) y Massey y Denton (1998) se han vuelto familiares. Hace siete años, empero, estos temas eran considerados casi como blasfemia. Era inaceptable pensar que la reciprocidad, solidaridad y las ayudas mutuas entre los pobres tuvieran límites y llegarán a agotarse (González de la Rocha, 2003). A pesar de los avances realizados en el análisis del tema, el fenómeno de la erosión de la urdimbre social como producto de los procesos de atomización de los grupos domésticos y el deterioro de las relaciones sociales de apoyo sigue siendo relativamente novedoso y aún poco estudiado. El proceso de desarrollo conceptual que derivó al planteamiento del aislamiento social en contextos de mayor precarización laboral y de aguda pobreza sobrepasa los límites de espacio de esta contribución, y constituye el tema de otros textos (González de la Rocha, 2000, 2001; González de la Rocha y Villagómez, 2005). En este artículo la atención se centra en la discusión de algunas facetas de este fenómeno que, al parecer, está tomando proporciones insospechadas.

Si se consultan los resultados de una encuesta recientemente realizada,<sup>3</sup> se puede concluir que el aislamiento social ha alcanzado niveles alarmantes entre los pobres<sup>4</sup> y que los individuos tienen una creciente necesidad de “rascarse con sus propias uñas” en contextos en los que, aparentemente porque se es pobre y se habita en contextos que no conducen al fortalecimiento del tejido social, se carece de la ayuda mutua y

<sup>3</sup> Se trata de la encuesta *Lo que dicen los pobres*, realizada por la SEDESOL en el año 2003, representativa de tres regiones (norte, centro y sur) y de dos tipos de asentamiento (urbano y rural).

<sup>4</sup> Para que un fenómeno aparezca reflejado en encuestas representativas de la realidad nacional, requiere de dosis y repeticiones que, en el caso del aislamiento social, resultan alarmantes.

los favores recíprocos. Según dicha encuesta, 50.8 por ciento de los individuos entrevistados no cuenta con una persona con quien dejar a un niño de 8 años; 32.3 por ciento de los informantes respondió que tener amigos asegura poco bienestar, y 31.7 por ciento piensa que tener amigos no asegura bienestar (contra sólo 7.2 por ciento que cree que los amigos aseguran totalmente bienestar, y 26.5 por ciento que asegura bastante bienestar). Las asociaciones ciudadanas, que suelen ser espacios sociales en donde se cultivan relaciones con un fuerte ingrediente de solidaridad y cohesión en aras de un objetivo colectivo, tampoco gozan de muchos adeptos: sólo 5.7 por ciento de los entrevistados piensa que el pertenecer a una asociación ciudadana asegura totalmente bienestar; 18.6 por ciento cree que asegura bastante bienestar; 25.6 por ciento opina que la membresía a dichas asociaciones asegura poco bienestar, y un arrollador 36.7 por ciento dice que no asegura ningún bienestar. Aunque la familia sigue teniendo un lugar importante en las expectativas de apoyo recibido en caso de situaciones problemáticas, lo que evidencia la centralidad de la familia en las normas culturales de los mexicanos, un dramático 19.7 por ciento de los individuos que respondieron a la encuesta de la SEDESOL cree que *nadie* le ayudaría para salir adelante en caso de quedarse sin trabajo; 12.3 por ciento piensa que *nadie* le ayudaría si no tuviera qué comer; y un nada deleznable 12.8 por ciento asegura que *nadie* le ayudaría en caso de no tener dónde vivir.

Las ideas desarrolladas en este artículo tienen una base empírica extensamente documentada en una versión anterior (González de la Rocha y Villagómez, 2005). Se trata de materiales etnográficos recopilados en el marco del proyecto de investigación *Aislamiento social en contextos urbanos*. Por motivos de espacio, en este texto nos limitamos a discutir las categorías de aislamiento social sin presentar los estudios de caso y únicamente se ofrecen algunos testimonios para ilustrar las categorías que del análisis de dichos materiales surgieron. Los lectores interesados en los materiales etnográficos deberán remitirse al texto antes mencionado.

## 2. Arranque conceptual

La investigación surgió de la necesidad de ahondar en el conocimiento del aislamiento social a partir de un planteamiento que reconoce el deterioro de los recursos familiares y domésticos y los estragos que la pobreza, vinculada a la exclusión y precariedad laborales, puede llegar a producir en la capacidad de entablar relaciones sociales horizontales y de ayuda mutua. Ello implicó situar el problema del aislamiento social

en el marco del menoscabo y desgaste que han sufrido las formas *tradicionales* de sobrevivencia en espacios cada vez más marcados por la exclusión económica y social de las mayorías (González de la Rocha, 2001; Feijoó, 2001).<sup>5</sup> Según estas ideas, las respuestas domésticas y familiares a los cambios económicos, gestadas y puestas en práctica en los espacios más íntimos de la trama económica mundial, no han sido suficientes para paliar el desgaste de recursos y activos domésticos y familiares que dichos cambios han causado (González de la Rocha y Grinspun, 2001). Ante el proceso de erosión de los recursos de los individuos pobres parecería inoperante sugerir –como ha sido repetido durante décadas– que todos los pobres responden, se adaptan y sacrifican, se esfuerzan, se aprietan el cinturón, echan mano de su ingeniosa capacidad de sobrevivencia, ayudan a sus iguales y reciprocán. La realidad actual, según un número cada vez mayor de estudios latinoamericanos, exige reconocer que la capacidad de respuesta, de adaptación, de esfuerzo y sacrificio, de restricción, e incluso de formar parte de relaciones sociales de ayuda mutua, puede llegar a agotarse.

La gran mayoría de las investigaciones sobre relaciones sociales en contextos de carencia de recursos –tanto urbana como rural– ha enfatizado el dinamismo y fortaleza de las redes sociales de apoyo y los sistemas de intercambio social. Desde diferentes enfoques y disciplinas, la bibliografía está colmada de referencias en las que se plantea que los pobres sobreviven gracias a sus redes de apoyo (Lomnitz, 1975), que las redes sociales, junto con la familia, han sido y son el amortiguador más eficaz de las adversidades económicas (Chiarello, 1994), y que la economía de intercambios domésticos entre iguales –implícitos y no cuantificables– compensa los costos crecientes de la economía de mercado (Gershuny 1994). Sin embargo, estudios recientes realizados tanto en México como en otros países, sugieren que el aislamiento social ha surgido como resultado de la creciente erosión de las economías domésticas y familiares y se ha recrudecido ante los embates de la exclusión laboral y la precariedad que caracteriza al empleo (Bazán, 1998, 1999; Estrada, 1999; González de la Rocha, 1999, 2000, 2001).

En el fondo, se trata de dos formas distintas de apuntalar un planteamiento teórico. Tanto los estudios que documentan la fortaleza y vigencia

---

<sup>5</sup> Entre estas formas tradicionales de sobrevivencia podemos mencionar el uso intensificado de la mano de obra familiar, a través de su mayor y más intensa participación en el mercado de trabajo, especialmente las mujeres y los jóvenes. Este mecanismo de intensificación laboral fue documentado en la investigación sobre el impacto de la crisis de los ochenta en el bienestar de los grupos domésticos (González de la Rocha, 1991, 1994).

de los sistemas informales de apoyo (redes sociales y reciprocidad) como los que argumentan el deterioro o erosión de los mismos apuntan, finalmente, a la importancia que tiene el intercambio social para el bienestar de los individuos y sus familias. Es decir, se puede demostrar que el intercambio social y la capacidad de reciprocitar favores son elementos cruciales para el bienestar de quienes lo practican, tanto en el proceso de documentar los beneficios de dichas prácticas como en el de analizar las desventajas de su inexistencia o precariedad. Así, los estudiosos que observan lazos y vínculos robustos, en donde la reciprocidad da lugar a flujos de bienes y servicios de ida y vuelta, argumentan que estos sistemas de relaciones sociales conducen al mayor bienestar de los individuos que forman parte de dichas constelaciones. Por otra parte, los que afirman que estos sistemas de ayuda mutua se encuentran en proceso de erosión enfatizan que la ausencia de los mismos conduce al menoscabo del bienestar, a situaciones de mayor vulnerabilidad y carencia económica. Sin embargo, aunque ambos caminos lleven al mismo punto teórico, sin duda de gran peso y centralidad, la constatación de que son cada vez más los pobres aislados y que los otrora *casos desviantes* se han convertido en casos frecuentes, estadísticamente ponderables, constituye un problema digno de atención.

En este texto se aportan nuevos y distintos elementos del aislamiento social que la bibliografía existente ha soslayado. Si bien la teoría plantea la asociación de la exclusión laboral y el aislamiento social, en un proceso perverso de desventajas acumuladas (Wilson, 1987, 1997; Massey y Denton, 1998; González de la Rocha *et. al.*, 2004), nuestro estudio sugiere que la incapacidad de entablar relaciones sociales de ayuda mutua está también vinculada, en contextos sociales específicos, a otros factores. Por un lado, a dos etapas críticas de la historia o el ciclo vital de los individuos: la juventud en situaciones límite asociadas al consumo de drogas en un contexto sociocultural de exclusión de este grupo etario (Reguillo, 2000) y la vejez, etapa de la vida en la que confluyen el deterioro físico y el deterioro de las capacidades para generar ingresos estables y para entablar y mantener relaciones sociales de reciprocidad y apoyos mutuos. Por otro lado, los resultados de esta investigación aportan elementos para entender el efecto de la distancia social en las relaciones de ayuda otrora recíprocas. En efecto, las trayectorias divergentes, el éxito económico de una de las partes y el estancamiento o empeoramiento económico de la otra ocasionan estragos en el intercambio de favores y los sistemas de apoyo entre individuos que, en el pasado, estaban unidos por una relación de intensas ayudas pendulares. Por último, la categoría de los retor-

nados por la fuerza muestra la compleja realidad de sujetos que han invertido todos sus recursos sociales para emigrar y que a su regreso como deportados encuentran relaciones sociales abandonadas por mucho tiempo o del todo inexistentes. Estos resultados apoyan una idea añeja pero aún vigente. La distancia geográfica, económica y social entre los individuos conduce al deterioro de la capacidad de actuar bajo la norma de la reciprocidad, uno de los ingredientes más importantes del intercambio social entre los pobres. Como Lomnitz (1975) lo planteó hace dos décadas, a mayor cercanía física, pero sobre todo económica y social, mayor confianza y más intensos intercambios. Esto quiere decir que el enriquecimiento de unos o el empobrecimiento de otros, a partir de una base de igualdad, y la falta de contacto cotidiano constituyen caminos hacia la pérdida de la confianza y el deterioro de una relación.

Mexicali, Baja California y Xaltianguis, Acapulco de Juárez, Guerrero fueron los escenarios de este estudio. Dado que esta investigación surgió de la necesidad de profundizar en el estudio de individuos que habían respondido a la encuesta realizada por la SEDESOL, mencionada en párrafos anteriores, fue menester elegir localidades y personas a partir de la encuesta. Mexicali y Xaltianguis formaban parte del conjunto de localidades en donde la frecuencia de las variables de la encuesta que indicaban rasgos de aislamiento social era más alta. La selección de los escenarios de investigación respondió también a otros criterios. En primer lugar, se trata de escenarios escasamente estudiados a los que la investigación sobre estos temas ha dado muy poca atención. Además, son centros poblacionales que han crecido demográficamente a través de importantes flujos de migración en los últimos años y nos interesaba saber si los inmigrantes recientes enfrentaban, en estos contextos, obstáculos para entablar y mantener relaciones sociales. En tercer lugar, son contextos caracterizados (al menos en el conocimiento común) por una dinámica social cargada de conflictos ligados al narcotráfico, el consumo de drogas y la violencia que, junto con la intensa inmigración reciente, pueden conducir a la erosión de la cohesión social, la confianza y, en general, el llamado tejido social.<sup>6</sup> Y aunque Xaltianguis no es propiamente una ciudad,

---

<sup>6</sup> Una revisión no sistemática ni exhaustiva de los datos que hay en la red sobre Mexicali, por ejemplo, encontró los señalamientos a *la criminalización de la pobreza en Mexicali*, los arrestos arbitrarios y los procesos de deportación vinculados con la *malvivencia* (*El Universal Online*, 22 /11/2003) así como la mayor incidencia de delitos en esa ciudad y su asociación con la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y el papel central que ocupa Mexicali en la geografía de la inseguridad, medida a través de las percepciones de sus

es necesario evaluar la existencia y el tipo de aislamiento social que se gesta en contextos sociales de menor tamaño, o localidades de naturaleza más rural o semi-urbana.

Mexicali ha experimentado un súbito crecimiento demográfico debido, sobre todo, al influjo de población oriunda de otras entidades del territorio nacional. Es la capital y la segunda ciudad más grande de Baja California Norte con poco más de 30 por ciento de la población total del estado (Mojarro, 2002). Mexicali es una de las ciudades de la franja fronteriza norte en donde ha florecido la industria maquiladora, actividad que se ha convertido en una de las opciones laborales más importantes para los cachanillas,<sup>7</sup> desde que, en la década de los años sesenta, inició la expansión de esta industria y el crecimiento de la construcción y los servicios. Pero los servicios parecen absorber a la mayor parte de los ocupados, especialmente aquellos servicios que se ubican en el ramo de la mecánica automotriz, actividad que prolifera en esta ciudad que parece dedicada a reciclar automóviles de desecho norteamericanos. Los estudios de caso realizados en Mexicali se concentraron en dos tipos de asentamiento. Por un lado, las colindantes colonias Del Rastro y Zacatecas en la ageb 051-7 y la colonia Balbuena en la ageb 462-8, muy cercana a las anteriores.<sup>8</sup> Por otro lado, el Callejón Morelos, conocido también como “El Hoyo”, en la Colonia Morelos Wisteria, dentro de la ageb 284-8. En las tres primeras encontramos similitudes en términos de los servicios y el tipo de viviendas que ahí se edifican: casas de materiales firmes, sobre terrenos regularizados, que cuentan con servicios urbanos como agua, electricidad, drenaje, alumbrado público, teléfonos públicos y privados, escuelas locales, clínicas cercanas y, en general, en donde la calidad de vida no adquiere tintes –al menos aparentes– de precariedad. En contraste, “El Hoyo” o Callejón Wisteria es un típico nicho de pobreza urbana, en donde el agua sucia corre por las sinuosas y no pavimentadas

---

habitantes (ICESI, Gaceta informativa 7). La fama de violencia e inseguridad de la localidad guerrerense ha llegado hasta los más profundos rincones de la Sierra del Tigre, en los estados de Jalisco y Michoacán. Un habitante del ejido El Zapatero, oriundo del estado de Guerrero y chofer de camiones de carga relató a la autora los múltiples atracos que sufrió en Xaltianguis en el pasado, cuando conducía su camión de carga por esa localidad.

<sup>7</sup> *Cachanilla* es el gentilicio de Mexicali. Uno de nuestros estudios de caso corresponde, precisamente, al de una obrera de la industria maquiladora.

<sup>8</sup> La sigla AGEB significa Área Geoestadística Básica. Este es el territorio básico de recopilación de información en los censos realizados por el INEGI o Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

callejuelas o se une al cuerpo de agua –alguna vez limpia– que persiste como vestigio de lo que en el pasado eran los *Baños Wisteria*. Con casuchas de cartón, láminas y materiales de desecho, los habitantes de este “Hoyo” viven en la irregularidad de la tenencia de la tierra y la clandestinidad como usuarios de servicios irregulares, costosos y de pésima calidad.

Xaltianguis, si bien no es una comunidad rural, tampoco es una ciudad pequeña. El censo de 2000 demuestra que entonces tenía 6,595 habitantes, y los actuales pobladores calculan que ahora moran el lugar más de 10,000 personas, lo que le otorga la calidad de localidad semiurbana.<sup>9</sup> Los habitantes de esta localidad trabajan, en su mayoría, como empleados del sector terciario en las ciudades de Acapulco o Chilpancingo, lo cual vuelve el tránsito entre éstas y Xaltianguis cotidiano, dotando de movimiento a la localidad. En una menor cantidad, pero no por ello despreciable, encontramos un sector de la población que se dedica a actividades de subsistencia, concretamente en el campo, ya sea en parcelas propias, prestadas o rentadas. Los cultivos principales son el maíz, el jitomate, la calabaza, el chile y, en menor medida, la naranja y la sandía. Xaltianguis, como tantas otras comunidades, es un reflejo fiel de la difícil situación que pasa el campo en nuestro país, pues quienes se dedican a esta actividad aseguran que cada día se vuelve más precaria y menos redituable. Xaltianguis, a pesar de su crecimiento inusitado, es una localidad de expulsión de mano de obra con flujos migratorios importantes, tanto hacia Estados Unidos y Canadá, como a destinos nacionales entre los cuales destacan, en el estado, Acapulco, Chilpancingo y Zihuatanejo, y el Distrito Federal y Cuernavaca en el resto del país.

Se realizaron 10 estudios de caso en total, cinco en cada uno de los dos escenarios de investigación, seleccionados de entre los individuos que respondieron a la encuesta de la SEDESOL, tratando de cubrir el mayor espectro posible de una muestra analítica en la que lo importante no era el número sino las categorías de individuos que era menester entrevistar.<sup>10</sup> Dado que interesaba contrastar la capacidad de entablar y

<sup>9</sup> Estas cifras muestran un crecimiento inusitado que creemos debe verificarse con información más precisa.

<sup>10</sup> Sólo dos de los cinco casos seleccionados en el caso de Mexicali fueron localizados, por lo que tuvieron que ser reemplazados por otros individuos. Para ser incluidos, los casos de reemplazo tenían que cumplir con el perfil de los casos seleccionados en primera instancia. En Xaltianguis, en contraste, se encontraron todos los casos seleccionados a partir de la encuesta. Consúltense González de la Rocha y Villagómez (en prensa) para una discusión sobre las complejidades de esta estrategia metodológica.

mantener relaciones de confianza, reciprocidad y ayuda mutua de hombres y mujeres con distintas posiciones (y responsabilidades) domésticas, la muestra analítica incluyó casos en los que al sexo y a la edad se les sumaron el estado civil y la posición en el hogar. Además, como la exclusión y precariedad laborales son elementos cruciales del planteamiento teórico del aislamiento social, fue necesario tratar de incluir casos diversos en términos de la inserción de los sujetos en el mercado laboral, incluidos los obreros y empleados del sector “formal”, los auto-empleados y los desempleados. La finalidad era profundizar en las trayectorias y situaciones económicas y sociales de los individuos que presentaban, según la encuesta, rasgos de carencia de apoyos y relaciones sociales. Se trataba de personas, hombres y mujeres de distintas edades, posiciones doméstico-familiares y ocupaciones que declararon a la encuesta no tener con quien dejar a un niño de 8 años, que tienen que resolver sus problemas por sus propios medios (sin la ayuda de parientes o vecinos) y que no tienen posibilidades de mejorar su situación económica porque *no nos ayudamos entre sí*.<sup>11</sup>

Como hipótesis de trabajo se planteó que esta combinación de elementos (migración relativamente reciente a la ciudad, precariedad y exclusión laboral, carencia de apoyos sociales y aislamiento social) da lugar a espirales de desventajas que aumentan la vulnerabilidad y la pobreza de los individuos y grupos domésticos de escasos recursos. Dado que la discusión existente en la bibliografía sobre aislamiento social sugiere que éste es el resultado de la exclusión laboral de los individuos y de la mayor precariedad económica de los grupos domésticos que carecen de los recursos para reciprocitar, fue menester conocer las condiciones socio-económicas de los sujetos de estudio y, particularmente, el tipo de inserción ocupacional. Aunque se trataba de estudios de caso de individuos, fue necesario ubicar a los sujetos en sus contextos doméstico-familiares, así como en términos de su participación en los mercados laborales urbanos y su acceso a los servicios. El diseño de los instrumentos de recolección de la información respondió a las siguientes necesidades de investigación: indagar sobre las trayectorias individuales en términos de migración, educación formal, capacitación para el trabajo, ocupación y empleo; recopilar información sobre las capacidades diferenciales de los individuos y familias para el establecimiento de relaciones sociales, con

---

<sup>11</sup> Se trata de la pregunta 3.18b, *¿Por qué?*, que se deriva de la 3.18: *¿Qué tantas posibilidades cree que tiene una persona como usted de mejorar su situación económica?* (cuando se respondió que “pocas posibilidades” o “ninguna posibilidad”).

el fin de describir y explicar las razones por las cuales ciertos individuos y grupos domésticos carecen de vínculos significativos y no participan de los sistemas de apoyo entre parientes, vecinos y compadres; averiguar las condiciones del espacio geográfico en el que viven los sujetos de nuestra investigación, dado que, como la bibliografía lo señala, la segregación residencial juega un papel crucial en el fenómeno estudiado (Kaztman, 1999); finalmente, indagar en las percepciones sobre la solidaridad, la ayuda entre iguales, los favores recíprocos y contrastar dichas percepciones con las prácticas sociales. Aunque el estudio privilegió a los individuos como unidades de análisis, se ahondó en las historias familiares y en la organización social y económica de los grupos domésticos.

La investigación realizada fue de corte cualitativo-antropológico. Aunque no se contó con el tiempo para realizar las largas temporadas de trabajo de campo que la tradición antropológica aconseja, seguimos el método etnográfico que incluyó, por una parte, recorridos de las zonas y barrios bajo estudio, entrevistas informales con habitantes de los asentamientos elegidos, establecimiento de contactos claves y construcción del *rapport* con los informantes, observación participante y entrevistas semi-estructuradas y estructuradas con los individuos seleccionados. Parte fundamental del trabajo de campo fue el uso de la técnica de historia de vida (migratoria, educativa, laboral y familiar) y la aplicación de cédulas diseñadas *ad hoc* para ahondar en el tema de los favores y la ayuda mutua entre vecinos, amigos y parientes.

En los párrafos que siguen se presentan los cuatro distintos tipos de soledad que surgen del material etnográfico recopilado. La soledad que claramente surge de contextos económicos de escasez en donde la ausencia de recursos lleva al deterioro de las relaciones o crecientes problemas para entablarlas. La que enfrentan los aquí llamados jóvenes “sin futuro”, la de los enfermos crónicos frecuentemente viejos y sus cuidadoras y la que caracteriza los retornos forzados a la comunidad de origen después de la ausencia por migración. El material, empero, no habla únicamente de aislamiento social. Por ello, una vez planteados los tipos de soledad, se discuten los contextos en donde es posible observar redes sociales robustas en distintas dimensiones de la vida. Muchos de los sujetos entrevistados describieron, con precisión sorprendente, la centralidad de las relaciones sociales en la dimensión migratoria, el proceso de asentamiento en la ciudad de destino, el ámbito del empleo y los apoyos “morales” o afectivos que brindan los amigos, familiares y compadres.

### 3. Pobreza y aislamiento social

Nos enfrentamos con obstáculos para alcanzar uno de los objetivos de esta investigación: analizar la relación entre la pobreza –como producto de la exclusión laboral– y el aislamiento social. El problema principal estuvo conformado por el hecho de que muchos de los sujetos entrevistados (originalmente incluidos en la encuesta de SEDESOL) no son precisamente pobres extremos ni víctimas de la exclusión laboral. Todos ellos están insertos, de una u otra forma, en las estructuras económicas de las localidades estudiadas. Los casos que fueron seleccionados precisamente por su registro en la encuesta como desempleados no fueron localizados, o bien la información obtenida a través del trabajo de campo etnográfico aclaró que no son tales. Con los casos de individuos que habitan en el Callejón Wisteria, en Mexicali, se intentó contrapesar la aparente inclinación de la encuesta por los no tan pobres en las colonias Zacatecas y Del Rastro. Sin embargo, si bien habitan en condiciones más precarias que los habitantes de las otras colonias, los casos del Callejón tampoco pueden ser considerados como ejemplos de exclusión laboral y, mucho menos, de aislamiento social. Los individuos ahí entrevistados,<sup>12</sup> al igual que los miembros de sus grupos domésticos, trabajan cotidianamente en actividades y empleos centrales para la economía de la ciudad. Su residencia en el “Hoyo” o Callejón Wisteria no parece llevar el estigma territorial del que hablan Wacquant (2001) y Saraví (2004). Más bien, sus trayectorias laborales nos hablan de una relativa estabilidad y continuidad en sus empleos. Las redes sociales robustas con las que cuentan, como se verá más adelante, han sido cruciales para la búsqueda de opciones laborales.

Los casos que más claramente ilustran la perversa asociación entre pobreza y erosión de las redes sociales son de individuos, en Xaltianguis y en Mexicali,<sup>13</sup> cuya participación en el mercado laboral está francamente signada por la precariedad y la falta de empleos estables e ingresos irregulares y la falta de recursos les impide devolver favores y, con ello, mantener relaciones de intercambio con sus vecinos. Estos sujetos viven

<sup>12</sup> Se trata de los casos de Ciria y Marcela, ambas habitantes del Callejón, oriundas de Chiapas y Tabasco respectivamente y tejedoras sociales por excelencia.

<sup>13</sup> Uno en cada localidad: el caso de Ana en Xaltianguis y el de Juan Peralvillo en Mexicali. Ambos casos ejemplifican la espiral de desventajas: además de pobres (aunque activos laboralmente). Ana es una migrante retornada con severos problemas para entablar y mantener relaciones sociales y Juan cae en la categoría de la soledad asociada a la vejez y al empobrecimiento que ésta frecuentemente acarrea.

al día y no disponen de recursos para nutrir un fondo social. El material etnográfico habla claramente de la reacción de los vecinos de nuestros sujetos de estudio, cuando no encuentran prácticas recíprocas a sus favores y apoyos. Las posibilidades para un futuro intercambio de ayudas se cierran. La falta de dinero impide no únicamente reciprocitar favores, sino salir de la localidad para visitar parientes y amigos que viven fuera. Ante esta situación, las relaciones de amistad construidas en el pasado se enfrían ante promesas incumplidas de visitas que nunca se realizan. La escasez de relaciones de confianza se debe en parte a las migraciones temporales recurrentes. Los deportados y migrantes de retorno enfrentan dificultades en la construcción de relaciones de confianza entre ellos y los demás:

... después de que nos fuimos y regresamos tuvimos que volver a comunicarnos y se me hacía un poco difícil... es fácil para decir buenos días, o buenas tardes, pero ya para ponerte a platicar con una persona es más difícil porque uno no sabe cómo es la persona, o si pasa uno o si se molesta que uno platique con ellos, por eso yo casi no visito a nadie aquí (Ana, habitante de Xaltianguis).

Las redes sociales de estos sujetos están caracterizadas por la escasez de relaciones de confianza que las nutren. En primer lugar, los informantes que caen en esta categoría sufren el deterioro de sus ingresos (debido a las mudanzas) y, por lo tanto, sus economías domésticas desmejoran. Al regresar a la comunidad de origen los migrantes de retorno no cuentan con la confianza para que vecinos o parientes cuiden de los hijos en caso de alguna necesidad y ello les dificulta a las mujeres encontrar un empleo remunerado. Una de nuestras informantes, Ana, no cuenta con la presencia de sus propios familiares, pues su padre y sus hermanos se mudaron a una localidad relativamente lejana. En cambio, tiene muy cerca a su suegra, a un cuñado y a varios tíos. Sin embargo, Ana no quiere *abusar* de ellos. Su padre de vez en cuando la visita, pero esas visitas han disminuido debido a que su diabetes ha empeorado. Tiene unas tías que viven en Acapulco a quienes casi nunca ve. Las mujeres que forman parte de su parentela y que sí residen en Xaltianguis, por otra parte, tienen sus propias responsabilidades y, por lo tanto, Ana no siente la confianza como para pedirles que le cuiden a sus hijos, para poder ella salir a buscar un trabajo remunerado. Sabe que sus hijos son inquietos y no quiere tener problemas con posibles travesuras que ellos hagan a los parientes. Su suegra, la única que realmente tiene cerca físicamente (vive en el mismo predio pero en casa aparte), nunca le ha ofrecido cuidar a los niños.

La única persona con la que Ana mantiene una relación de confianza es la esposa de su tío (quien “les pasa” la luz). Este vínculo ha sido edificado sobre una base de igualdad económica: *las dos estamos en la misma situación* (en la misma precariedad). Es a ella a la única a la que le pide favores o préstamos de dinero porque es la única a la que le tiene confianza, pero tampoco quiere *abusar* de esa confianza dejando a los niños ahí, pues ya de por sí esa relación le resuelve otros problemas. Con el resto de sus vecinos, Ana se limita a saludarlos cuando se los encuentra casualmente en la calle. Su precariedad y falta de recursos económicos le ha impedido devolver favores o iniciar una nueva cadena de intercambios cuando otros le han solicitado ayuda. Simplemente, si le piden un jitomate o algún otro alimento y no lo tiene, no lo puede ofrecer. Ella compra únicamente para el consumo del día y no tiene nada extra para intercambiar, lo que nos habla de la importancia de contar con recursos para lograr intercambios y devolver los favores recibidos. Esto, nos aclara, ha ocasionado cierta animadversión con sus vecinos o, como Ana lo plantea, actitudes de *venganza* hacia ella: *lo hacen para desquitarse*.

El caso específico de Juan, viejo de 83 años dedicado a su taller informal de “desmantelamiento” de autos viejos y destartalados, muestra el tránsito por un proceso de empobrecimiento que ha ido de la mano con su envejecimiento y su paso al auto-empleo después de años de mayor bonanza como obrero del sector formal. Su empobrecimiento contrasta con las trayectorias exitosas de algunos de sus compadres, quienes *se hicieron ricos*, y con los que no encuentra la forma de devolver favores recibidos; carece de la moneda precisa para el intercambio en un plano de igualdad.

Juan: *El se volvió rico, ¿verdad?... un caserón que tiene bonito allá en el corredor industrial. Tiene taller grandísimo... en fin, está en una posición... entonces ya todo lo que me ha regalado ya le estorbaba a él... ya tiene carro del año, tiene dos, tres, cuatro camionetas y eso, y todo lo que va a tirar... échamelo pa' acá, yo si lo quiero, de pérdida para desmantelarlo y venderlo...*

Mercedes: *Y ¿usted?...¿ le regala cosas a su compadre?*

Juan: *¡No!, no, pues de dónde, de dónde le agarro, le digo, “mira compadre, yo quisiera darte algo, pero deja que agarre yo feriecita...”*

Los contextos de vida de estos individuos, caracterizados por escasez de ingresos monetarios, empobrecimiento y vejez en un caso y escasez de contactos locales al retorno de ausencias prolongadas en el otro, muestran las dificultades cotidianas para destinar recursos al intercambio recíproco y al mantenimiento de las relaciones sociales. A la luz de la información recopilada tanto en Mexicali como en Xaltianguis es posible

afirmar que cuando la pobreza aprieta, se agudiza, es mucho más difícil realizar los cuidados y las inversiones que las relaciones sociales demandan. El resultado es el deterioro de los lazos y vínculos sociales (Bazán, 1999; Wilson, 1987, 1997; González de la Rocha, 1999). Si bien los casos de Juan y Ana son centrales para el estudio del aislamiento social vinculado a la escasez de recursos económicos, el resto de los estudios de caso habla, más bien, de distintos tipos de soledad.

#### 4. Distintos tipos de soledad

Del material etnográfico surgen al menos dos distintos tipos de soledad relacionados con etapas críticas de la vida que alejan a los individuos de los conjuntos armoniosos de hombres y mujeres que transitan por la edad socialmente valorada, productivos, saludables, agrupados en familias estables que se amoldan a los modelos convencionales. Los llamados aquí jóvenes “sin futuro” conforman un tipo de soledad poco comprendido hasta ahora, y los enfermos crónicos (frecuentemente viejos) y sus cuidadores componen un segundo tipo. El conjunto de características asociadas a esas etapas críticas de la vida conforman situaciones en las que los individuos carecen de los apoyos y los intercambios de los que gozaban en otro momento. El tercer tipo de soledad es el que enfrentan los migrantes retornados por la fuerza.

##### 4.1. Los jóvenes “sin futuro”

Según un estudio reciente (Verner y Alda, 2004), los jóvenes en general, y particularmente los jóvenes que habitan en barrios populares, participan muy poco en organizaciones. Se ha concluido, por lo tanto, que tienen muy escasos bienes sociales.<sup>14</sup> Lo que la información recopilada en el marco de la investigación realizada en Mexicali y Xaltianguis muestra es que la carencia de recursos sociales tiene que ver con la escasa participación en organizaciones, incluida la iglesia, pero también con relaciones amenazantes con las que se tiene que cortar tanto en el ámbito familiar como en el de las relaciones entre pares. Lo más dramático de estos casos es que algunos o muchos jóvenes de nuestras ciudades y pueblos se sienten tan ajenos a la dinámica social y a las instituciones que sus senti-

---

<sup>14</sup> En el caso del estudio de Verner y Alda, sólo el 5 por ciento de los jóvenes entrevistados en Fortaleza, Brasil, son miembros de una o más organizaciones, 15 por ciento de los jóvenes se sienten inseguros en sus barrios y el 47 por ciento se siente inseguro en su propia casa.

dos de pertenencia —a la familia, escuela, empleo, iglesia— se resquebrajan. Algunos, como muestran los datos de Mexicali, pueden llegar a ver en el suicidio la única forma de salir de su predicamento.

Como lo plantea Reguillo (2000: 28), la sociedad y sus instituciones continúan pensando a la juventud "... como una categoría de tránsito, como una etapa de preparación para lo que sí vale; la juventud como futuro, valorada por lo que será o dejará de ser". Tal es el caso de los jóvenes como Juan Luis y el finado hijo de Antonio, otro de los informantes de este estudio, quien cometió suicidio después de años de consumo de drogas y vida entre las sombras de su adolescencia (ambos habitantes de Mexicali). José Luis, de 22 años de edad, se encuentra en el proceso de huir de las redes que hasta hace tiempo lo habían contenido: su grupo doméstico familiar, su grupo de pares, el grupo de Narcóticos Anónimos y el grupo religioso al que pertenece desde su nacimiento, los Testigos de Jehová. Juan Luis es un joven de aspecto limpio, pelo muy corto, tez blanca y grandes ojos oscuros. Es callado, tímido y tiene problemas de comprensión y de expresión debido al fuerte consumo de drogas que practica desde que tenía 13 años, hace nueve. Desconfiado y poco lúcido, de repente sorprende con discursos profundos y elaborados. Juan Luis estudió hasta el tercer año del nivel secundario y obtuvo el certificado una vez que cumplió con los requisitos de aprobar una materia que había reprobado. Recientemente ha intentado inscribirse en la escuela preparatoria, pero la incompatibilidad de los horarios del plantel escolar y de su empleo se lo han impedido.

Debido a múltiples problemas relacionados con el consumo de drogas, cárcel y procesos de rehabilitación frustrados (con al menos una recaída larga), su padre decidió cortarle el apoyo que le brindaba (alojamiento y empleo), por lo que Juan Luis tuvo que experimentar la independencia económica y doméstica. Por ello, buscó y obtuvo trabajo como auxiliar de almacenista en un negocio de corte formal en el ramo de comercio de auto partes (en donde gana 950 pesos a la semana y tiene seguro médico, aguinaldo y vacaciones) y se fue a vivir a un departamento alquilado por intermediación de su padre, amigo de los dueños de la vivienda, quienes por su propia historia familiar (tienen hijos con trayectorias similares) tratan de ayudar a este joven ex-presos, adicto a las drogas y en proceso de rehabilitación. Actualmente, Juan Luis vive solo en una vivienda rentada de la colonia Balbuena que cuenta con dos cuartos (un dormitorio y la cocina-comedor), baño, drenaje, electricidad y un lavadero fuera de la casa. A pesar de su juventud, y como muchos jóvenes de Mexicali, Juan Luis ha tenido varias parejas sexuales y a los 17

años se fue a vivir a San Luis Río Colorado con una mujer dos años mayor que él, con la que tuvo dos hijas, actualmente de 5 y 3 años. Sus problemas legales y el encarcelamiento durante 9 meses desembocaron en que la joven pareja se separara. Las niñas quedaron bajo la tutela de la madre, en Yuma, Arizona.

Laboralmente hablando, la historia de Juan Luis es confusa y compleja, llena de etapas distintas y transiciones que lo han llevado desde la participación laboral guiada y hasta cierto punto forzada por su padre, hasta su colaboración en negocios ilícitos de amigos y compañeros de prácticas de consumo. Su reciente incorporación, a su salida de la cárcel y de un centro de rehabilitación, al mercado formal de trabajo habla de un joven incorporado a la vida económica de la ciudad y no de un individuo que sufra la exclusión laboral, aunque sabe que si se presenta al trabajo bajo la influencia de las drogas puede ser despedido.<sup>15</sup> Se trata, entonces, de un joven cuya trayectoria laboral nos impide hablar de exclusión, excepto durante la etapa, crucial en su vida, del negocio ilícito vinculado a las drogas. Actualmente, Juan Luis es un trabajador inserto en las estructuras económicas de la ciudad y, sin embargo, con rasgos de fuerte aislamiento social. Lo único que rescata de los Testigos de Jehová, religión en la que fue socializado, es que, como la Biblia manda, es necesario *alejarse del mundo y de todo lo que está en él*. Por ello, Juan Luis se limita a transitar por su mundo y por su vida: *nada más a lo que voy, y vengo*.

La vida de Juan Luis lleva el sello del consumo de drogas, los ilícitos que lo llevaron a la cárcel, el rechazo que sus parientes más cercanos le profesan y la auto-marginación de sus grupos de pares. Su deseo de rehabilitación lo ha llevado a cortar con casi todos sus vínculos y relaciones. El grupo de pares al que Juan Luis pertenecía fue el escenario de relaciones de confianza y solidaridad. Ahí, nuestro informante ejemplifica, la droga era compartida sin egoísmo y con generosidad: *nadie se fijaba, era para todos*. Sin embargo, la vida le ha enseñado que ya no puede ni debe confiar en esos amigos “callejeros”, a quienes ha dejado de ver y procura evitar hasta los encuentros casuales con ellos. Por ello, Juan Luis se limita a ir de su casa al trabajo y del trabajo a su casa, sin ver a nadie, sin hacer favores a nadie, sin recibir ayuda de nadie.<sup>16</sup> Juan Luis asocia la palabra

<sup>15</sup> De hecho, en la empresa en donde Juan Luis trabaja realizan exámenes de *anti-doping*, sorpresiva y periódicamente. Ello parece ser un reflejo de cómo y hasta qué punto la drogadicción ha permeado la cultura laboral local.

<sup>16</sup> Para ello, trata de idear nuevas rutas que lo alejen de los puntos de encuentro. A pesar de esos esfuerzos, ha llegado a encontrar a sus viejos amigos. Cuando eso sucede trata simplemente de saludar sin detenerse a conversar, con el pretexto de que tiene prisa.

ayuda con las situaciones límite en las que se ha encontrado en su prolongado y denso consumo de drogas. Y aunque se sabe en la cuerda floja porque puede recaer en cualquier momento, y de hecho ha recaído, no busca los apoyos de las redes de las que trata de escapar (ni Narcóticos Anónimos, ni Testigos de Jehová, ni familiares, ni amigos). Los amigos para él son una amenaza. La familia, una fuente de ayuda que ya no quiere más, pero también una fuente de presiones y exigencias interminables y de rechazo. La religión es una mentira, la policía y los políticos un peligro. Él mismo, según su propio balance, un caso perdido.

Juan Luis se encuentra en la encrucijada de formar parte de uno u otro de los dos tipos de actores juveniles planteados por Reguillo (2000): los jóvenes incorporados a las estructuras escolares, laborales y religiosas y los alternativos o disidentes, quienes llevan el sello social de no incorporación a los esquemas de la cultura dominante. Juan Luis lucha por salir del segundo, y finalmente “portarse bien”, pero no cabe en el primero. Por el momento, se limita a habitar en un espacio sombrío entre ambos polos y luchar contra las fuerzas que de los dos lados lo jalan, intenta salir de las redes que cada polo ha arrojado para retenerlo. No quiere estar ni en uno ni en otro. La ausencia total de confianza en los demás parece ser una característica de estos jóvenes “sin futuro”, pero también, como el mismo Juan Luis lo hizo explícito, la falta de confianza en sí mismos.

#### **4.2. El deterioro físico y la vejez**

Sorprende el elevado número de individuos que en nuestra pequeña muestra analítica sufre de enfermedades crónicas. Estos son sujetos que se acercan o están de lleno en la categoría de edad avanzada y, en todos esos casos, hay elementos suficientes para plantear la asociación entre esta condición (viejo frecuentemente enfermo o viceversa) y el aislamiento social. La diabetes, ese demonio que corre por las venas causando estragos en la capacidad de los individuos de procesar azúcares y almidones, aparece en dos de los diez estudios de caso realizados para esta investigación. La diabetes es una enfermedad asociada a la predisposición genética combinada con malos hábitos alimenticios y, según empieza a divulgarse, a la desnutrición durante los primeros años de la vida. Y si bien no es precisamente una enfermedad “de pobres”, las personas de escasos recursos tienen muchas menos posibilidades de costear los tratamientos adecuados para su control. Tanto el padre de Ana como el padre de José (ambos de Xaltianguis) son diabéticos en etapas avanzadas y su condición les ha restado capacidad para mantener sus relaciones sociales. Recordemos que el padre de Ana ha dejado de visitarla porque se

encuentra cada día más enfermo (y Ana no tiene recursos para viajar al poblado donde el padre reside), y el de José vive postrado en su cama. Sus carreras laborales fueron truncadas en ambos casos y ello ha acarreado toda una reorganización doméstica para la generación de ingresos. Dejar de trabajar no sólo implica perder un ingreso, sino perder otros componentes del bienestar que brinda el trabajo. Como fue planteado hace tiempo por Jahoda (citada por Gershuny y Miles, 1985), la pérdida del empleo resta al individuo actividad física, motivos colectivos, estructura del tiempo, estatus y contacto social. El caso de Juana, esposa del ya mencionado Juan, habitante de Mexicali, es otro ejemplo de la sociabilidad coartada por la enfermedad. Su condición física le impide visitar a sus vecinas como antaño y entablar con ellas relaciones de solidaridad y amistad. Simplemente, no puede salir de su cama y se contenta con las visitas de sus nietas y los apoyos que recibe de parte de los miembros de su grupo familiar.

Pero el enfermo no es el único que se ve afectado en su capacidad de construir nuevos lazos y mantener los añejos. Sus cuidadoras tampoco pueden destinar tiempo al mantenimiento de relaciones sociales, porque tienen que estar proveyendo de servicios a sus enfermos. Como ha planteado Robles en su investigación sobre el cuidado a los enfermos crónicos, las múltiples, diversas y complejas acciones que el cuidador debe hacer trastocan y reorganizan permanentemente su vida cotidiana; de esa forma, "... el cuidado se convierte en omnipresente y regula las otras dimensiones de la vida del sujeto" (Robles, 2002: 52). Lala, madre de José y esposa de diabético en etapa avanzada, es un buen ejemplo de ello cuando afirma que la enfermedad de su marido le ha restado tiempo y energía para dedicar a socializar o simplemente para salir de casa.

La vejez en sí misma, aunque no esté asociada a la enfermedad, es una etapa con tintes de soledad. Juan, nuestro reciclador de partes automotrices de 83 años, fue pródigo en testimonios sobre su realidad actual contrastada con un pasado caracterizado por la abundancia de relaciones. La vida del barrio ha cambiado. Él y su mujer, que han sido testigos del paso de varias décadas, afirman que *ya no es como antes*. Ser sobrevivientes ha implicado ser testigos, ahora más pasivos que antes, de los cambios que su cuadra y el barrio han experimentado, especialmente el desmoronamiento de la vida social y de las relaciones de confianza que la caracterizaba: algunos vecinos ya han muerto, otros se han ido, algunos más están demasiado enfermos como para salir de su hogar. Ante la ausencia de relaciones de confianza con los vecinos, la vida tiene que ser resuelta en casa en condiciones mucho más precarias que antes, porque

la capacidad de generar ingresos también ha disminuido. Para la fortuna de muchos viejos, los hijos siguen siendo fuente de atención, cuidados y aportaciones materiales, pero cuando ellos enfrentan condiciones de escasez de recursos o aumentan las presiones económicas en sus propios grupos domésticos, los flujos de ayuda hacia los viejos padres pueden disminuir, con lo que la red de seguridad que constituye la familia puede ser afectada drásticamente. Pero sobre todo, los viejos enfrentan una situación en la que los beneficios que brindaban las relaciones sociales extra domésticas y extra familiares han quedado en el pasado.

#### **4.3. Retornos forzados y migraciones frustradas**

La bibliografía sobre migración internacional ha planteado la existencia de comunidades transnacionales de migrantes construidas por el flujo constante y permanente de información, remesas, e individuos que van y vienen entre sus lugares de origen y los lugares de destino migratorio. Según ese argumento, los sujetos que forman parte de estos flujos no pierden ni el sentido de pertenencia a su lugar de origen ni sus relaciones sociales en la comunidad que los vio nacer. Es decir, se mueven cómodamente en ambos lugares y en el camino de ida y vuelta. Los casos de José y de Ana (ambos de Xaltianguis),<sup>17</sup> nos aportan elementos para pensar que esa conveniente “transnacionalidad” no opera tan fácilmente.

El caso de José es quizás el más dramático. Su súbita deportación, después de casi una década de trabajo y vida familiar en los Estados Unidos, lo forzó a regresar a Xaltianguis. Con ello, enfrentó un ambiente relativamente desconocido, en el que se siente extraño y donde no tiene sino a sus padres, uno de ellos enfermo y desincorporado del mercado laboral, mientras que su esposa e hijos permanecen en Estados Unidos. Su grupo de pares, los hombres y mujeres con quienes fue a la escuela cuando niño y joven y los compañeros de sus primeros empleos locales, ha sido desmantelado por la migración; la mayoría se encuentra en los Estados Unidos. De regreso en “casa”, no por elección sino por la fuerza, sufre los estragos que su ausencia de tantos años produjo en sus redes locales y como él mismo afirma, está empezando de cero.

El caso de Ana y su esposo nos habla, también, de los efectos de la no permanencia en el medio social y económico de Xaltianguis en sus relaciones locales de confianza. Después de un largo periodo como jornale-

---

<sup>17</sup> El caso de Ana y su esposo, aunque no es de migrantes internacionales (se trata de migraciones dentro del territorio nacional), habla también de un retorno “forzado” a la localidad de origen.

ros agrícolas en campos de Sinaloa y Baja California, retornaron a instalarse a Xaltianguis hasta cierto punto forzados (ante la amenaza de perder un lote y la necesidad de que los hijos asistan permanentemente a la escuela) y a costa de perder los ingresos que como pareja trabajadora lograban reunir. Su no permanencia en Xaltianguis les ha restado relaciones sociales. Casi como José, inician ahora el trabajo de construir los contactos perdidos y ganarse la confianza de sus vecinos. Su pobreza, como ya se expuso en otro apartado, le impide a Ana devolver los favores que ha recibido, a costa de no contar con ellos en el futuro.

## 5. Vínculos robustos e intercambio de favores

No todas las voces que surgieron en esta investigación, por fortuna, hablan de aislamiento social en sus muy distintos tipos. En este último apartado se abordan las situaciones que dan lugar a intensos flujos de apoyos recíprocos. Entre nuestros casos tenemos algunos en los que es difícil encontrar elementos que queden al margen de la dinámica de los vínculos sociales. De hecho, la migración, la obtención de vivienda y enseres domésticos, el empleo y la vida cotidiana en general, para algunas de las personas entrevistadas, se explican sólo en función de su pertenencia a sistemas sociales de apoyo y reciprocidad.

Casi todos los casos de inmigrantes de Mexicali contaron con la ayuda de un pariente, ya instalado en el lugar, que no sólo pagó el transporte desde el lugar de origen, sino también brindó alojamiento y alimento al recién llegado. Tales son los casos de Ciria, Marcela y Antonio. La narrativa de estos tres individuos es rica en testimonios sobre la importancia que tuvo un tío, una hermana mayor o algún otro pariente para lograr llegar desde Chiapas, Tabasco o Sinaloa a esa ciudad nortea que, a pesar del deterioro de su otrora pujanza, ofrece opciones laborales de distintos tipos. Como lo plantea Ciria, mujer de 36 años, empleada en una maquiladora, quien emigró a Mexicali con la ayuda de un tío con el que vivió cuatro años y le ayudó a conseguir su primer trabajo:

Yo ayudé a mi hermano a que se viniera pa'cá, luego él ayudó a mi hermana y ésta a la más chiquita, y así...

En efecto, conseguir un empleo es, en muchos casos, un logro colectivo y no individual. Son los parientes, amigos o paisanos que ya tienen tiempo en el lugar de destino los que cuentan con la información, los códigos culturales locales y los contactos para aconsejar al nuevo inmigrante en su búsqueda de empleo. Se trata de cadenas en las que, una vez instalada una persona, está en posibilidad (y casi en la obligación) de

ayudar a otros (la emigración a los Estados Unidos desde Xaltianguis se debe también, en gran medida, a este tipo de cadenas). Así, el recién llegado no está solo para conseguir vivienda, muebles, enseres domésticos, trabajo y compañía en un lugar poco familiar que, sin esas ayudas, sería sumamente hostil. Algunos de los casos estudiados muestran que, efectivamente, sin contactos y relaciones sociales de ayuda, la migración es tan difícil que no se da (el esposo de Ana, en Xaltianguis). Son estos escenarios en los que los sistemas de ayuda mutua, conformados por un denso tejido de relaciones de reciprocidad y favores de ida y vuelta, se construyen, mantienen y florecen. Vale destacar aquí los elementos cruciales de dichos escenarios: la migración a la ciudad de Mexicali y las redes para nutrir los flujos migratorios en un contexto de códigos culturales comunes y experiencias, percepciones e identidades compartidas; la inserción ocupacional vía redes sociales, en la misma lógica de brindar ayuda al que, como yo lo necesité, ahora pasa por proceso por los que yo pasé, porque es *paisano*, etc. De esa forma, el acceso a la vivienda es también favorecido en esta dinámica de ayudas en cadena entre individuos en edad laboral, insertos en la economía local y ávidos de ayudar a los demás como ellos mismos han sido y continúan siendo socorridos. De hecho, los casos de “aislados sociales” son de nativos jóvenes y viejos o retornados al lugar de origen. Por otra parte, la información indica que las relaciones de confianza surgen en contextos de igualdad económica y social entre sujetos que se perciben como iguales. Cuando ese equilibrio desaparece, surgen obstáculos, se perciben brechas o distancias sociales, que dificultan la confianza y la reciprocidad (Lomnitz, *op. cit.*).

Como se ha dicho, el trabajo brinda bienestar en muchos sentidos, incluido el social a través de los contactos cotidianos con compañeros de trabajo, además de ingresos necesarios para reciprocitar. El caso de Antonio en Mexicali, aunque ya jubilado, nos muestra la importancia del trabajo como un factor de cohesión social y de pertenencia a un grupo. Formar parte de la red de ex trabajadores del Ayuntamiento de Mexicali lo previene de sufrir la misma suerte que otros viejos, a quienes no les queda alternativa a su soledad. El trabajo es también, para Eladio, entrevistado en Xaltianguis, fuente de bienestar en un sentido amplio. De ahí obtiene los ingresos con los que él y su familia viven confortablemente. A través del trabajo ha viajado y ha dado rienda suelta a su espíritu aventurero. Sobre todo, el trabajo ha sido y es una fuente constante de relaciones sociales que cuida con cautela y generosidad. Entre ese conjunto de vínculos, se encuentran los que lo unen a un grupo amplio de hombres que han sido, son o pueden ser los trabajadores de las obras que, como

contratista, consigue y supervisa. Y aunque podríamos pensar en estas relaciones como del tipo *patrón-cliente*, estos hombres son también sus vecinos y paisanos con quienes a Eladio le gusta pasar el tiempo e intercambiar favores en un plano más horizontal.

Pero las redes sociales no sólo generan bienes tangibles y servicios (cuidado de niños, pagar la luz del vecino, *raites*, comida preparada por una hija, etc.). Las conversaciones sostenidas con los informantes que forman parte de redes robustas develan un aspecto que pocas veces aparece en los relatos académicos: el apoyo moral y emocional que los individuos dicen tener al sentirse parte de un grupo, sea este de paisanos, de compañeros de trabajo o de miembros de un grupo religioso. Las personas significan estas redes más amplias como la extensión de vínculos familiares, como la construcción simbólica de una gran familia en donde existe un alto grado de confianza, camaradería y solidaridad. Quienes están al margen de la dinámica de redes robustas –los desvalidos económicos que no tienen recursos para el fondo social, los aquí llamados jóvenes sin futuro, los viejos, enfermos y sus cuidadores, y los retornados por la fuerza carecen, entre otras cosas, del sentido de pertenencia a un grupo y los apoyos emocionales que rebasan el ámbito económico y cimentan fuerzas internas.

## 6. Espirales de desventajas

El término *desventajas acumuladas* alude al perverso impacto que el deterioro del empleo (la capacidad de los individuos de hacer uso de su fuerza de trabajo) tiene en otras dimensiones de la vida de los individuos y sus grupos domésticos. Cuando hablamos de desventajas acumuladas nos referimos a la vinculación entre fenómenos como, por ejemplo, el desempleo y la atomización de las familias, la precarización laboral y la agudización de la pobreza y éstos y el creciente aislamiento social (González de la Rocha, 2000, 2001). La idea, sin embargo, no es la de sólo vincular los fenómenos bajo una lógica de impacto dominó, uni-direccional. Lo que interesa es reflexionar en torno a la naturaleza acumulativa de las desventajas en dinámicas que se desatan en forma de espiral. De esta manera, un evento laboral (la pérdida del empleo) puede llegar a tener impactos cada vez más amplios que afectan otros aspectos del trabajo (como no contar con materiales –recursos– para destinar al auto-empleo) con efectos propulsados a dimensiones no laborales (el intercambio social). Éstas, a su vez, producen situaciones y contextos en los cuales los sujetos se vuelven más vulnerables, puesto que el deterioro de los

vínculos sociales y la no participación en redes restan capacidades para encontrar un empleo, una vivienda y favores de asistencia cotidiana. Todo ello aumenta la vulnerabilidad de los pobres a las crisis económicas y las adversidades. En análisis anteriores realizados por González de la Rocha (1997, 2000, 2001) el uso del término *desventajas acumuladas* hacía referencia a los efectos que las crisis y los ajustes económicos tienen en el ámbito doméstico y familiar. De esta forma, si bien la economía de los países puede entenderse como un conjunto de ciclos de crisis –ajuste–recuperación, los ajustes privados que el cambio económico ha producido no han experimentado el mismo proceso. Es decir, las pérdidas de los ahora llamados *activos* familiares, los recursos de la pobreza (la fuerza de trabajo, la vivienda y sus enseres, las relaciones familiares y las redes extra familiares), no llegan a recuperarse antes de que otra crisis estalle en la economía mexicana o alguna emergencia, una crisis familiar, evapore el sueño de un mejor futuro. Lo que ello significa es que los ajustes privados que han tenido lugar en los espacios domésticos y familiares no han tenido saldos neutros. Por el contrario, las *desventajas acumuladas* nos remiten a la suma del déficit, al desgaste de los recursos de la pobreza de antaño (González de la Rocha *et. al.*, 2004).

El término *desventajas acumuladas* está relacionado con otro, *ventajas comparativas*, que alude a la existencia de muy distintos escenarios doméstico-familiares que están diferencialmente equipados para enfrentar el cambio económico, las crisis y los procesos de ajuste estructural que han caracterizado a las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Se ha documentado, por ejemplo, que los grupos domésticos en la etapa de consolidación o equilibrio (cuando hay un mayor balance entre el número de consumidores y proveedores) tienen ventajas económicas respecto de los que se encuentran transitando por las etapas de expansión y dispersión.<sup>18</sup> Ahora bien, si bien la bibliografía ha mostrado que las ventajas pueden ser tan acumulativas como las desventajas (una situación de mayor bonanza económica conduce a niveles más elevados de escolaridad de los hijos, mejores cuidados de salud, capacidades aumentadas para brindar ayuda, reciprocidad y formar parte de asociaciones y grupos, etc.), hay contextos y momentos en los que estas ventajas se desvanecen, como se ha visto para el caso de los hogares que transitan por la

---

<sup>18</sup> Véase González de la Rocha (1994) para una discusión más amplia sobre las diferencias entre un amplio espectro de grupos domésticos y las ventajas comparativas de algunos tipos. La discusión incluye, además del ciclo doméstico, la diversidad en términos de las estructuras familiares, la jefatura del hogar y el tamaño de los grupos domésticos.

etapa de consolidación del ciclo doméstico, cuyas ventajas comparativas respecto de los más jóvenes y de los más viejos se disipan en situaciones de escasez del empleo (cuando no resulta fácil que todos los miembros en edad de trabajar encuentren un empleo).

Como suele pasar en todas las investigaciones, los resultados no siempre son de un solo tipo ni transitan por una sola dirección. Más bien, la compleja realidad observada en la investigación en la que ahora nos basamos para realizar estas reflexiones incluye múltiples situaciones en las que los individuos tejen distintos tipos de relaciones sociales y están insertos en medios sociales de densidad variada. En este artículo se ha abierto un abanico de posibilidades o categorías analíticas para una mejor comprensión del aislamiento social y de su contraparte, el florecimiento de las relaciones de apoyo e intercambio social.

Un análisis de la información que nos brinda la encuesta de la SEDESOL, universo del que se partió en la investigación cuyos resultados se discuten aquí, concluiría que se trata de un conjunto de personas caracterizado por la erosión de sus relaciones de apoyo. Las respuestas que los individuos dieron a las preguntas del cuestionario indican situaciones de aislamiento social y carencia de relaciones sociales de ayuda. Se puede construir, así, una categoría relativamente indiferenciada de pobres que carecen de recursos económicos y sociales.

En contraste, los resultados de esta investigación mostraron, por un lado, que existen distintas gamas dentro de la categoría de pobre que es necesario distinguir (González de la Rocha con Villagómez, 2006). Por otra parte, que la capacidad para entablar relaciones sociales, si bien no determinada, está moldeada por el contexto social más amplio, por la economía de los grupos domésticos y por los planes y proyectos de los individuos. Así, los inmigrantes (en Mexicali o en ciudades en los Estados Unidos) construyen relaciones sociales para conquistar el medio hostil y poco familiar del lugar de destino y los emigrantes usan sus redes para salir del lugar de origen. Se propusieron distintas categorías para analizar los contextos y las situaciones en las que los sujetos entablan relaciones sociales de distinto tipo y densidad, en donde es posible ubicar a algunos aislados sociales y otros que, por el contrario, tejen día a día lazos imprescindibles para su diario vivir. De esta forma, se plantea que el arte y la práctica de reciprocidad y de formar parte de constelaciones sociales, que pueden ser interpretadas como redes de seguridad, requieren de dosis importantes de recursos materiales y sociales. Con esta investigación se constató, una vez más, que las relaciones sociales entre parientes, amigos y vecinos no forman parte, de manera “natural” y auto-

mática, del *equipo de sobrevivencia* de los pobres. Hay vínculos *fuertes* que resisten los embates de la escasez, como los que se tejen en el interior del grupo familiar, aunque éstos también pueden deteriorarse. Hay vínculos más *débiles* que están caracterizados por su fragilidad, como los que se construyen hacia afuera del grupo doméstico familiar, y que son mucho más vulnerables a los embates de la pobreza, la vejez y la enfermedad. En todos los casos observamos que los individuos entrevistados *cuidan* sus relaciones sociales, se muestran *considerados* con sus parientes y vecinos y, sobre todo, procuran *no abusar* de sus amigos y miembros de sus redes. Estas prácticas de cuidado de las relaciones sociales refieren a las normas que rigen la petición y la devolución de favores. Cuando una persona no tiene el cuidado necesario y sólo recibe los favores, sin estar disponible para hacer algo a cambio, cae en la categoría de abusona, falta de consideración, poco atenta y, sobre todo, poco dispuesta a que dicha relación permanezca. La construcción de estos vínculos está estrechamente asociada a la confianza que se gesta a lo largo del tiempo, con tintes fuertes de cotidianidad, sobre una base de igualdad económica y social que permite la cercanía entre las partes. La permanencia de las relaciones depende de la capacidad y disponibilidad para acatar las normas de la reciprocidad misma que tiene costos materiales y de otro tipo.

Mexicali y Xaltianguis son contrastantes no sólo en tamaño e infraestructura, sino también en las oportunidades que brindan a sus habitantes para que estos sean capaces de obtener empleos, proveerse de ingresos y construir vínculos sociales significativos para su bienestar. Mexicali es una ciudad de atracción de miles de migrantes. En algunos casos, los que llegan a esta ciudad se encuentran de paso rumbo a los Estados Unidos. En otros, aunque sus intenciones eran las anteriores, se quedaron al constatar que la ciudad ofrece empleos y salarios más altos que en otras partes del país. Algunos más llegaron directamente con la intención de quedarse a buscar mejores opciones de vida que las que tenían en sus lugares de origen. En contraste, Xaltianguis es un lugar de expulsión de muchos individuos que se van a los Estados Unidos o a otros estados del país más prósperos y con más alternativas de empleo. Podemos decir, *grosso modo*, que en el primer escenario, un lugar de arribo y de construcción de una nueva vida (en el imaginario de los migrantes, una vida mejor), observamos la construcción y el florecimiento de vínculos y relaciones de confianza dirigidos precisamente al éxito del asentamiento en la nueva ciudad (la excepción son nativos). En el segundo escenario, en cambio, parece haber una tendencia al abandono de las relaciones que algún día existieron, precisamente como producto de las ausencias de

los migrantes que, al volver, enfrentan redes deterioradas. En Xaltianguis, muchas personas, aunque no todas, parecen invertir todos sus recursos sociales para emigrar y no para quedarse.

Los resultados de esta investigación abonan la discusión de las desventajas acumuladas. Si bien sigue siendo válido plantear que un detonador poderoso de la espiral de desventajas es el empobrecimiento como resultado de la reducción de oportunidades a la que se enfrenta la mayoría de la población, y que, sin duda, el aislamiento social forma parte de dicha espiral, existen otros detonadores que no habíamos considerado anteriormente. La vejez y la enfermedad son ejemplos claros de este otro tipo de propulsores de dinámicas sumatorias de desventajas que abarcan e impactan ámbitos disímiles de la vida. Resulta cierto plantear que la vejez puede tan sólo recrudecer una situación de pobreza y de aislamiento social, pero también, y sobre todo asociada a la enfermedad, puede propiciar procesos que lleven a la pobreza sin la posibilidad de contar con apoyos fundamentales para el bienestar. En este sentido, el futuro se nos presenta hartamente problemático si pensamos que el número de viejos será cada vez mayor en contextos en los que sus hijos tendrán una carga de por sí pesada con su propia descendencia y contarán con menos recursos que los hijos de antaño (dados los pronósticos poco alentadores de los mercados laborales) para ayudar a sus viejos padres. Por otro lado, si Juan Luis, y los jóvenes como él, no logra rearmarse como individuo y controlar su adicción a las drogas al menos a un nivel “funcional”, pronto el *anti-doping* sorpresivo pero constante en su lugar de trabajo lo echará a la calle, y ante el debilitamiento de sus redes familiares de apoyo, no tendrá más alternativa que volver a su pasado callejero y sus relaciones, como él mismo lo plantea, “peligrosas”.

En todo caso, es necesario estar alertas para afinar nuestra capacidad de análisis, interpretación y predicción de los cambios que se avecinan en un mundo cada vez más marcado por las exclusiones, en el que los privilegiados-integrados –al empleo, a la vida pública, a los movimientos sociales, a la familia y a las constelaciones sociales de apoyo– son cada vez menos.

## Bibliografía

Bazán, Lucía. 1998. “El último recurso: las relaciones familiares como alternativas frente a la crisis”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de LASA (Latin American Studies Association, Chicago).

Mercedes González de la Rocha

- Bazán, Lucía. 1999, *Cuando una puerta se cierra cientos se abren. Casa y familia: los recursos de los desempleados de la refinería 18 de Marzo*. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Chiarello, Franco. 1994. "Economía informal, familia y redes sociales", en Millán, René (comp.), *Solidaridad y producción informal de recursos*. México, D.F.: UNAM.
- Cortés, Fernando. 2004. "Investigación cualitativa y generalización. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades", ponencia presentada en el coloquio *30 Años de Política Social: Balance y Perspectivas*. CIESAS/ITESO, Guadalajara, 28-30 de enero.
- El Universal Online, sábado 22 de noviembre de 2003, Nación, página 16.
- Estrada, Margarita. 1999. 1995. *Familias en la crisis*, México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Feijoó, María del Carmen. 2001. *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gershuny, Jonathan. 1994. "La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial" en Millán, René (comp.), *Solidaridad y producción informal de recursos*. México, D.F.: UNAM.
- Gershuny, Jonathan e I.D. Miles. 1985. "Towards a new social economics", en Roberts, Bryan, R. Finnegan y Duncan Gallie (eds.), *New Approaches to Economic Life. Economic Restructuring, Unemployment and the Social Division of Labour*. Manchester: Manchester University Press.
- González de la Rocha, Mercedes. 2003. "The Construction of the Myth of Survival", ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Feminist Fables and Gender Myths: Repositioning Gender in Development Policy and Practice*, Institute of Development Studies, Sussex, 2-4 Julio 2003.
- González de la Rocha, Mercedes. 2001. "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", *Latin American Perspectives*, Vol. 28 (4), pp. 72-100.
- González de la Rocha, Mercedes. 2000, "Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work", Nueva York: United Nations Development Programme, Conference Paper Series, 6, para Beijing + 5 y Copenhagen + 5.
- González de la Rocha, Mercedes. 1999. 'La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana', en Rocío Enríquez (coord.), *Hogar, pobreza y bienestar en México*. Guadalajara, Mexico: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- González de la Rocha, Mercedes. 1997. "The Erosion of the Survival Model: urban household responses to persistent poverty", ponencia presentada en el seminario *Gender, Poverty and Well-being: indicators and strategies*, organizado por UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), UNDP (United Nations Development Programme) y el Centre for Development Studies, en Trivandrum, Kerala, India, 24-27 de noviembre.

- González de la Rocha, Mercedes. 1994. *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell.
- González de la Rocha, Mercedes. 1991. "Family well-being, food consumption, and survival strategies during Mexico's economic crisis", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's*, La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- González de la Rocha, Mercedes. 1986. *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara: El Colegio de Jalisco, CIESAS, SPP.
- González de la Rocha, Mercedes y Alejandro Grinspun. 2001, 'Private Adjustments: Households, crisis and work', Grinspun, Alejandro (ed.), *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*. Nueva York: United Nations Development Programme, 55-87.
- González de la Rocha, Mercedes, Elizabeth Jelin, Janice Perlman, Bryan R. Roberts, Helen Safa y Peter M. Ward. 2004. "From the Marginality of the 1960s to the 'New Poverty' of Today: A LARR Research Forum", en *Latin American Research Review*, Vol. 39 (1): 183–2003.
- González de la Rocha, Mercedes y Paloma Villagómez Ornelas. 2005. "Nuevas facetas del aislamiento social (de la encuesta a la investigación etnográfica)", en Székely, Miguel (comp.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando "Lo que dicen los pobres"*. Mexico, D.F.: CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) y Editorial Porrúa.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., (ICESI), "Gaceta Informativa 7", <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=663>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, SCINSE 2000.
- Kaztman, Ruben (coord.). 1999. *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL/PNUD.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Massey, Douglas. 1996. "The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century", en *Demography*, vol. 33 (4): XXXX.
- Massey, Douglas y Nancy A. Denton. 1998, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, octava edición.
- Mauss, Marcel. 1972. *Sociedad y ciencias sociales, Obras III*. Barcelona: Barral Editores.
- Mauss, Marcel. 1991. *Antropología y Sociología*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A. (primera edición 1971).
- Mojarro, Octavio. 2002. "Dinámica, estructura y distribución de la población en la franja fronteriza del norte de México", *La situación demográfica de México. 2002*, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/08.pdf>

Mercedes González de la Rocha

- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah y Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, The World Bank: Conference edition.
- Reguillo, Rossana. 2000. *Emergencia de culturas juveniles: estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Robles, Leticia. 2002. *Del amor al trabajo. La invisibilidad del cuidado a los enfermos crónicos*, Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Saraví, Gonzalo A.. 2004. "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", en *Revista de la CEPAL*, 83: pp. 33-48 (agosto).
- Secretaría de Desarrollo Social, portal electrónico: [www.sedesol.gob.mx/subsecretarías/prospectiva/Main\\_voces.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarías/prospectiva/Main_voces.htm).
- Verner, Dorte y Eric Alda. 2004. "Youth at Risk, Social Exclusión, and Intergenerational Poverty Dynamics: A New Survey Instrument with Application to Brazil", World Bank Policy Research, Working Paper 3296, mayo 2004.
- Wacquant, Loic. 2001. *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wilson, William Julius. 1987. *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wilson, William Julius. 1997. *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Vintage Books.
- Zavala, Zaira Ivonne. 2003. "La presencia femenina en la construcción de las redes migratorias", ponencia presentada en el Primer Coloquio Internacional *Migración y Desarrollo: Transnacionalismo y Nuevas Perspectivas de Integración*, 23-25 de octubre de 2003, Zacatecas, Zacatecas, organizado por la Red Internacional de Migración y Desarrollo, la Asociación Mexicana de Estudios Migratorios, el Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria (CRIM-UNAM), el CIESAS Occidente y la Universidad Autónoma de Zacatecas.



## Capítulo 5

# Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo: posibles implicaciones sobre las oportunidades de empleo de sus residentes<sup>1</sup>

*Ruben Kaztman\* y Alejandro Retamoso\*\**

### 1. Introducción

Montevideo se ha distinguido entre las ciudades de América Latina por sus relativamente bajos niveles de desigualdad y pobreza. Si bien durante el período de gobierno militar ese perfil sufrió deterioros importantes, a partir de 1985, con la reapertura democrática y por espacio de

---

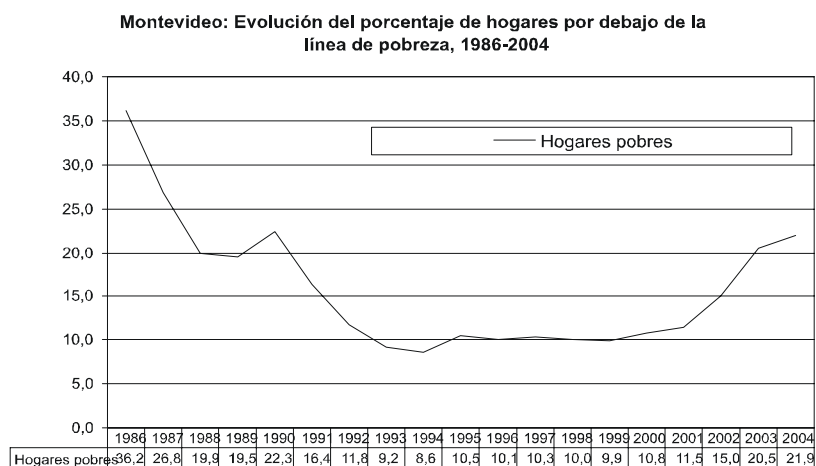
<sup>1</sup> Esta es una versión corregida, aumentada y actualizada del artículo de los autores “Segregación residencial, empleo y pobreza en Montevideo”, publicado en la Revista de la CEPAL N° 85, abril de 2005.

\* Director del Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (IPES), Universidad Católica de Uruguay.

\*\* Alejandro Retamoso, Investigador asociado del Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social, Universidad Católica de Uruguay.



una década, la sociedad capitalina fue recobrando algunas de esas tradicionales virtudes. En particular, se observó un descenso continuo del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza. A mediados de los noventa, sin embargo, esa tendencia se revirtió. Desde entonces, y hasta 2001, los índices de pobreza exhibieron aumentos leves y, con posterioridad, una brusca elevación producto de la crisis financiera de 2002. Como resultado, en 2004 la pobreza alcanzaba a más de un quinto de los hogares residentes en la capital del país.



Fuente: elaboración propia en base a encuestas de hogares INE.

Numerosos estudios realizados en el país muestran que, fuera del impacto del plebiscito de 1989 que condujo a aumentos indexados de jubilaciones y pensiones,<sup>2</sup> la mayor parte de las variaciones en los índices de pobreza de Montevideo obedecieron a cambios en el mercado de trabajo. Sin dejar de reconocer la potencia de esa línea explicativa, otra serie de estudios recientes revela importantes transformaciones en la estructura social de la ciudad que pueden estar mediando sobre la capacidad de los hogares pobres para aprovechar las oportunidades del merca-

<sup>2</sup> El plebiscito implicó la aprobación de una enmienda en la constitución por la cual las pasividades pasaron a reajustarse de acuerdo al índice de aumento de los salarios del trimestre anterior. Su aplicación produjo importantes aumentos de las jubilaciones y pensiones.

do de trabajo. Para interpretar la significación de esas transformaciones es conveniente caracterizar el punto de partida de las mismas.

A diferencia de la mayoría de las grandes ciudades de la región, durante la mayor parte del siglo pasado, y en particular durante el periodo en el que predominó el modelo de sustitución de importaciones, Montevideo se caracterizó por un régimen de bienestar que brindaba a los pobres de la ciudad oportunidades de ejercitar su ciudadanía a través del uso universal de una amplia gama de servicios. El carácter universal de las prestaciones tuvo la virtud de expandir el número de experiencias y problemas que los pobres podían compartir con miembros de otros grupos sociales, todo lo cual alimentó sus sentimientos y expectativas de integración plena a la sociedad.

Con el colapso del modelo de sustitución de importaciones se produjo un progresivo debilitamiento de los soportes de dicho régimen de bienestar. Entre otras cosas, el deterioro se manifestó en segmentaciones crecientes en los servicios (salud, educación, vivienda, etc.) a los que accedían las distintas clases sociales.<sup>3</sup> Parte del fenómeno se debió a la deserción de los servicios públicos de sectores medios atraídos por la posibilidad de adquirir en el mercado prestaciones de mejor calidad; parte a efectos de arrastre de nuevos patrones de segregación residencial urbana que aumentaron la brecha entre barrios pobres y no pobres, tanto en la calidad de los servicios como en la composición social de sus usuarios.

Retomando una tradición iniciada con un artículo seminal de Robert Park (1926), el fenómeno de la segregación residencial y, en particular, los efectos de la concentración espacial de los pobres urbanos sobre el endurecimiento y la perpetuación de la pobreza han atraído recientemente la atención de los científicos sociales que analizan los cambios en la morfología de las grandes ciudades.<sup>4</sup> Desde esta perspectiva se otorga gran importancia a los efectos del entorno social de los lugares de residencia sobre las posibilidades que tienen las personas y los hogares de

<sup>3</sup> Con respecto a la segmentación en los servicios educativos ver Kaztman (1997 y 2001). En relación a la segmentación en los servicios de salud ver Pereyra, Monteiro, Gelber (2006).

<sup>4</sup> Más allá de los excelentes aportes que hace a la medición de la segregación residencial en los países de la región, un trabajo reciente de Jorge Rodríguez y Camilo Arraigada (2004) realiza una detallada revisión de los estudios sobre el tema en América Latina, señalando además las líneas más promisorias de investigación para futuros avances en este campo. Una detallada revisión de la literatura en Estados Unidos sobre los efectos del vecindario en relación a distintos tipos de comportamiento se encuentra en Jencks y Mayer (1990) y en Sampson et al. (2002).

mejorar sus condiciones de vida. Los vecindarios son vistos como contextos ecológicos que mediatizan el acceso de las personas a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales o humanos localizadas en el mercado, en el Estado y en la comunidad. En particular, el progresivo distanciamiento de otras clases sociales, así como de los servicios y de los entornos institucionales que habitualmente se instalan en barrios con una alta densidad de trabajadores estables y protegidos, se traduciría en una reducción del acceso a los recursos en capital humano y en capital social localizados en esos ámbitos. Consecuentemente, la residencia en barrios con altas concentraciones de pobreza agregaría desventajas importantes a aquellas que, en estructuras productivas crecientemente organizadas en torno al conocimiento, se derivan de las bajas calificaciones relativas de los residentes.

Si bien todavía es temprano para hacer afirmaciones concluyentes, los resultados de los trabajos realizados bajo este enfoque son suficientes para aceptar que la consideración conjunta de las transformaciones en el mercado laboral y en la segregación espacial de las clases enriquece nuestra capacidad para comprender tanto los cambios que se están produciendo en la naturaleza de la pobreza urbana, como algunos aspectos centrales de la inequidad de las estructuras sociales en las ciudades.

Este capítulo examinará, en primer lugar, la evidencia existente sobre tendencias hacia la concentración espacial de los pobres en Montevideo. En segundo lugar, comentará brevemente los resultados de los estudios sobre la evolución del empleo y, en particular, sobre los cambios en la situación de los menos calificados en el mercado de trabajo. En tercer lugar, analizará la relación entre ambos fenómenos, poniendo énfasis en el lado menos conocido y estudiado de la misma, esto es, en los efectos de los vecindarios sobre el vínculo de los residentes con el mercado laboral. Por último, se extraerán algunas conclusiones sobre el papel que pueden estar jugando los procesos de segregación en las posibilidades de alcanzar mayores niveles de equidad en la estructura social de la ciudad.

## **2. Los procesos de segregación espacial en Montevideo**

La hipótesis que orienta esta investigación afirma que en las dos últimas décadas Montevideo sufrió procesos importantes de segregación residencial que dieron como resultado una mayor homogeneidad en la composición socioeducativa de sus vecindarios. La significación de tales tendencias debe interpretarse en el contexto de una agudización de las segmentaciones por niveles de calificación de la fuerza laboral, tanto en

el mercado de trabajo como en el acceso a servicios esenciales de educación, salud y seguridad social (Kaztman, 2003, PNUD 2002). Esas tendencias son además consistentes con la creciente significación de la educación como determinante del tipo de inserción en el mercado laboral, de la calidad de las ocupaciones a que pueden aspirar las personas, así como de sus niveles de vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social. Tal como se desprende de un conjunto apreciable de investigaciones realizadas en el país, el incremento de la concentración geográfica de poblaciones con condiciones de vida similares también se observa a través de indicadores de ingreso de los hogares, de empleo y de tipo de inserción laboral de los jefes,. (Kaztman, 1999; Pellegrino, y otros, 2002, 1 Cervini, Gallo, 2001).

La lectura del cuadro 1 revela un incremento significativo en la homogeneidad de la composición social de los barrios, el que se refleja en los índices de segregación residencial y disimilitud de Duncan para personas entre 25 y 59 años clasificadas según distintos indicadores educativos.

**Cuadro 1: Índices de disimilitud de Duncan y de segregación residencial (ISR). 62 Barrios de Montevideo 1986-2004.<sup>5</sup>**

Indicadores de Educación	1986-1988	1995-1997	2002-2004	variación porcentual 2002-04 / 1986 - 88
	<i>Índice de Disimilitud de Duncan.</i>			
25 a 59 años con estudios bajo la media (%)	31,7	37,0	41,5	30.9
25 a 59 años con hasta primaria completa (%)	30,5	34,1	37,3	22.1
<i>Índice de segregación residencial</i>				
Promedio años de estudio población de 25 a 59 años	17,5	22,6	26,7	52,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

<sup>5</sup> El índice de disimilitud de Duncan es un indicador sintético de la relación que existe entre la composición de las subunidades territoriales (sea de composición social, laboral,

Como se observa, en el período considerado se han producido avances sustanciales en la segregación residencial, tanto en el índice de Duncan como en el ISR, lo que apuntala la hipótesis de un aumento en la homogeneidad de la composición social media de los barrios de Montevideo. Es decir, las transformaciones han tendido a concentrar en determinados barrios a la población menos calificada y en otros a la más instruida. El índice de Duncan para 2002-2004 indica que para lograr una distribución igualitaria de la población de baja educación entre los barrios debería redistribuirse 41% de la población del departamento. El ISR, a su vez, descompone la varianza total de la variable estudiada en dos componentes: la varianza entre los barrios y la varianza dentro de cada barrio. El índice nos muestra el porcentaje de la varianza total de los años de estudio de la población residente en los 62 barrios de Montevideo que es explicada por las diferencias entre las medias de los barrios. Cuando, como en este caso, aumenta el porcentaje de la varianza entre barrios, en la varianza total se está en presencia de una mayor homogeneidad intra unidades y mayor heterogeneidad entre unidades.

Aún en el marco de la reducción de la pobreza que se registró en la gran mayoría de los barrios de Montevideo en los 16 años que median entre los trienios considerados en el Cuadro 2, el proceso de concentración territorial de las familias con escasos ingresos en los barrios más pobres se acentuó considerablemente en ese período. De esta forma, los 29 barrios comprendidos en las tres zonas de la ciudad con mayores carencias pasaron a concentrar de 66 a 80%, aproximadamente, de las personas pobres y de 78% a 89% de los indigentes del departamento. Paralelamente, se produjo un incremento significativo, de 44% a 50%, del peso relativo de la población en esos barrios, ubicados en la periferia de la ciudad, con respecto a la población total de Montevideo.

---

racial, etc.) y la composición social de la unidad territorial superior (ciudad o aglomerado urbano). Si esta composición difiere estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos sociales entre las subunidades territoriales estaría desalineado respecto a la representación del grupo en toda la ciudad o aglomerado superior. El recorrido de la medida es 0 (segregación nula) a 100 (segregación total en donde ninguna subunidad registra composición mixta). El índice de segregación residencial indica la proporción de la varianza total que se explica por la varianza entre subunidades territoriales.

**Cuadro 2: Incidencia de la pobreza en la población, contribución a la pobreza, a la indigencia y al total de la población según los barrios de Montevideo, 1986-2004**

Cluster de barrios 1/	Incidencia de la pobreza en la población de cada barrio 2/		Contribución de los barrios al total de la pobreza de Montevideo 2/		Contribución de los barrios al total de la indigencia de Montevideo 2/		Contribución de los barrios al total de la población de Montevideo 3/	
	1986-88	2002-4	1986-88	2002-4	1986-88	2002-4	1985	2002-4
Total	34,5	28,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1(N=3)	66,7	68,1	9,4	17,1	14,1	27,7	4,8	8,1
2(N=12)	58,4	49,9	25,7	32,1	33,3	34,7	15,9	19,5
3(N=14)	45,7	35,4	30,5	30,3	30,4	27,0	23,2	22,7
4(N=15)	29,1	18,4	20,2	13,0	14,4	6,9	22,3	18,6
5(N=7)	23,1	11,2	6,8	3,8	3,7	1,9	10,4	9,4
6(N=6)	14,7	7,1	5,3	2,8	3,2	1,6	12,8	11,3
7(N=3)	8,4	2,4	1,8	0,6	0,5	0,3	7,7	7,4
8(N=2)	4,5	1,8	0,4	0,2	0,5	0,0	3,0	3,1
Barrios del Cluster 1-2-3	52,5-.-	45,5-.-	65,5	79,5	77,7	89,4	43,9	50,3

1/ Grupos de barrios agrupados mediante el método multivariado Cluster a partir de la variable ingreso per cápita del hogar, el porcentaje de adultos que completaron secundaria y el % de personas con atención en salud en el MSP. Fuente: Cervini, Gallo (2001) a partir de la Encuesta de Hogares del INE.

2/ Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

3/ Elaboración propia a partir de VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas. 22 de mayo de 1996. Montevideo. (1998), y Censo de 2004, Fase I, INE.

Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso

Por su parte, del cuadro 3 se concluye que los barrios que crecieron más son los que inicialmente mostraban una densidad menor y que ese crecimiento se debió en gran parte a desplazamientos que se produjeron desde las áreas centrales más densamente pobladas a las periféricas de la ciudad. A este respecto, se debe subrayar el notable aumento de los asentamientos irregulares los que, si bien fueron tomando cuerpo con las crisis económicas de los años setenta y ochenta, recibieron un fuerte impulso a partir de la apertura democrática, en 1985.

**Cuadro 3: Estructura barrial de Montevideo en 2004 por variaciones intercensales de población 1996-2004, según densidad media de cada barrio en 1996**

Tasas de variación intercensal 1996-2004: Barrios expulsores, menor -5%; barrios estables entre -5% y + 5%; barrios receptores: mayor a +5%. Densidad bruta de población 1996: baja hasta 6000 Hab./Km<sup>2</sup>, media de 6000 a 10000 Hab./Km<sup>2</sup> y alta más de 10000 Hab./km<sup>2</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas. 22 de mayo de 1996. Montevideo, 1998 y Censo 2004 Fase I, INE.

El panorama se completa con los datos del Cuadro 4. Los datos muestran que los barrios receptores de población son precisamente aquellos que presentan las características sociales más desventajosas, esto es, una alta densidad de hogares con carencias y una alta incidencia de factores de riesgo. El peso de la población adulta de bajas calificaciones, de familias jóvenes y de asentamientos irregulares tienen en esos barrios un peso significativamente más alto que en otras partes de la ciudad.

Tipo de barrio según variación intercensal de población (1996-2004)

Barrios Expulsores

Barrios Estables

Barrios Receptores

Total

Total de barrios

**Cuadro 4: Barrios de Montevideo según Variación de Población (en %) entre 1996 y 2004, y Características de su Composición (en %) en el 2004**

Características de la población de Montevideo	Tipo de barrios según variación intercensal de sus poblaciones.			Total
	Expulsores	Estables	Receptores	
Variación intercensal 1996-2004 (%) *	-09.8	-01.1	19.1	-0.15
Variación intercensal 0-17 años (%) *	-16.6	-09.9	17.0	-06.1
Población 0-17 años *	22.4	22.8	34.0	25.2
Población 25-59 años con estudios hasta primaria 2004 **	17.8	18.7	40.2	22.4
Población pobre 2004 **	22.1	21.9	52.4	28.1
Población indigente 2004 **	01.9	02.3	08.3	03.4
Pobl. En asentamiento irregular 2004 *	02.2	05.3	31.6	10.1
Población 0-17 años en asentamiento irregular en el total población 0-17. *	04.4	10.1	39.2	17.0

Nota: Clasificación de barrios según las tasas de variación intercensal 1996-2004: Barrios expulsos, menor a -5%; barrios estables entre -5% y +5%; barrios receptores: mayor a +5%.

Fuentes: \* Censos de población de 1996 y 2004. \*\* Encuesta Continua de Hogares. Elaboración propia en base al INE.

Paralelamente, también se produjeron desplazamientos de las clases medias y altas hacia los barrios del este de la ciudad. La consecuente ampliación de la distancia física entre las clases comenzó a configurar en Montevideo un escenario de segregación espacial más parecido al que tradicionalmente caracterizó la morfología social urbana de muchas de las grandes ciudades latinoamericanas.

### 2.1. ¿Qué hay de nuevo en la actual segregación residencial urbana?

Pese a las tendencias anteriores, se podría argumentar que en la historia de Montevideo del siglo veinte siempre ha habido diferencias claras en la localización de las clases en el suelo urbano. Hay al menos tres posibles cuestionamientos a ese argumento, que hacen a dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno.

El primero subraya diferencias en cuanto a la intensidad del fenómeno y descansa en la significación de los incrementos en cuanto a la homogeneidad en la composición social de los barrios. Esto es, sin ignorar la existencia previa de segregación espacial en la ciudad, lo que se dice es que ahora se registran niveles mucho más importantes que en el pasado.

El segundo cuestionamiento afirma que los residentes de los barrios homogéneamente pobres de la ciudad están ahora menos integrados al resto de la sociedad urbana que en el pasado reciente, cuando sus vínculos con el mercado de trabajo eran más fuertes, más estables y más protegidos, y componían un escenario más cercano a lo que Castells llamó “la sociedad asalariada”. De hecho, en Montevideo los barrios con alta densidad de obreros industriales fueron bastante homogéneos en su composición, pero se trataba de una homogeneidad de carácter “virtuoso”, fruto de un ensamble entre el mundo de la fábrica con el del vecindario cuya armonía se manifestaba en una sociabilidad y una institucionalidad local que fortalecían las solidaridades generadas en uno y otro ámbito. En los nuevos barrios pobres, en cambio, la mayor fragilidad de los lazos laborales y su correlato de mayor densidad de carencias limitan tanto la formación de redes de reciprocidad como las posibilidades de crear y mantener instituciones barriales propias, todo lo cual tiende a hacer más endeble el tejido social comunitario.

El tercer cuestionamiento tiene que ver con diferencias en el marco de referencia desde el cual los residentes de barrios pobres evalúan su situación. Los hogares que se establecieron de manera precaria en la periferia de la ciudad en los años cincuenta fueron resultado de desplazamientos de población de origen rural o de pequeños pueblos. Muchos de los migrantes enfrentaron ese cambio con expectativas de mejoramiento de su calidad de vida, tanto por la conquista simbólica de una ciudadanía urbana, por el acceso real a consumos y servicios mucho más variados que los disponibles en su lugar de origen, como por las oportunidades ocupacionales que brindaba en esa época la expansión de mercados internos, cuya capacidad de absorción de empleo, estimulada por la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato del Estado, permitió mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La escasa información de la que se dispone acerca de la conformación de barrios pobres a partir de los años ochenta arroja un panorama diferente. En primer lugar, se trata mayoritariamente de una población de origen urbano, que se traslada desde otras zonas de la propia ciudad de Montevideo.<sup>6</sup> O sea, si la conformación de los asentamientos margina-

---

<sup>6</sup> Ya en 1984 la mayoría (93.5%) de los que residían en esos asentamientos habían nacido en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo. Miguel Cecilio, Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo, Capítulo 13 de *asentamientos irregulares*, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay, 1996.

les de mitad del siglo pasado fue motorizada por la fuerte atracción de las ciudades, la de los ochenta en adelante está marcada por procesos de expulsión. Segundo, si lo característico del escenario que enfrentaban los pobres urbanos de los cincuenta era la ampliación de vías de movilidad, lo que se destaca en la actualidad es su estrechamiento. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que, paralelamente al aumento de la concentración territorial de los pobres se produjeron movimientos de las clases medias altas y de las clases altas a barrios exclusivos, los que en algunos casos tomaron el modelo de los condominios cerrados (Alvarez, 2003). Además, la heterogeneidad que aún existía en algunos barrios de composición social baja o media-baja, se vio alterada por procesos de “salida” de las familias más pudientes de estos contextos, ante el aumento de las tensiones e inseguridad en estas zonas.<sup>7</sup> Todos estos movimientos contribuyeron a polarizar la totalidad de la trama social urbana.

En suma, los actuales procesos de concentración espacial de la pobreza en Montevideo son más proclives que los del pasado a generar situaciones de aislamiento entre las clases y de vulnerabilidad a la exclusión social.

## **2.2. ¿Por qué ha aumentado la homogeneidad en la composición social de los barrios pobres de Montevideo?**

Históricamente, muchas de las ciudades que han sufrido procesos significativos de concentración espacial de la pobreza suelen exhibir, como antecedente, aumentos importantes en la densidad urbana y en la movilidad social de su población. Ambos procesos, potenciados por una expansión del transporte y de las comunicaciones que facilita la separación de los lugares de trabajo y residencia, suelen vincularse al crecimiento de los diferenciales de precios de terrenos en las distintas zonas de la ciudad, así como al despliegue de una lógica inmobiliaria que distribuye a la población en el espacio urbano de acuerdo a sus ingresos.

Pese a la evidencia sobre un aumento significativo de la concentración espacial de los pobres, Montevideo no ha mostrado ninguna de esas dos características. Cuando se compara en el marco regional su evolución desde mediados del siglo pasado, la ciudad se destaca por su bajo

---

<sup>7</sup> En las entrevistas realizadas como parte del estudio sobre “Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas”, realizado por Cecilia Zaffaroni e incluido en el libro de “Activos y estructura de oportunidades” Katzman (coord.) 1999, se documentan traslados de hogares que “escapan” de barrios empujados por lo que percibían como graves condiciones de inseguridad.

crecimiento poblacional. Pese a ello, como lo destacan varios trabajos (Lombardi, 1989; Retamoso, 1999; Kaztman y otros, 2003), por debajo de la aparente quietud de su dinámica demográfica se produjeron – en particular en los últimos veinte años– desplazamientos masivos de población, principalmente del centro a la periferia de la ciudad.<sup>8</sup> Tampoco hay evidencia que apoye la hipótesis de una movilidad social ascendente importante. Más bien, la escasa información disponible en este campo parece indicar una alternancia entre períodos de estancamiento de la estructura social y períodos de movilidad descendente de importantes segmentos de las clases medias.

A juicio de los autores, la explicación más sustentable acerca de la acentuación de la concentración espacial de los pobres en Montevideo conjuga al menos tres factores: la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres y el repliegue de políticas públicas de vivienda en el contexto de un gasto social crecientemente absorbido por el pago de las pasividades.<sup>9</sup> La combinación de estas fuerzas empujó a muchas familias a buscar solución a sus problemas habitacionales en los suelos urbanos más baratos, o simplemente a ocupar tierras donde construyeron viviendas precarias.

Con respecto a la demanda de mano de obra de baja calificación, se puede argumentar que las limitaciones generales en la capacidad de absorción de empleo no son nuevas en Uruguay. Ya en las etapas finales del período de sustitución de importaciones, la llamada “insuficiencia dinámica de la economía” era un rasgo al que los especialistas en estos temas apuntaban con preocupación. De modo que lo nuevo que introdujo la

---

<sup>8</sup> “En el marco de esta polarización existen, sin embargo, contracorrientes en la localización de los hogares más vulnerables. Los estudios empíricos de Mazzei y Veiga (1985 a y b; 1986) de mediados de la década de los ochenta encuentran que una parte de los asentamientos informales no se distribuyen en torno a la ciudad en forma de anillos, sino que tienden a localizarse como “enclaves” próximos a las oportunidades de trabajo. Las dos formas asumidas por esos enclaves son la localización próxima a los barrios ricos o la utilización de espacios en el centro de la ciudad en viviendas de mala calidad (Portes, 1989). El elemento determinante que une a ambas modalidades de ubicación residencial es la proximidad a zonas de generación de empleo. Sin embargo, al mantenimiento de los patrones de localización orientados por oportunidades laborales vinculadas a los servicios se contraponen una lógica inmobiliaria que, activada por los cambios en el precio de la tierra urbana, tiende a desplazar a los más pobres de las áreas de mayor densidad así como de las cercanías de las áreas residenciales (Ver Kaztman, 1999).

<sup>9</sup> Entre los factores determinantes del rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo se debe incluir también la actitud general del sistema político hacia la ocupación de tierras.

reciente ampliación de las fronteras de competitividad del país, así como el rápido giro hacia la incorporación de tecnología, fue una agudización tanto de insuficiencias dinámicas que ya se registraban en el mercado como de la brecha entre las situaciones de empleo de calificados y los no calificados.

En ese escenario, la liberalización de alquileres colocó a una proporción creciente de los no calificados en situación de no poder pagar los arrendamientos ni conseguir avales para la celebración de contratos de alquiler, cuyo cumplimiento, por otra parte, era incierto. Un estudio publicado en el año 1994 ya advertía sobre el notable crecimiento de los asentamientos irregulares y sobre el hecho que una parte importante de sus habitantes provenían de “casas o apartamentos”, lo que llevaba a los autores a suponer que la ocupación de terrenos había surgido como opción ante la imposibilidad de continuar habitando en viviendas que formaban parte del mercado “formal”, situación que aparentemente se agravaba en los casos de hogares jóvenes de reciente formación (Cecilio, M., 1996).<sup>10</sup>

En suma, en el marco de las políticas habitacionales existentes, de las rentas diferenciales del suelo y de las modalidades de especulación inmobiliaria, los procesos mencionados han generado un desplazamiento progresivo de familias pobres a los barrios más baratos de la ciudad o, en el caso de los asentamientos, a la ocupación de terrenos sin costo. Con respecto a estos aspectos, la literatura en Uruguay concuerda en afirmar que el determinante singular más importante para explicar los actuales niveles de segregación residencial en Montevideo ha sido la pauperización y la inestabilidad ocupacional de un gran número de asalariados.

### 3. Las tendencias del empleo

Al igual que en otras ciudades, la nueva pobreza en Montevideo está fuertemente anclada en lo que hoy día se considera como uno de los rasgos dominantes de los modernos mercados laborales, a saber, la debilidad de sus vínculos con las personas de escasas calificaciones. Durante el proceso de sustitución de importaciones, la fortaleza de esos vínculos fue suficiente como para que una significativa proporción de trabajadores, en particular los que se incorporaron a las industrias entonces emer-

<sup>10</sup> Ver también “Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?”, Daniel Macadar, Juan José Calvo, Adela Pellegrino, Andrea Vigorito (diciembre 2002) Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Universidad de la República. Concurso de Proyectos I+D del año 2000.

gentes, pudieran planificar sus vidas, construir sus identidades y elaborar expectativas razonables de movilidad social en torno al trabajo.<sup>11</sup>

Esas posibilidades y proyectos son hoy día poco viables. Algunas cifras sintetizan las transformaciones en el mercado de trabajo que avalan la afirmación anterior. Entre 1970 a 1999, el Estado redujo casi a la mitad su presencia en ese mercado, de 28% a 16%. Algo similar sucedió con la industria que en 1970 concentraba 32% de la fuerza de trabajo y en el 2002 solo alcanzaba 16%. Paralelamente se registró un notable crecimiento de la PEA femenina, cuyas tasas de participación se incrementaron en esos treinta años de 27.5% a 52.5% y que, a falta de un dinamismo concomitante en la generación de empleo, favorecieron la elevación de las tasas de desempleo, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la disminución de los salarios. A partir de 1980 irrumpen grandes capitales en el comercio y en los servicios desplazando a proporciones significativas de una pequeña burguesía semiformal que había operado como importante fuente de generación de clases medias independientes. También a partir de la segunda mitad de los noventa se produce un aumento de crisis recurrentes de corto plazo.

Los procesos recién resumidos repercutieron en la elevación del desempleo y en la generación de inestabilidad, precariedad y baja productividad, fenómenos propios del sector informal que produjeron un progresivo distanciamiento de los trabajadores de menor calificación con respecto a aquellos con mayor calificación que, como se desprende del Cuadro 5, también se reflejó en los índices de pobreza (Kaztman y otros, 2003; PNUD, 2001).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Gran parte de la integración social predominante históricamente en Uruguay se basó en la naturaleza del llamado Modelo de Sustitución de Importaciones, fruto de una alianza, que abarcaba aproximadamente 80% de la población y que se apoyaba en un triángulo antishumpeteriano entre el Estado, la burguesía industrial protegida y sus trabajadores.

<sup>12</sup> Se podría contra argumentar que la crisis del mundo laboral, y el consecuente aumento de la incertidumbre con respecto al bienestar, afecta a todos los estratos sociales. Sin embargo, resulta indudable que aquellos con mayor capital humano acumulado están mejor posicionados que el resto para aprovechar las oportunidades que brinda una estructura productiva crecientemente organizada alrededor del conocimiento y que incorpora innovaciones tecnológicas en forma más y más acelerada.

**Cuadro 5: Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por condición laboral del jefe de hogar según años de estudio del jefe de hogar. Montevideo, 2002-2004.**

Educación del jefe de hogar	Condición laboral del jefe de hogar					
	Ocupados según registro a la seguridad social			Desempleado	Inactivo	Total general
	Sub Total Ocupados	Registrado	No registrado			
Hasta 6	53,3	37,7	68,3	75,3	25,2	41,8
7 a 11	36,6	25,9	58,0	60,9	16,7	33,9
12+	8,6	5,3	25,0	27,4	5,4	8,8
Total	29,7	18,1	55,3	56,6	19,2	28,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

Estos rasgos de la inserción laboral constituyen, en sí mismos, el antecedente singular más importante, no solo del endurecimiento de la pobreza en la generación presente, sino también del reforzamiento de los mecanismos de su reproducción intergeneracional. Ello se debe a que los adultos que no cuentan con habilidades y destrezas como para eludir la inestabilidad y la precariedad laboral, difícilmente podrán transferir a sus hijos los recursos en capital físico, humano y social que demandará su desarrollo integral en las sociedades pos industriales.

Por su fuerte impacto sobre las características de las clases populares urbanas, vale la pena detenerse un poco más en la evolución de las actividades industriales en Montevideo. Además de compartir la declinación general que registraron estas actividades en el país, la ciudad fue perdiendo primacía en estos rubros. Mientras que en 1960 concentraba 78% de la producción industrial en bruto, a principios de la década de los noventa la cifra correspondiente era de 60% (Becker, 2001). El doble proceso, declinación general de la actividad y pérdida de primacía industrial, afectó fuertemente la capacidad de absorción de empleo de las fábricas que, instaladas en distintos barrios de la capital, se nutrían básicamente de trabajadores del entorno. Ese reclutamiento zonal había favorecido la formación de circuitos densos de relaciones entre las familias, los vecinos y los compañeros de trabajo.<sup>13</sup> Con el ocaso del modelo de sustitución de importaciones gran parte de las industrias cerraron sus

<sup>13</sup> Nótese además que la estabilidad del empleo fabril estimulaba los intentos de los obreros de radicar su vivienda en las cercanías de los lugares de trabajo.

puertas, los empleos estables como los del sector público disminuyeron y Montevideo perdió parte de su primacía como centro industrial nacional.

#### 4. Segregación residencial y empleo

Siempre que se plantean relaciones entre características contextuales (barrios segregados) y características individuales (situación de empleo, precariedad laboral) resulta conveniente mantener una mirada crítica sobre la dirección de las líneas de causalidad, sin perder de vista la posibilidad de movimientos inversos donde las supuestas causas son afectadas por las supuestas consecuencias. En el caso de las relaciones entre la situación de empleo y la locación de la vivienda, la línea de causalidad que se examina con mayor frecuencia es consonante con la idea que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los vecindarios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. Dado lo razonable de esa asociación, no es de extrañar que la concentración de poblaciones de bajas calificaciones en ciertos vecindarios sea usualmente interpretada más como consecuencia que como causa de lo que les pasa a las personas en el mercado de trabajo.

La evidencia que proveen los estudios que examinan el rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en los bordes de la ciudad de Montevideo apuntala esa interpretación. En ellos se señala que la incapacidad para pagar alquileres, obtener garantías para contratos de arrendamiento o, en algunos casos, para cubrir los impuestos de pequeñas propiedades son los determinantes singulares más importantes para dar cuenta del desplazamiento masivo de familias jóvenes desde zonas relativamente centrales de la ciudad hacia otras más periféricas.

Pero aun admitiendo que las oportunidades de empleo son causas fuertes de los desplazamientos hacia los barrios que concentran pobres, también cabe reconocer que, una vez que las personas se establecen en esos barrios, sus eventuales vínculos con el mercado de trabajo van a ser afectados por factores y procesos propios de contextos con altas densidades de carencias. Los efectos del contexto de residencia se van a revelar con mayor nitidez en las generaciones socializadas en esos vecindarios, para las cuales la influencia del barrio claramente antecede a sus intentos de inserción laboral.

Los cuadros que siguen exhiben distribuciones de algunos indicadores “proxy” de la inestabilidad (la tasas de desempleo), de la informalidad (cuenta propismo) y de la precariedad laboral (falta de cobertura de salud), que afectan a residentes de distintos segmentos censales de Mon-

**Cuadro 6: Tasa de desempleo por contexto educativo del segmento censal según edad, sexo y educación de los residentes. Montevideo, 1996.**

Edad	Educación	Nivel educativo medio del segmento censal															
		Edad y educación				Bajo				Medio				Alto			
		Hombre	Mujer	Total	Total	Hombre	Mujer	Total	Total	Hombre	Mujer	Total	Total	Hombre	Mujer	Total	
15 a 29	Primaria Incompleta	22,8	39,0	27,0	22,2	33,4	25,6	25,6	17,6	24,1	19,7	19,7	17,6	24,1	19,7		
	Primaria Completa	21,6	33,7	25,3	23,5	32,3	26,2	26,2	19,1	26,9	21,6	21,6	19,1	26,9	21,6		
	7 y 8 años	19,6	29,9	23,5	20,2	26,6	22,7	22,7	17,5	21,5	19,0	19,0	17,5	21,5	19,0		
	9 y 10 años	17,2	24,3	20,3	16,0	22,6	19,0	19,0	15,2	19,4	17,1	17,1	15,2	19,4	17,1		
	11 años	15,6	20,9	18,2	13,4	20,5	16,8	16,8	13,8	17,3	15,5	15,5	13,8	17,3	15,5		
	12 y más	12,9	16,3	14,8	13,6	15,6	14,8	14,8	12,7	16,1	14,6	14,6	12,7	16,1	14,6		
	Total	19,6	27,7	22,7	18,1	22,4	20,0	20,0	14,7	17,8	16,2	16,2	14,7	17,8	16,2		
30 y más	Primaria Incompleta	13,0	16,0	14,1	10,6	13,6	11,8	11,8	7,5	9,8	8,5	8,5	7,5	9,8	8,5		
	Primaria Completa	11,2	16,9	13,4	10,1	14,3	11,8	11,8	7,2	10,0	8,4	8,4	7,2	10,0	8,4		
	7 y 8 años	11,0	16,0	13,1	9,2	14,3	11,4	11,4	6,4	10,1	8,0	8,0	6,4	10,1	8,0		
	9 y 10 años	8,5	14,0	10,9	7,1	11,3	9,0	9,0	5,1	8,8	6,8	6,8	5,1	8,8	6,8		
	11 años	8,6	11,9	10,1	6,2	9,0	7,6	7,6	4,8	7,0	6,0	6,0	4,8	7,0	6,0		
	12 y más	7,2	8,4	7,7	4,6	5,2	4,9	4,9	2,4	4,2	3,3	3,3	2,4	4,2	3,3		
	Total	10,7	15,0	12,4	8,0	10,8	9,3	9,3	4,3	6,6	5,4	5,4	4,3	6,6	5,4		
	Primaria Incompleta	15,1	19,4	16,5	12,0	15,1	13,2	13,2	8,2	10,5	9,2	9,2	8,2	10,5	9,2		
	Primaria Completa	15,0	21,9	17,5	13,7	17,6	15,2	15,2	9,7	12,3	10,8	10,8	9,7	12,3	10,8		
	7 y 8 años	15,2	22,4	18,0	14,0	19,1	16,0	16,0	10,8	13,7	11,9	11,9	10,8	13,7	11,9		
	9 y 10 años	11,9	18,2	14,7	10,1	15,1	12,4	12,4	8,3	12,1	10,0	10,0	8,3	12,1	10,0		
	11 años	11,5	16,0	13,6	8,7	12,9	10,8	10,8	7,7	9,9	8,8	8,8	7,7	9,9	8,8		
	12 y más	9,0	11,5	10,2	7,1	8,6	7,9	7,9	5,1	7,9	6,5	6,5	5,1	7,9	6,5		
	Total	14,0	19,4	16,1	11,1	14,3	12,5	12,5	7,2	9,8	8,5	8,5	7,2	9,8	8,5		

Fuente: elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kaztman (coord), 1999.

tevideo según su composición social. Dado que el censo no investiga el ingreso de los hogares, la definición operacional de la composición social de los segmentos censales se basó en el clima educativo medio de los hogares que residen en ellos.<sup>14</sup> Los datos refieren al censo de Población y Vivienda de 1996 y, por ende, cubren la totalidad de la población económicamente activa de la ciudad.

El Cuadro 6 presenta la tasa de desempleo, considerada en este caso como un “proxy” de inestabilidad de la situación de empleo, para los segmentos censales de Montevideo clasificados en tres categorías según el porcentaje de hogares con bajo clima educativo. La información se presenta desagregada según la edad, el sexo y los años de estudio completados por los residentes.

De su lectura se desprende que el comportamiento del desempleo varía sistemáticamente en función inversa a los niveles de educación promedio utilizados para caracterizar la composición social de los segmentos censales, y que ello ocurre con independencia del sexo, la edad y la educación de los sujetos.<sup>15</sup>

Reflexiones similares se derivan de la lectura de los Cuadros 7 y 8. Con ellos buscamos estimar la distribución barrial de la informalidad –a través del cuentapropismo– y de la precariedad laboral, a través de la ausencia de protección legal en salud. Si bien imperfectos, los controles por nivel educativo de los individuos permiten una aproximación a la puesta a prueba de un efecto causal desde el nivel contextual al individual. Pero independientemente de su interpretación final, los resultados estimulan interrogantes como el siguiente: ¿cuáles son los mecanismos que intervienen para que, por ejemplo, personas que completaron 11 años de estudios (única categoría de educación de las presentadas en el

---

<sup>14</sup> La construcción de este indicador asumió dos etapas. En la primera se calculó, para cada segmento censal, el porcentaje de hogares con clima educativo bajo, clasificando como tales los hogares en los cuales el promedio de años de estudio de sus miembros mayores de 18 años no superaba el equivalente a educación primaria incompleta (menos de 6 años de educación). En segundo término, una vez ordenados la totalidad de los 1032 segmentos censales de la ciudad según el porcentaje de clima educativo bajo de sus hogares, se procedió a dividir la distribución en deciles. Posteriormente, se agruparon los segmentos en tres categorías. El “contexto educativo bajo” reúne 30% de los segmentos que tienen mayor porcentaje de hogares con baja educación; el “contexto medio” aglutina a los cuatro deciles intermedios y el “contexto alto”, 30% de los segmentos con menor cantidad de hogares poco educados.

<sup>15</sup> Nótese que los intervalos entre los años de estudios de las personas son los suficientemente estrechos como para controlar la posibilidad de que la variable dependiente esté siendo afectada por variaciones dentro de cada intervalo.

Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo

cuadro que cubre un solo año), ya sean jóvenes o adultos (y en el caso del desempleo, ya sean hombres o mujeres), y que residen en barrios cuya composición social revela alta concentración de carencias, muestren mayores tasas de desempleo, mayores porcentajes de trabajadores por cuenta propia y menores coberturas de salud que las personas con el mismo nivel de estudios que residen en otros barrios?

**Cuadro 7: Porcentaje de ocupados como cuenta propia por contexto educativo del segmento y años de educación del ocupado. Montevideo, 1996.**

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6	24.8	23.4	20.5	23.8
6 años	18.9	18.0	16.9	18.3
7 y 8 años	15.5	14.6	12.8	14.6
9 y 10 años	13.5	11.7	8.9	11.2
11 años	10.8	8.6	6.5	8.0
12 o más	8.5	5.1	3.0	4.1
Total	17.0	12.6	7.1	11.9

Excluye: Directivos de empresa, Profesionales y Técnicos

Fuente: elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kazimian (Coord), 1999.

Educación del ocupado

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6	37.5	25.4	18.3	31.0
6 años	34.6	23.7	18.0	28.1
7 y 8 años	27.1	14.3	14.3	21.2
9 y 10 años	18.8	11.1	7.5	11.9
11 años	13.4	7.9	4.9	7.6
12 o más	11.3	5.7	3.6	5.0
Total	27.6	14.7	7.4	16.2

**Cuadro 8: Porcentaje de empleados privados sin cobertura de salud o MSP <sup>1/</sup> por contexto educativo del segmento y años de educación del ocupado. Montevideo, 1996.**

<sup>1/</sup> De acuerdo a la legislación vigente los empleados privados generan derechos de atención en salud en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC). El hecho de no contar con esta atención, y encontrarse sin cobertura médica o con atención en el Minis-

Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso

terio de Salud Pública (MSP), da cuenta de aquellos ocupados que podrían no estar registrados en la seguridad social.

Fuente: elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kaztman (coord), 1999.

Como mencionamos anteriormente, la explicación de estas asociaciones no es simple, particularmente en lo que se refiere a la dirección de la causalidad. Por un lado, se puede argumentar que, independientemente del nivel de educación que hayan alcanzado, las personas con mayor propensión al desempleo tenderán a concentrarse en los barrios más pobres. Las regularidades empíricas observadas serían interpretadas entonces en términos de un proceso de selección implícito en la relación entre la pobreza del barrio y el vínculo de sus residentes con el mercado de trabajo. Desde esa óptica, en los barrios con mayores desventajas se acumularían los “perdedores” del sistema, aquellos que por una u otra razón no consiguen establecer un vínculo estable, protegido y redituable con el mundo laboral. Y que al no disponer de recursos para cubrir los costos de vivir en otros lugares de la ciudad, se ven obligados a desplazarse con sus familias a las áreas marginales. De ser así, las diferencias encontradas entre los residentes de los distintos barrios no deberían atribuirse a la influencia de contextos que socializan o limitan oportunidades en forma diferencial a los vecinos, sino simplemente a la agregación territorial de aquellos que comparten experiencias de fracaso en el mundo del trabajo.

Por otro lado, también se puede argumentar en el sentido opuesto, donde la dirección causal va desde las características del contexto barrial a la situación de empleo de los residentes. Al respecto, resulta oportuno presentar un antecedente empírico que permite afinar la interpretación acerca del peso relativo de una u otra de las posibles líneas causales que ligan territorio y empleo. Los datos del Cuadro 9 procuran abrir esa posibilidad.

El cuadro presenta la situación de jóvenes de 15 a 19 años, que todavía viven en su hogar de origen y no tienen afiliación con instituciones, como las del mundo del trabajo y las educativas, que resultan centrales para su inserción en el mundo adulto. Se trata de los jóvenes que no trabajan, no estudian ni buscan empleo. Para nuestros propósitos, lo interesante del indicador es que, por su edad, se puede asumir razonablemente que en la población a la que hace referencia existe una alta proporción de adolescentes y jóvenes que han nacido o se han socializa-

do en los barrios donde residen y no han tomado, ellos mismos, la decisión de radicarse en esas zonas. Por ende, la constatación de regularidades similares a las anteriores en estos grupos etarios restaría fortaleza a la flecha causal que procura explicar las características del lugar de residencia por los problemas de inserción en el mercado. En el cuadro se controla por el nivel educativo de los padres, habida cuenta que esa variable ha probado ser uno de los predictores más potentes de la desafiliación institucional de los adolescentes y jóvenes. (CEPAL, 1997; MEMFOD, 2002).

**Cuadro 9: Porcentaje de varones de 15 a 19 años no emancipados que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo por contexto educativo del segmento, según clima educativo del hogar. Montevideo, 1996.**

Clima educativo del hogar	Contexto educativo del segmento			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Hasta 6 años	28.2	24.9	19.1	26.3
Mas de 6 hasta 9	26.2	23.3	16.1	23.1
Mas de 9 años	21.9	18.1	12.5	15.5
Total	26.8	22.0	13.8	21.4

Fuente: elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kaztman (coord), 1999.

Al igual que en los casos anteriores, los resultados muestran una relación negativa, estadísticamente significativa, entre el nivel socioeconómico promedio del barrio donde los jóvenes residen y la incidencia de la desafiliación institucional, independientemente del nivel educativo de los padres. Cabría considerar aquí también, sin embargo, la posibilidad de que la misma configuración de recursos que determinó la localización de los padres en barrios pobres pueda haber incidido en los hijos vía socialización familiar. Si ese fuera el caso, estaríamos nuevamente en presencia de una relación espuria entre contexto y comportamientos, con la diferencia que esta vez estaría intermediada por las familias. A favor de este argumento está el hecho que el clima educativo de los padres efectivamente incide en la desafiliación institucional de los hijos. En contra de ese argumento, el que cuando se comparan las diferencias explicadas por una y otra variable, se encuentra que el efecto de la composición

social del vecindario parece ser más importante que el efecto del clima educativo familiar en la explicación de las variaciones en la desafiliación de los jóvenes.

Con estos antecedentes empíricos, pasemos ahora a examinar los posibles mecanismos que pueden activarse en barrios con altas concentraciones de pobreza y que afectarían el tipo de vínculo que establecen sus residentes con el mercado laboral.

***a) ¿Cuáles son los factores asociados a la composición social de los barrios que pueden mediatizar el acceso de los residentes al mercado de trabajo?***

Antes de entrar en la discusión de los distintos mecanismos asociados a las condiciones de vida en barrios con altas concentraciones de pobreza cuyo examen resulta pertinente para explorar las implicaciones sobre el empleo, es conveniente detenernos brevemente en algunos aspectos generales de los marcos conceptuales que relacionan características de barrios con comportamientos de sus residentes. Detrás de esos marcos conceptuales hay sin duda importantes supuestos, que conviene examinar, acerca de cuáles son las condiciones que hacen a las personas más o menos susceptibles a las influencias del entorno social del lugar donde habitan.

Hay múltiples vías a través de las cuales las peculiaridades de la trama social de un barrio pueden incidir sobre el comportamiento de sus residentes. Sin duda, su cercanía a los espacios privados de las personas favorece el carácter privilegiado de su incidencia,<sup>16</sup> particularmente cuando se la compara con la que tienen otros posibles ámbitos sociales que pueden operar como fuentes de reconocimiento, de sociabilidad y de formación de identidades (el lugar de trabajo, el lugar de estudio, la familia extensa y asociaciones e instituciones de distinto tipo). Fuera de ese rasgo general, el grado de exposición y de receptividad de las personas a las señales que provienen de ese entorno social físicamente inmediato tiene que ver tanto con características de las personas como del barrio. En términos del barrio se pueden mencionar algunas dimensiones de importancia: el nivel de seguridad y el tono general de la convivencia, su estatus social y la densidad de su trama socio-institucional.

Con respecto al tono general de la convivencia, "...el clima de seguridad o inseguridad, violencia o amistad, reconocimiento mutuo o indiferencia, etc. que resulte predominante moldeará las características que asuman las interacciones y relaciones que se construyen en los espacios

<sup>16</sup> Saraví (2004) grafica muy bien esta idea cuando afirma: "...el barrio constituye...el primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado".

públicos locales” (Saravi, 2004). Además de estos matices de la sociabilidad local, también se debe tener en cuenta que la mayoría de los nombres de los barrios evocan niveles de estatus en la imagen pública, los que ciertamente no son ignorados por sus habitantes. En los casos en que hay márgenes de elección, esas imágenes suelen tener un peso significativo en las decisiones que la gente toma para fijar su residencia, así como sobre el lugar más o menos destacado de su configuración identitaria en el que ubican la pertenencia barrial.

La trama socio-institucional del vecindario es otro de los factores relevantes para explicar diferencias en su incidencia sobre los hábitos, comportamientos y expectativas de los residentes. La densidad de las tramas sociales comunitarias determina, en buena medida, el nivel de eficiencia de los patrones normativos locales en la regulación de la convivencia entre los vecinos.

Por otra parte, manteniendo los factores contextuales constantes, las diferencias en la receptividad de las personas a las influencias de su entorno vecinal dependerán, entre otros factores, de sus “valencias libres”. Personas que fuera del vecindario tienen un nivel de participación, que satisface sus necesidades de reconocimiento, identidad y pertenencia, probablemente estén menos abiertas a modificar o incorporar hábitos y expectativas como resultado de interacciones con vecinos. Si esto es cierto, resulta razonable subrayar la importancia del estudio de las determinaciones mutuas entre contextos barriales y personas en los sectores de la población urbana más vulnerables a la exclusión social, justamente porque el proceso de exclusión remite a una progresiva reducción de fuentes alternativas al barrio, y socialmente atractivas, de pertenencia, reconocimiento e identidad.

Este breve repaso de algunas de las dimensiones contextuales y personales que pueden mediatizar la influencia del medio sobre el comportamiento en el caso de los barrios es suficiente como para alertar sobre los riesgos de cualquier definición *a priori* sobre la significación de esas determinaciones. Más bien, este campo de estudio parece requerir todavía prolongados esfuerzos de construcción y pulido de marcos conceptuales basados en una también importante acumulación de resultados de estudio de casos. Con estas advertencias, pasemos a la discusión de los mecanismos.

#### ***b. Mecanismos intermediadores entre contextos barriales y comportamientos individuales***

Hay al menos dos categorías de mecanismos que intervienen entre aspectos del barrio y los comportamientos de sus residentes. Siguiendo la

distinción que hacen Small y Newman (2001), una de ellas se refiere a **mecanismos de socialización** y la otra a **mecanismos instrumentales**.

### ***b.1. Mecanismos de socialización***

Estos mecanismos, que incluyen fenómenos tales como la existencia en el entorno vecinal de modelos de rol, la eficiencia de los patrones normativos comunitarios y la presencia de subculturas marginales, están estrechamente relacionados entre sí. En lo que concierne a los vínculos con el mercado laboral, la consecuencia más importante de su funcionamiento es el grado de exposición de las personas a señales, imágenes y hábitos que cuestionan la posibilidad de superación de la pobreza a través del trabajo o que restan valor a contenidos mentales congruentes con la formación de una cultura de trabajo.

Un primer factor en este sentido es la ausencia de modelos de rol en el entorno social inmediato. Tales modelos se comportan como ejemplos vivientes de la posibilidad de salir de la pobreza y elevar el bienestar familiar utilizando las oportunidades laborales que ofrece la sociedad.<sup>17</sup> El contacto cotidiano con ellos puede contribuir a elevar las expectativas de bienestar futuro, a estimular la ética y la disciplina de trabajo y, en particular, a fortalecer la creencia que inversiones continuadas en educación y capacitación serán eventualmente premiadas con logros significativos. La abundancia de ejemplos de movilidad descendente en los barrios de Montevideo con altas concentraciones de pobres ciertamente no favorece ese tipo de contactos.

Dos otros factores, estrechamente relacionados entre sí, plantean condiciones desfavorables para la formación de una cultura del trabajo. Una es la ineficiencia de los patrones normativos que regulan la convivencia entre los vecinos, dimensión central del capital social comunitario. El otro, que suele emerger como su contrapartida, es la presencia de subculturas marginales. Los barrios con altas concentraciones de pobreza experimentan, de manera constante y larvada, una pugna entre una y otra opción, entre aquellos que procuran resistir la desafiliación social y aquellos que, víctimas ya del desaliento, aceptan la ruptura con los marcos normativos generales y exploran vías no legítimas para mejorar sus condiciones de vida. Al prestar apoyo a los que transitan esas vías las subculturas marginales restan atractivo a las vías legales.

---

<sup>17</sup> La función de “modelo de rol” también puede ser cumplida por aquellos residentes del barrio que alcanzan éxitos económicos transitando vías ilegales, lo que comienza a resultar frecuente entre los traficantes de drogas.

### ***b.2. Mecanismos instrumentales***

Los mecanismos instrumentales describen más bien las distintas vías a través de las cuales las condiciones del barrio pueden limitar la acción individual. Bajo esta categoría incluimos problemas tales como la distancia a los lugares de trabajo y los costos en tiempo y dinero asociados al transporte, la demanda de empleo dentro del barrio y las posibilidades de acumular un capital social útil para la obtención de trabajo. Un último fenómeno, no claramente cubierto por estas dos categorías, se refiere a la reacción de los potenciales empleadores frente a la oferta de trabajo de residentes de estos barrios.

En la medida que las concentraciones de hogares pobres se producen en barrios ubicados en la periferia de las ciudades, los problemas relacionados con el transporte asumen para sus residentes una dimensión acorde con el costo de la movilización en relación a los ingresos. En estudios de caso realizados en jóvenes pobres de Montevideo se observa que dichos costos, además de constituir una pesada limitación a la búsqueda de empleo, tienen una incidencia gravitante en la decisión de aceptar trabajos cuyas remuneraciones son muy bajas una vez deducido el precio de los traslados. Al respecto, se debe tener en cuenta que el fuerte desplazamiento hacia los servicios personales que se produjo en la demanda urbana de trabajadores no calificados se concentró en los barrios donde reside la población con mayores recursos, donde los valores de la propiedad y del arrendamiento de viviendas son los más elevados de la ciudad. Las dificultades que, por esa razón, enfrentan las personas con escasas calificaciones para establecer sus lugares de residencia en las cercanías de sus potenciales lugares de trabajo repercuten sobre sus posibilidades de empleo a través de los costos de transporte y del tiempo utilizado para los traslados. De todos modos, alrededor de los vecindarios de clase media alta y alta de Montevideo es posible observar manchones de pobreza resultado seguramente de elaboradas estrategias de los hogares de menores recursos para compatibilizar vivienda con trabajo.

Un segundo mecanismo, cuyo impacto varía con el nivel de concentración de pobreza en los barrios, se relaciona con la presencia de pequeños talleres industriales o de reparación y de pequeños comercios dirigidos a la provisión de distinto tipo de servicios. En los barrios populares que reunían una proporción relativamente alta de trabajadores estables, los adolescentes y jóvenes se beneficiaban de la presencia de estas iniciativas, las que oficiaban como vías importantes para sus primeras experiencias de trabajo como cadetes, asistentes, aprendices o ayudantes en distintas tareas. Nótese que, en esos casos, el reconocimiento de la posi-

bilidad de réditos potenciales asociados a la existencia de oportunidades laborales en el vecindario brindaba a las familias una motivación adicional para invertir en la construcción de capital social local, dada la potencial materialización de ese capital en empleos concretos o en información sobre empleos fuera del barrio.

Una de las consecuencias de la pérdida de dinamismo industrial, la apertura de importaciones de todo tipo de electrodomésticos de bajo precio y la creciente presencia del gran capital en los supermercados fue la gradual desaparición de muchos de estos microemprendimientos. Lo que se observa, tanto en los viejos barrios obreros como en los que se van formando en la periferia de la ciudad, son numerosas ofertas individuales de productos usados o de alimentos de producción casera, ofertas que muchas veces se concentran en ferias localizadas en distintos puntos de esos barrios. Pero en ese panorama resultan muy escasos los negocios que exhiben un nivel de formalidad y de dinámica suficiente como para requerir mano de obra más allá de la que se moviliza dentro de los hogares como trabajadores familiares no remunerados.

En relación a los réditos del capital social vinculados a su capacidad para facilitar la obtención de trabajo, el aumento de la segregación espacial tiene otra consecuencia negativa. Ello es así porque la construcción del otro capital social, el de los lazos débiles en la denominación de Granovetter (1985), que para los pobres suele resultar una fuente vital de información y contactos útiles para su inserción en el mundo laboral, se ve crecientemente obstruida por el distanciamiento físico que acompaña ese proceso de segregación.

Finalmente, el aumento de la distancia física y social de las poblaciones de los vecindarios pobres segregados con el resto de la ciudad también modifica la forma en que las clases se miran unas a otras. Esas transformaciones resultan de la confluencia de dos procesos. Por un lado, a medida que se reducen las oportunidades de sociabilidad entre las clases, aquellas que son parte de los circuitos principales de la sociedad urbana van perdiendo su capacidad para “colocarse en el lugar de la otra” (empatía). Estas circunstancias favorecen la elevación de los umbrales de tolerancia, tanto a las desigualdades como a las diversas manifestaciones de la miseria en las calles de la ciudad. Por otro, el crecimiento de la densidad de carencias en los barrios pobres produce fisuras en su tejido social por las que germinan las subculturas marginales. Los consecuentes estados de desorden afectan la imagen pública de estos barrios. Aquellos cuyos patrones de comportamientos son percibidos por el resto de la sociedad urbana como más exóticos y peligrosos se categorizan como

“zonas rojas”. La combinación de estos dos procesos favorece la creación de estigmas. Estas imágenes estereotipadas llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Para nuestros propósitos, importa destacar que dichas imágenes, con su sello negativo a ciertas zonas de la ciudad, también penetran los criterios que utilizan los empleadores cuando reclutan mano de obra no calificada. A su vez, el reconocimiento que los residentes de esas áreas son rechazados como potenciales candidatos a puestos de trabajos por el lugar donde viven lleva a muchos de los jóvenes que buscan trabajo a ocultar sus domicilios reales.

## 5. Consideraciones finales

El propósito de este capítulo ha sido presentar un conjunto de reflexiones y de antecedentes empíricos sobre dos procesos que están afectando las características de la pobreza en la ciudad de Montevideo: el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo urbano y la creciente concentración de esos trabajadores y sus familias en barrios con alta densidad de pobreza.

La consecuencia más importante de la conjunción temporal de esos dos procesos es la posibilidad de su mutuo reforzamiento a través de los mecanismos que se discuten en el texto. De ser así, el resultado será un progresivo endurecimiento de la estructura social de las ciudades y, consecuentemente, crecientes dificultades para que los pobres puedan superar su situación y para que la sociedad toda avance hacia estructuras más equitativas. En este capítulo se exploró la posible incidencia de los procesos de segregación residencial sobre el acceso al mercado de trabajo en Montevideo, entendiendo que las barreras a dicho acceso se están constituyendo en determinantes fundamentales del endurecimiento de la estructura social.<sup>18</sup>

La observación sistemática de las actuales transformaciones en la estructura productiva induce a anticipar que eventuales reactivaciones de la capacidad de absorción de empleo de los mercados de trabajo en Mon-

---

<sup>18</sup> Exploraciones similares deberían hacerse sobre los mecanismos que intervienen en las distintas vías que contribuyen al endurecimiento de la estructura social y que se activan con los procesos de segregación espacial de los pobres urbanos. Entre ellas, los que intervienen en el acceso a la educación, a la salud, a la participación política, así como a cualquier otra fuente de activos en capital físico, humano y social.

tevideo tendrán un marcado sesgo hacia las calificaciones, y que las brechas de ingreso y de condiciones de trabajo seguirán incrementándose alrededor de ese eje. De corroborarse las hipótesis esbozadas acerca de los mecanismos que se activan en los barrios con crecientes concentraciones de pobreza, sus eventuales efectos sobre la inserción en el mercado de trabajo de los menos calificados tenderían a reforzar esas tendencias.

Durante la discusión, y a los efectos de simplificar la exposición, se ha dado un carácter quizás excesivamente lineal y determinístico a los factores que empujan hacia la exclusión social a los trabajadores urbanos de bajas calificaciones. En rigor, las fortalezas relativas de los factores de exclusión y de inclusión están sujetas a un escenario de posibilidades. Pero las pugnas entre esos factores están presentes, en formas manifiestas o larvadas, en cada barrio. Se trata de quienes resisten la desafiliación social y quienes se abandonan a ella instalándose en una “ciudadanía de segunda”. Lo que se afirma en este ensayo es que, en el Montevideo de los últimos años, el balance de esa pugna se ha inclinado hacia esta última opción.

En el área laboral, lo que da sostén a esa visión pesimista es la conclusión que para que los residentes de barrios pobres segregados puedan aprovechar las oportunidades de una eventual reactivación, el tiraje de la chimenea económica tendrá que ser mucho más alto que en el pasado. Esto es, las nuevas demandas de empleo deberán ser lo suficientemente intensas como para atravesar las barreras que fueron activadas por los distintos mecanismos discutidos en el texto, y devolver a los que las perdieron, y generar entre los que nunca la tuvieron, la esperanza en la posibilidad de mejorar autónomamente las condiciones de vida y la motivación para invertir los esfuerzos necesarios para lograrlo.

En el área educativa, se puede plantear una fuerte inversión en la formación de recursos humanos de las generaciones venideras, procurando aislar a los niños y adolescentes de los contextos de altas densidades de carencias y generando también en ellos la esperanza en el futuro. Pero para que ello sea posible, también el tiraje de la chimenea educacional deberá ser mucho más absorbente que en el pasado.

En el área del ordenamiento del territorio urbano, se pueden plantear acciones para revertir o frenar los procesos de segregación residencial, pero se debe tener en cuenta al respecto que a medida que cristalizan las subculturas marginales probablemente los costos económicos y políticos de esas acciones se eleven en forma exponencial.

Si bien están lejos de ser concluyentes, entendemos que los resultados de este ejercicio son suficientes como para estimular la inversión sistemática de esfuerzos en estas líneas de investigación.

## Bibliografía

- Alvarez, María José. 2002. "Asentamientos irregulares en Montevideo: la desafiación resistida". Documento de Trabajo. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Alvarez, María José. 2004. "Moving to a Golden Ghetto". MA thesis, Department of Sociology, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA.
- Becker, Joachim; Johannes Jager; y Werner Raza. 2001. *Economía política de Montevideo. Desarrollo urbano y políticas locales*. Ediciones Coscoroba, Montevideo.
- CEPAL. 1997. Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.
- Cecilio, Miguel. 1996. "Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo". En *Asentamientos irregulares*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo, Uruguay.
- Cervini, M. y M. Gallo. 2001. Tesis de grado FCE: *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo. 1986-1998*. Montevideo.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic action, social structure and embeddedness, *América Journal of Sociology*, 91, pp.481-510
- INE. 2004. Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003. Montevideo.
- INE. 2003. Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2002. Montevideo.
- INE. 2002. Evolución de la pobreza por el método del ingreso. 1986-2001. Montevideo.
- INE. 1998. VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas. 22 de mayo de 1996. Montevideo.
- Jencks, Christopher y Susan Mayer 1990. "The Social consequences of growing up in a poor neighborhood", en Lynn, Laurence y McGeary, Michael (eds.). *Inner city poverty in the United States*. Washington D.C.: National Academy Press, pp. 111-186.
- Kaztman, Ruben. 1997. "Marginalidad e integración social en Uruguay" en *Revista de la CEPAL*, N° 62, Santiago de Chile, agosto.
- Kaztman, Ruben.. 1999. *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Kaztman, R. (coord.) CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Kaztman, Ruben. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile, diciembre.
- Kaztman, Ruben, Gabriel Corbo, Fernando Filgueira, Magdalena Furtado, Denise Gelber, Alejandro Retamoso, y Federico Rodríguez. 2003. *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Proyecto "Latin American Urbani-

Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso

- zation in the Late 20<sup>th</sup> Century: A Comparative Study”. Working Papers Series 02. The University of Texas at Austin.
- Lombardi, Mario. 1989. “La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida”, en M. Lombardi y D. Veiga (comp.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. CIESU-Banda Oriental.
- Massey, Douglas y Andrew Gross. 1994. “Migration, segregation, and the geographic concentration of poverty”, en *American Sociological Review*, Vol. 59.
- Mazzei, Enrique y Danilo Veiga. 1985. *Pobreza urbana en Montevideo*. CIESU-Banda Oriental. Montevideo.
- Mazzei, Enrique y Danilo Veiga. 1986. “Una experiencia de investigación en un área de pobreza crítica de Montevideo”, en *Revista de Ciencias Sociales*. Montevideo.
- MEMFOD. 2002. Jóvenes, educación y trabajo. Un análisis del proceso de inserción laboral en los jóvenes que han abandonado sus estudios. TEMS, Cuaderno de trabajo N° 12. Montevideo.
- Park, Robert E., “The urban community as a spatial pattern and a moral order”, en Ernest W. Burgess y Robert E. Park (eds.) *The Urban Community*. Chicago, University of Chicago Press.
- Pereira, J.; Monteiro, L.; Gelber, D. 2006. Cambios estructurales y nuevas configuraciones de riesgo: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo. *Revista Prisma*, N° 20 (en prensa). Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.
- Pellegrino, A.; Macadar, D.; Calvo, J.; Vigorito, A. 2002. *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?*. Proyecto de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Concurso de Proyectos I+D del año 2000. Montevideo:Universidad de la República.
- PNUD. 2001. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay. 2001. Montevideo: PNUD.
- Portes, Alejandro. 1989. “La urbanización de América Latina en los años de crisis”, en M. Lombardi y D. Veiga (comp.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. CIESU-Banda Oriental.
- Retamoso, Alejandro. 1999. “El dinamismo poblacional del área metropolitana”, en *Estudios Sociales sobre Educación* N° VIII. Montevideo: ANEP.
- Rodríguez, Jorge y Camilo Arriagada. 2004. “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, en *Revista Eure* (Vol. XXIX, N°89). Santiago de Chile.
- Sampson, Robert J.; Jeffrey Morenoff; y Thomas Gannon-Rowley. 2002. “Assessing ‘neighborhood effects’: social processes and new direction in research”, en *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 443-478
- Saraví, Gonzalo.. 2004. “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”, en *Revista de la Cepal* N° 83. Santiago de Chile.

Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo

Small, Mario y Katherine Newman. 2001. "Urban poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood, and culture", en *Annual Review of Sociology*, .27: 23:45.

Wilson, William Julius. 1997. *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Vintage Books.



## PARTE III

### Pobreza y exclusión: balance y perspectivas para América Latina



## CAPÍTULO 6

# La estructuración de la pobreza

*Bryan Roberts\**

### 1. Introducción

Los capítulos que integran este libro dejan claro que se han producido cambios notables en la naturaleza de la pobreza urbana latinoamericana en comparación con aquella que primó durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de los años sesenta y setenta. En este capítulo exploro los significados de estos cambios en términos de una renovada y cambiante interpretación de la pobreza urbana. Conceptos tales como *marginalidad* o *estrategias de sobrevivencia*, que fueron muy utilizados en períodos anteriores, han caído hoy en desuso como herramientas para explorar el significado de la pobreza. Por otro lado, nuevos conceptos como *exclusión social*, *vulnerabilidad* y *activos*, han reemplazado a los viejos. Sin duda una de las razones para estos cambios de viejos por nuevos conceptos puede atribuirse a una cuestión de moda; sin embargo, mi argumento es que efectivamente existe una necesidad substantiva de nuevos conceptos en virtud de una realidad urbana latinoamericana que ha sido radicalmente alterada.

En el período de industrialización por sustitución de importaciones, que también se caracterizó por una rápida urbanización, la extendida

---

\* Director Interino del Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS), C.B. Smith Sr. Centennial Chair en U.S.-Mexico Relations, y Profesor de Sociología, University of Texas en Austin.

Bryan Roberts

pobreza fue percibida tanto por los gobiernos como por los mismos sectores urbanos como un problema, pero un problema que podría ser resuelto: en el mediano y largo plazo a través de la continua expansión de las oportunidades de ingreso en las ciudades, y en el corto plazo por medio de las estrategias de auto-ayuda de los pobres para obtener trabajo y vivienda. La creación de empleo en el sector formal se consideró entonces como uno de los aspectos claves para la reducción de la pobreza, al igual que la expansión universal de los programas de seguridad social en términos de seguridad laboral, cobertura de salud, derechos de jubilación y pensión, y otros beneficios sociales, hasta alcanzar a toda la población ocupada. La pobreza de los sesenta y setenta fue predominantemente una condición rural, con mucha menor incidencia en las zonas urbanas que en las rurales (CEPAL, 1985). Altimir (1996) señala que hasta los años ochenta las políticas focalizadas contra la pobreza estaban ausentes en los portafolios de políticas sociales o, en su defecto, estaban incrustadas en programas más amplios de reformas estructurales, como por ejemplo, las políticas de reforma agraria.

En la actualidad la pobreza es predominantemente urbana. Los programas focalizados son hoy el principal mecanismo para enfrentar la pobreza, complementando, y en ocasiones reemplazando, a los programas de seguridad social vinculados al trabajo. La proporción de empleados urbanos cubiertos por la seguridad social no se ha incrementado de manera significativa en comparación con los niveles alcanzados hacia 1980. De hecho en los años noventa esta cobertura descendió en algunas de las principales ciudades de América Latina (Portes y Roberts, 2005). Un contraste más importante aún es que el contexto socio-económico y demográfico de la pobreza urbana es ahora sustancialmente diferente de aquel que primó durante el período de I.S.I. En gran parte, esto se debe a los impactos, directos e indirectos, de las políticas de liberalización económica, tales como la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación de los mercados, que reemplazaron al régimen anterior basado en altas tarifas arancelarias y la directa intervención del estado en la regulación de la economía.

Los capítulos anteriores dejan ver que una consecuencia de la liberalización económica ha sido el debilitamiento del vínculo entre empleo y protección social de la población urbana. La erosión de este vínculo ha puesto fin a la confianza depositada tanto por los gobiernos como por los mismos trabajadores en que la modernización, la elevación de los niveles de productividad y la evolución “natural” de los mercados de trabajo terminaría por eliminar la pobreza para la mayoría quedando reducida a

una pequeña proporción de la fuerza de trabajo. Incluso la economía informal, que constituyó un recurso central de los hogares para enfrentar la pobreza, ha perdido mucho de su dinamismo inicial como resultado de importaciones masivas y baratas, y grandes supermercados que socavaron las oportunidades de las empresas familiares de pequeña escala. Como señala Mercedes González de la Rocha (en este volumen, 2001), a pesar de los incrementos en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, colocar trabajo extra en el mercado es ahora un recurso menos efectivo para los hogares de lo que fue en períodos anteriores debido a la proliferación de trabajos precarios y mal pagos, y al incremento del desempleo abierto.

Otros cambios en el contexto socio-económico de la pobreza urbana reportados en los capítulos previos reflejan la expansión y maduración física de las ciudades. Esto incluye la ocupación de los espacios disponibles, la provisión de infraestructura urbana y transporte, y la expansión de áreas contiguas de urbanización que llegan a distancias cada vez más lejanas del centro. Tal como estiman Cenecorta y Smolka (2000), la “periferización” ha alcanzado un evidente umbral límite en muchas ciudades Latinoamericanas. Las consecuencias de las imperfecciones del mercado, como muestran Sabatini et. al. en este volumen, resultan en incrementos en la segregación de pequeña escala a través de *barrios cerrados* (*gated communities*) y *paseos de compras* (*shopping malls*), más que en la segregación de gran escala de tipo norteamericano a través de los suburbios de ingresos medios y altos. Como argumentan Kaztman y Retamoso al igual que Bayón y Saraví, una consecuencia negativa de la expansión y madurez de las ciudades es que la pobreza es ahora frecuentemente reforzada por la organización espacial de las ciudades, como cuando vivir en comunidades homogéneamente pobres incrementa las desventajas individuales de la pobreza. En el pasado la organización espacial informal y como la proliferación de asentamientos irregulares y fraccionamientos populares sirvieron con frecuencia para superar la pobreza. Como queda claro en el capítulo de Sabatini et. al., en la actualidad el rol de la organización espacial urbana es más ambiguo. Puede intensificar tanto la pobreza como la vulnerabilidad a la pobreza al empantanar a los pobres en *barriadas de desesperanza* (*slums of despair*) o puede proveer efectos beneficiosos esparcidos desde los barrios más ricos y mejor provistos hacia los más pobres (cf. Eckstein, 1990).

Tendencias demográficas, como la reducción de la fertilidad, el incremento de la longevidad y la disminución del tamaño promedio de los hogares son otros tantos factores adicionales que han contribuido a la

Bryan Roberts

transformación del contexto socio-económico de la pobreza. Aunque hogares más pequeños pueden disminuir la presión de la pobreza, ello también implica menos miembros disponibles para cuidar del número creciente de adultos mayores. El capítulo de González de la Rocha deja claro que el aislamiento social puede ser un resultado del aumento de los hogares con necesidades especiales. El incremento de patrones centrifugos de migración puede contribuir a este aislamiento, en la medida que la migración inter e intra urbana como la internacional tiende a reemplazar a la migración rural-urbana como patrón dominante. Las consecuencias de estos nuevos tipos de movilidad pueden ser unidades familiares más fragmentadas y redes familiares más débiles, tal como sucede en los casos de ancianos, jóvenes y/o madres solteras viviendo separados de sus familias.

Comenzaré este capítulo con una revisión de la pobreza urbana en América Latina en los años sesenta y setenta. Me concentraré sobre dos problemas puntuales de la literatura de aquel tiempo sobre la pobreza: uno de ellos es la percepción de la pobreza como un problema principalmente cultural que emerge de la falta de educación, experiencia urbana, y empleo formal entre los pobres urbanos; el otro es la percepción de la pobreza como una condición activa, en la cual los pobres se esfuerzan y desarrollan diversas estrategias para mejorar su situación utilizando para ello una gran variedad de recursos. La discusión posterior gira en torno a los conceptos de exclusión, actores e *interfaces*, los cuales, a diferencia del viejo concepto de marginalidad, focalizan sobre la forma en que la pobreza actual refleja el funcionamiento mismo de las instituciones modernas y no la falta de acceso a ellas.

## 2. Pobreza urbana y marginalidad en el período de sustitución de importaciones

De manera llamativa un problema permaneció recurrentemente ausente en los análisis ya clásicos de Gino Germani (1955) sobre la estructura social Argentina; ese aspecto no es otro que la pobreza. Una de las razones que explican por qué no se incluyó en sus análisis la extensión de la pobreza en áreas rurales y urbanas de Argentina es la falta de estadísticas apropiadas sobre ingreso y consumo de los hogares. Sin embargo, resulta evidente también que la pobreza no era un problema saliente en la Argentina económicamente dinámica de los años cincuenta, en la cual las oportunidades de movilidad social estaban abiertas incluso para las clases populares (ibid: pp. 224-225). En cambio, Germani sí analizó

los factores socio-psicológicos que podían incidir en la movilidad social y en la adaptación a la vida urbana. De este modo, dirigió su atención hacia los nuevos inmigrantes provenientes del interior del país, en quienes Germani vio características socio-psicológicas diferentes a las de aquellos originarios de Buenos Aires.

En un trabajo posterior, Germani (1973) analiza la pobreza desde la perspectiva de la marginalidad que él define como la no-participación en los roles y beneficios a los cuales es normativamente esperado que los individuos tengan acceso. Ve la marginalidad como multidimensional, basándose él mismo en la distinción de T. H. Marshall entre derechos civiles, políticos y sociales. Es precisamente la progresiva incorporación de los marginales a estos derechos la que, según Germani, asegurará que se constituyan en miembros activos de la sociedad, con la capacidad necesaria para superar los efectos debilitadores de la pobreza. Parte de la preocupación de Germani se centró en la conciencia de la marginalidad por parte de los individuos, enfatizando ahora más de lo que lo había hecho en sus trabajos previos la posibilidad de que la modernización por sí misma no resolviera los efectos culturalmente debilitadores de la marginalidad.

Otros investigadores enfatizaron aún más que Germani los efectos culturales negativos de la marginalidad. Para los académicos asociados con el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) (DESAL, 1969; Giusti, 1971; Vekemans y Giusti, 1969/1970), el aspecto cultural de la marginalidad era lo que hacía de la pobreza una condición persistente. Los pobres eran marginados por la falta de educación, la falta de valores urbanos modernos y la falta de participación en la vida civil y política de la sociedad más amplia. La solución consistía en incorporar a los pobres a través de la educación y la promoción popular. Los teóricos del DESAL reconocían, sin embargo, las severas limitaciones de las estructuras políticas y económicas a la incorporación de los grupos marginales, y enfatizaron entonces la necesidad de hacerlos parte del proceso político como fuerzas galvanizadoras para cambiar las estructuras existentes. El problema, entonces, era que los pobres estaban fuera de las instituciones –educativas, políticas y el mercado de trabajo formal– que constituían la sociedad moderna. Este énfasis sobre los marginales como “outsiders” fue también parte de las críticas marxistas de la marginalidad de los años sesenta y setenta. Tanto para Nun como para Quijano, los marginales, definidos en términos de trabajadores informales, eran apolíticos, carentes de una conciencia proletaria, y además incapaces de hacer una contribución progresista al cambio político.

Bryan Roberts

La observación más incisiva sobre los aspectos culturales de la pobreza pertenece a Oscar Lewis (1961, 1968) en su tesis de la cultura de la pobreza. Su argumento es ya lo bastante conocido como para ser necesario repetirlo aquí; sin embargo, es importante notar el énfasis de Lewis sobre la naturaleza auto-perpetuante de la cultura de la pobreza, la cual tendía a aislar social, económica y psicológicamente a los individuos del modo de vida dominante en la sociedad. Al igual que los teóricos de la marginalidad, Lewis también veía en la cultura de la pobreza un resultado directo del carácter parcial de la modernización económica de América Latina. Para Lewis, al igual que para Nun y para Quijano, son los trabajadores informales, no el proletariado formal de las fábricas y las minas, quienes pertenecen a la cultura de la pobreza.

Sin embargo, fue precisamente este énfasis de Lewis sobre la naturaleza auto-perpetuante y aislacionista de la pobreza lo que atrajo las mayores críticas de quienes enfatizaban la capacidad de los pobres para ser agentes activos en la superación de la pobreza. Estos investigadores enfatizaron la adaptación racional de los pobres, como en el caso de los habitantes de asentamientos irregulares en Santiago, que durante los años sesenta y setenta negociaron con el estado y los partidos políticos mejoras en sus condiciones de vida (Portes, 1972). Otros estudios también enfatizaron que los pobres eran activos en mejorar sus condiciones de vida a través del clientelismo político, la economía informal y la autoayuda en el hogar. Los pobres, más que cualquier otra cosa estaban sobreintegrados a la vida urbana, viajando diariamente a través de la ciudad, complementando la economía formal con actividades informales y evaluando toda oportunidad política que se les presentaba (Roberts, 1973). En México, Lomnitz (1975) y González de la Rocha (1986) mostraron de manera convincente que los pobres poseían una considerable cantidad de recursos sociales, a través de lazos de parentesco y amistad, redes migratorias, que les permitían enfrentar la vida en la ciudad.

En retrospectiva, podemos ver que estas diversas perspectivas sobre la pobreza reflejaron aspectos significativos, pero diferentes, de la realidad urbana de América Latina. En efecto, las economías latinoamericanas se modernizaron e industrializaron durante el período de I.S.I. En algunos países, como Argentina, Uruguay, y en menor medida Chile, esta modernización creó un numeroso proletariado formal, con una extensa cobertura en seguridad social y considerables oportunidades de movilidad social, particularmente en términos de un desplazamiento desde trabajos agrícolas a no agrícolas. En este contexto, la extensión de la pobreza fue aliviada por la urbanización. Al mismo tiempo, la cultura fue un factor a

tener en cuenta en la definición de las características de la pobreza. El flujo de migrantes rurales, aún en el caso de Argentina, planteó el problema de las diferencias culturales entre aquellos provenientes de una vida agrícola y rural, y aquellos que ya residían en la ciudad desde hacía largo tiempo. Estas diferencias impactaron las actitudes y los comportamientos políticos, particularmente en aquellos casos en los que los migrantes se concentraron en el sector de la construcción o en las actividades informales, sin incorporarse a la industria de gran escala; Perlman (1976), por ejemplo, señala cómo los habitantes de las favelas en Brasil inicialmente apoyaron el golpe militar de 1964. Sin embargo, las oportunidades formales e informales de vivienda y trabajo generadas en las ciudades durante el período de sustitución de importaciones les permitieron a los pobres enfrentar activamente los desafíos de la vida urbana.

Los ejes analíticos sobre la modernización, la marginalidad cultural y las estrategias de sobrevivencia tenían importantes elementos en común. No veían la pobreza como una condición perdurable, siempre que los pobres tuvieran un acceso amplio a los derechos civiles, políticos y sociales de ciudadanía, incluyendo el derecho a un trabajo decente. En el período de industrialización por sustitución de importaciones, los derechos civiles y políticos fueron más impugnados por las élites que lo que fueron los derechos sociales, en la medida que estos últimos, particularmente en salud y educación, formaban parte del proyecto de modernización (Roberts, 1996). El fin del período de sustitución de importaciones y el inicio de la liberalización económica coinciden con el proceso de democratización a lo largo de toda la región. Parecía haberse creado en la región una situación en la cual los pobres, haciendo uso de sus recién descubiertos derechos civiles y políticos, podrían extender sus derechos sociales y poner de este modo fin al carácter auto-perpetuante de la pobreza. Sin embargo, lo que sucedió fue que la pobreza se consolidó en la mayor parte de las áreas urbanas de América Latina, y ahora, en claro contraste con el pasado, la pobreza ya no resulta de estar fuera del sistema, sino de ser un miembro de segunda clase de ese sistema.

### **3. Liberalización económica e institucionalización de la pobreza**

La tesis de esta segunda parte del artículo es que la pobreza urbana se ha tornado una parte crecientemente institucionalizada de la organización urbana contemporánea. En un primer nivel, esto es evidente en el modo en que la población de bajos ingresos es categorizada en diferentes

Bryan Roberts

niveles de pobreza, tal como es el caso de pobres e indigentes en los programas contra la pobreza que proveen paquetes de ayuda a los individuos y sus familias sobre la base de criterios técnicos e impersonales de sus necesidades. La provisión clientelar de ayuda en cierta medida aún persiste, pero crecientemente la pobreza es vista por los hacedores de políticas en los gobiernos y por los organismos multilaterales como una condición cuantificable cuya superación requiere tanto de mediciones eficientes, como de políticas que puedan ser eficientemente implementadas y evaluadas. En un segundo nivel, la pobreza se ha institucionalizado a través del funcionamiento de los sistemas de educación, vivienda y salud. La desventaja resulta no de estar fuera de estos sistemas, sino de estar dentro de ellos, pero en una posición inferior, lo que Sen (2000) llama una *inclusión desfavorable* (*unfavourable inclusion*). Además, sostengo que la nueva, más individualizada, y más persistente relación entre los pobres y el Estado crea el peligro de minar la capacidad colectiva de los pobres para hacer frente a su entorno.

Dividiré esta segunda parte del capítulo en cuatro secciones. Primero, delinearé los conceptos que utilizo para entender la pobreza urbana contemporánea: exclusión/inclusión social, actores, formas de racionamiento e interfaces. Segundo, utilizaré estos conceptos para explorar las consecuencias para la pobreza de las tendencias actuales en la organización socio-espacial y el mercado de trabajo de las ciudades latinoamericanas. Tercero, examinaré el abanico de actores involucrados en las políticas de combate a la pobreza; y, finalmente, exploraré las formas de relacionamiento entre los pobres y el estado que se están desarrollando en América Latina.

### **3. 1. Procesos de exclusión**

Aunque sujeto a una amplia variedad de definiciones, el concepto de exclusión social tiene la ventaja de centrar el foco de atención de manera más explícita que el de marginalidad sobre los aspectos relacionales de la pobreza y, en particular, sobre la cuestión de la agencia (Sen, 2000; Rodgers et. al. 1995; Islam, 2005). Los excluidos son aquellos sin la capacidad (*capability*) de participar plenamente en la vida social, política y económica de la sociedad (Wood, 2005). Es una perspectiva multidimensional de la pobreza. En este sentido, la exclusión, en términos de ciudadanía, resulta similar a la marginalidad tal como fuera definida por Germani. La principal diferencia es que la exclusión social privilegia no la condición de pobreza, sino los procesos relacionales que conducen a la exclusión o, de manera alternativa, permiten la inclusión. La pobreza no

208

es sólo la privación en términos de acceso al mercado o a relaciones sociales o políticas, sino que con frecuencia es una privación que resulta de acciones intencionales o inintencionales de otros (Sen, 2000). Un rasgo distintivo de los procesos de exclusión es que dan por resultado excluidos que no constituyen un grupo cohesionado capaz de ejercer colectivamente sus capacidades. Focalizar el análisis sobre los procesos de exclusión significa también prestar atención a la cambiante vulnerabilidad a la exclusión de diversos sectores de la población dependiendo de las etapas del curso de vida en que se encuentren los individuos y de eventos políticos o sociales.

Cercano al concepto de exclusión se encuentra el de *inclusión desfavorable* (*unfavorable inclusion*). En la América Latina contemporánea, este pariente cercano de la exclusión social opera a través de profundas diferencias en la calidad de los trabajos disponibles, de los servicios de educación y de salud. En América Latina, más que en países de Asia y África, las formas más crudas de exclusión en términos de alfabetismo, salud y libertades políticas, han sido prácticamente superadas (cf. Sen, 2000). América Latina se encuentra en un estadio de desarrollo particularmente ambiguo, en el cual las otras formas de exclusión son reforzadas por procesos de *inclusión desfavorable*. Mi argumento es que en ocasiones las políticas contra la pobreza también actúan como procesos de inclusión desfavorable.

Para explorar estos procesos tan complejos, retomaré una de las tradiciones más antiguas en que la pobreza es vista esencialmente como una condición relacional; me refiero a la de Georg Simmel. La preocupación de Simmel era la estructura o forma de una relación, la cual conducía a resultados similares aún cuando el contenido específico de tal relación variara. La pobreza, en la definición clásica de Simmel de 1908 (1971: 150-178), se refiere a una relación de ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del Estado no les es dada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para preservar la fábrica social. En palabras de Simmel (1971) “la posición especial de los pobres que reciben asistencia gubernamental, no impide su incorporación al Estado como miembros de la unidad política total. Esto es así a pesar de que su situación general hace que su condición individual sea el punto final de un acto de ayuda y, por otro lado, que se sean un objeto innerte sin derechos en los objetivos globales del Estado” (158) y “Los pobres, como una categoría sociológica, no son aquellos que sufren deficiencias y privaciones específicas, sino aquellos que reciben asistencia o deberían recibirla de acuerdo con las normas sociales vigentes” (175). La

Bryan Roberts

asistencia pública, remarca Simmel, es una rama de la administración en la cual las partes interesadas no tienen ninguna participación.

La forma en que los resultados de las políticas sociales pueden verse afectados por la relación entre los funcionarios de gobierno y las poblaciones objetivo ha alimentado por largo tiempo la preocupación europea por la naturaleza del Estado de Bienestar y por los modos en que el bienestar provisto por el Estado puede conducir a la exclusión social. De hecho, el concepto de exclusión social fue forjado en el contexto de los fracasos del Estado Benefactor en la tarea de poner fin a la pobreza como una condición auto-perpetuante (Islam, 2005). La ayuda que reciben los pobres los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social y cultural. Las relaciones del Estado con los pobres crean distintos grupos identificables entre los más desventajados, pero sobre la base de ingresos tan bajos que es difícil que puedan mantener otras relaciones sociales y disfrutar de la vida pública. Sea como residentes de viviendas públicas, beneficiarios de asistencia económica para complementar ingresos insuficientes o receptores del seguro de desempleo, los pobres no sólo eran clientes del Estado, sino que permanecían tan dependientes del Estado como lo podían ser los desempleados de largo término.

Con el proceso de democratización, los pobres en América Latina se han constituido de manera creciente en ciudadanos con derechos políticos y civiles; pero los derechos sociales son ahora más conflictivos que lo que lo fueron en el pasado (Roberts, 1996). Los derechos universales a la educación o a la seguridad social resultan paulatinamente menos relevantes para los pobres que los programas focalizados de combate a la pobreza en los cuales los pobres se constituyen en clientes individualizados del Estado. En la práctica, la focalización individualizada puede debilitar los lazos comunitarios que podrían constituir importantes recursos para los pobres. Un ejemplo de lo anterior es el programa de Fujimori por el cual se reemplazó el aporte gubernamental para los comedores comunitarios en Lima por paquetes individuales de alimentos para los más pobres. Previamente, los comedores comunitarios habían sido beneficiosos para el barrio en su totalidad y movilizaban la ayuda voluntaria de personas no-pobres que con frecuencia se constituían para los más pobres en fuente de ayuda, consejos y contactos.

Mientras que con los marginales del período de sustitución de importaciones la inclusión parecía ser una cuestión de extender cada vez más los programas de educación, salud y seguridad social, la pobreza y la exclusión social contemporáneas son fenómenos más recalcitrantes. Ro-

sanvallon (2000) señala que la exclusión social es un proceso que ocurre a lo largo de la vida como resultado de cambios estructurales en el mercado de trabajo, tendencias demográficas (particularmente el envejecimiento de la población) y una consistente disminución del compromiso de las clases medias con un sistema nacional de bienestar. Las alianzas políticas que en el pasado sostuvieron un sistema nacional de seguridad social han sido quebradas por los temores a las cargas impositivas cada vez más onerosas asociadas con los crecientes costos de la provisión de bienestar, y la consecuente preferencia de las clases medias por salirse del sistema público y optar por sistemas privados.

Complicando aún más las posibilidades del Estado moderno de enfrentar la exclusión social, está el hecho que los pobres no constituyen categorías de personas fácilmente identificables, cuyos riesgos de desempleo o enfermedad pudieran ser calculados y asegurados, de manera de brindarles protección contra ellos. Tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, la inseguridad laboral y la vulnerabilidad a la pobreza resultante de factores impredecibles como enfermedad, accidentes, pérdida de trabajo, crimen o rupturas familiares, por mencionar sólo algunos ejemplos, se han vuelto aspectos mucho más comunes de estas sociedades. Para Rosanvallon (2000: 102-106) la pobreza es una condición mucho menos uniforme que en el pasado, que requiere hoy enfoques más individualizados y flexibles por parte del Estado. Estos enfoques suelen ser promovidos por organizaciones multilaterales de ayuda y se han constituido en la doctrina prevaleciente en América Latina.

La expansión de los enfoques individualizados y flexibles hacia los pobres hace que el problema de las “interfaces” se constituya en un componente crucial en el análisis de la política social contemporánea. Tal como lo señala Long (1999), la esencia de la perspectiva de las “interfaces” consiste en “explorar cómo las discrepancias de intereses sociales, interpretaciones culturales, conocimientos y poder son mediadas y perpetuadas, o transformadas en momentos críticos de confrontación y articulación” (21). Tanto la confrontación como la articulación son aspectos inevitables en la implementación de políticas sociales, en la medida que los ejecutores de estas políticas (personal médico, educativo o de otros programas asistenciales) deben aplicar localmente políticas estandarizadas nacionalmente y con una cooperación, por lo menos tácita, de poblaciones que son socialmente heterogéneas. Además, en el caso de las políticas de combate a la pobreza, la relación entre los implementadores de los programas y las poblaciones objetivo resulta tan importante para el éxito del programa como su mismo contenido.

Bryan Roberts

Esta perspectiva está adquiriendo aún mayor relevancia debido a cambios tanto en la naturaleza de la relación estado-sociedad en América Latina, como en la orientación de las políticas sociales. Mi impresión es que estos cambios no sólo han profundizado las intervenciones planificadas en la política social, sino también una demanda de mayores niveles de participación de la población en áreas de políticas anti-pobreza como educación, capacitación, salud y desarrollo comunitario. El resultado es la multiplicación de situaciones de “interfaz” en las cuales agencias gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones comunitarias, y habitantes de la comunidad entran en contacto, en ocasiones en confrontación, respecto a las políticas sociales, y en negociación respecto a los resultados esperados.

Podemos ahora regresar al material que se presenta en los capítulos previos y re-examinarlos en términos de los procesos de exclusión social, y preguntarnos quiénes son los principales actores en este proceso. Comencemos con la comunidad y la organización espacial.

### **3.2. La organización espacial y los barrios**

Los capítulos previos dejan pocas dudas respecto a la fuerza de los procesos de exclusión que operan en la organización socio-espacial de las ciudades latinoamericanas. Los barrios de bajos ingresos parecen ser hoy una base de contención social y solidaridad mucho menos firme que lo que solieron ser en el pasado. Múltiples factores objetivos avalan esta impresión. Los altos índices de crimen y violencia en barrios de bajos ingresos implican que la gente evite la interacción social en los espacios públicos. Las distancias cada vez más extensas entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo de los pobres en muchas ciudades también crean una disyunción entre la ciudad del día y la ciudad de la noche, tal como es notado en Santiago. En Pachacutec, un distrito sumamente pobre localizado en el norte de Lima, sus residentes deben viajar varias horas hasta sus lugares de trabajo, con frecuencia retornando muy tarde en las noches a sus casas. Esto significa que las pandillas de jóvenes desempleados que deambulan por las calles del distrito reciban escasa supervisión por parte de los adultos (Pereyra, 2003).

La cuestión se torna más compleja cuando nos preguntamos acerca de los actores que contribuyen a estos procesos de exclusión. Los pobres tienen pocas opciones al elegir donde vivir. La invasión de tierras y el desarrollo de asentamientos irregulares son opciones hoy menos disponibles que en el pasado, aunque deben notarse excepciones como el

exitoso movimiento que se presenta en el capítulo de Sabatini et.al., que logró establecer un asentamiento irregular en un distrito privilegiado de Santiago, o la reciente importancia que adquieren los asentamientos irregulares en Montevideo que reportan Kaztman et. al. (2004). También es más común hoy que en el pasado que los pobres residan en barrios de viviendas provistas, directa o indirectamente, por el Estado.

En el caso de Santiago, Tironi (2003) estima que alrededor de 90.0% de la población pobre vive en proyectos habitacionales financiados por el Estado y construidos entre los años 1980 y 2000. En una serie de estudios etnográficos, Márquez (2005a) explora la importancia de la radical reestructuración que experimentaron los barrios de Santiago a través de una masiva relocalización de los pobres como de una rehabilitación comercial de las zonas centrales de la ciudad, conducidas ambas por el Estado. Su tesis es que esto produjo un debilitamiento del sentido de comunidad y de la integración social en barrios de ingresos bajos y medios por igual. En los proyectos habitacionales financiados por el Estado existen variaciones; algunos proyectos de relocalización contienen diversos modelos de vivienda, tienen una mayor heterogeneidad social y poseen una activa organización comunal. Sin embargo, otros complejos habitacionales son más homogéneos, tanto en términos de pobreza como en términos del tipo de viviendas construidas, y tienen una escasa organización comunitaria (Márquez, 2005b).

En todos sus estudios de caso, los beneficiarios de las nuevas viviendas valoran sus comodidades, pero lamentan el quiebre del sentido de comunidad que ellos experimentaban en los asentamientos irregulares (campamentos) de los cuales provienen. En estos nuevos proyectos hay pocos elementos que estimulan la interacción comunitaria o la solidaridad; las enormes extensiones de viviendas homogéneas crean un sentido de anonimato. Estos proyectos habitacionales multifamiliares tienen pocos espacios públicos (tales como mercados), los vecinos no se conocen entre sí, y existe temor por el crimen y la violencia. Márquez destaca la naturaleza individualizante y estigmatizadora de estos proyectos habitacionales (Márquez, 2004a). Sus residentes establecen distinciones finas entre ellos a partir de cómo obtuvieron sus viviendas (vía ahorros personales o un financiamiento total por parte del Estado) y de qué tipo de asentamiento provienen.

En uno de sus casos de estudio, el Estado literalmente abandonó a su suerte a los residentes del proyecto una vez que recibieron las llaves de sus viviendas, dejándolos con largas y pesadas deudas, una infraestructura pobremente construida y un servicio de transporte precario. Már-

Bryan Roberts

quez (2004b) llama al proyecto “*La Villa Sin Nombre*”, pues incluso la municipalidad no tiene una idea clara de su nombre. En otro proyecto, la principal relación con el Estado después de recibir las viviendas fue a través de individuos yendo a la municipalidad a recibir el pago de un programa de asistencia social al cual calificaron por ser muy pobres. Márquez contrasta el simbolismo comunitario con el cual comenzaron muchos de estos proyectos, y que se expresaba en el discurso de funcionarios públicos enfatizando los valores comunitarios y el empoderamiento, con las relaciones individualizadas y clientelares que se desarrollaron más tarde entre el Estado y los residentes de los mismos proyectos (Márquez, 2005b).

Los viejos asentamientos auto-construidos también pueden hoy estar contribuyendo a la exclusión. Originalmente ellos respondieron a los intereses de sus promotores, permitiéndoles obtener un techo y ajustar las viviendas a las cambiantes necesidades de la familia a través de la continua construcción de nuevas habitaciones. Ahora estos asentamientos requieren de mejoras, pero los ingresos de sus propietarios, con frecuencia ya ancianos, no están a la altura de estas necesidades. Los viejos pueden continuar recibiendo la ayuda de sus hijos, quienes es probable que ocupen pequeñas parcelas dentro de la parcela original, pero la falta de títulos de propiedad y/o el poco valor de mercado de estas propiedades generan dificultades a la hora del fallecimiento de los propietarios originales respecto a quién o quiénes serán los herederos (Ward, 2005).

Los promotores inmobiliarios juegan un papel importante en los procesos de exclusión/inclusión. En Buenos Aires, Bayón y Saraví muestran cómo las acciones de estos promotores en la creación de extensos *barrios cerrados* (*gated communities*) incrementan la distancia social entre los pobres y las clases medias y altas. Los *barrios cerrados* con frecuencia poseen sus propias escuelas, servicios médicos y comerciales, lo que reduce profundamente la interacción entre clases. Ellos reducen, por ejemplo, el efecto multiplicador por el cual escuelas de alta calidad aprovisionadas por las clases medias pueden tener efectos positivos sobre los niveles educativos de todo el distrito. Sabatini et.al., en contraste, ven procesos en marcha más positivos e inclusivos con los nuevos desarrollos comerciales y habitacionales. Cuando estos se localizan en las proximidades de barrios de bajos ingresos, ellos pueden proveer fuentes de trabajo, y traer consigo mejoras en los servicios comerciales, en los caminos y en la infraestructura básica. Además, dado que estos desarrollos no pueden protegerse completamente permaneciendo detrás de las murallas, ellos tienden a incrementar la seguridad del barrio a través de alianzas inter-clases

para presionar a los gobiernos locales a proveer una adecuada vigilancia. En el caso de Santiago, tales alianzas inter-clases han sido exitosas en la protección del medioambiente local, como en el caso de los movimientos surgidos contra la ocupación de tierras.

La tendencia de las clases medias y altas a aislarse ellas mismas de los pobres ha significado un efecto excluyente tanto en salud como en educación. El crecimiento de los servicios de educación y salud privados, ha sido sustancial a lo largo de toda América Latina, particularmente notorio en Santiago. El problema central aquí es uno que ya hemos notado anteriormente: el socavamiento de las alianzas inter-clases que promueven la calidad de los servicios públicos. Aunque existe en Santiago un sistema para redistribuir los ingresos municipales a favor de los municipios más pobres, todavía deja a los municipios más necesitados con menores ingresos per capita que los más ricos, y este es un factor que contribuye a reducir los logros educativos en los municipios pobres (Marcus, 2003). Un problema similar ocurre con los sistemas de salud de atención primaria.

Las disparidades educativas entre los pobres y las clases medias y altas son actualmente factores importantes en los procesos de exclusión. Sus efectos son amplificados por las tendencias del mercado de trabajo. La inseguridad laboral se ha incrementado en muchos países latinoamericanos, y parte de esa inseguridad se basa en la decreciente relevancia de las habilidades especializadas. Pérez Sainz (2005) señala que la toma-de-riesgos es un rasgo que de manera creciente resulta un componente central de los mercados de trabajo. Los trabajadores deben estar preparados para cambiar de empleos y empresas y asumir nuevas tareas. La capacidad de adaptación, y no el conocimiento especializado, se torna el criterio clave para el éxito en el mercado de trabajo. El corolario de estas tendencias es que sólo altos niveles de educación pueden proveer un acceso garantizado a un empleo. En contraste, en el pasado el entrenamiento laboral y la relación maestro-aprendiz podía brindar habilidades específicas que garantizarían al trabajador un trabajo estable en una fábrica, un pequeño taller, o como un auto-empleado en un oficio. Estos tipos de trabajos ya no están disponibles. Esto crea la paradoja de que la gente permanece durante más tiempo en el sistema educativo, pero sin que ahora esta mayor educación le garantice obtener un empleo.

En el pasado, los retornos de la educación fueron más diferenciados y predecibles. Terminar la educación primaria podía permitirle a un niño de una familia pobre obtener un empleo en una fábrica. Hoy es crecientemente necesario completar la universidad, e incluso una buena univer-

Bryan Roberts

sidad, para poder obtener un empleo relativamente seguro y bien remunerado. En su reexaminación de las tendencias de movilidad social en la Ciudad de Monterrey, México, Solís (2002) encontró que en comparación con los años sesenta, en 2001 había menos diferenciación salarial entre empleados (trabajadores de cuello blanco) y obreros (trabajadores industriales) con niveles educativos inferiores al universitario, pero un considerable abismo entre los ingresos de estas dos últimas clases y los de aquellos que alcanzaron el nivel universitario.

Hay aquí algunos asuntos aún no explorados. La competencia de las importaciones es probable que haya reducido la necesidad de trabajadores calificados en ciertos oficios, al igual que la comercialización masiva socava la viabilidad de los pequeños comercios familiares. Sin embargo, al mismo tiempo, el mundo de los negocios se basa de manera creciente en tecnologías de la información, demandando habilidades computacionales de una parte substancial de la fuerza de trabajo. La educación permite adquirir estas habilidades, o bien ellas pueden aprenderse en escuelas nocturnas y a través de cursos provistos por el Estado u ONGs. La expansión de las tecnologías de la información, a pesar del incremento de la desigualdad digital que pueden generar (*digital gap*), puede ser al mismo tiempo un proceso incluyente. Hay también evidencia de que además de las ventajas relacionadas al empleo, las tecnologías de la información pueden servir como medio de empoderamiento de los trabajadores, particularmente de las mujeres (Lee, 2005). En estudios de caso realizados en Nicaragua, Costa Rica y México, Lee muestra las múltiples ventajas que las mujeres pueden obtener a partir de estos cursos: una mayor credibilidad en sus propias capacidades, un mayor compromiso con la educación de sus hijos y mayor confianza para interactuar de igual a igual con los hombres.

### **3.3. Los actores involucrados en las políticas contra la pobreza**

En las últimas décadas el contenido de la política social se ha profundizado. Más es ofrecido, pero también es más lo que se espera de la población, demandando de las políticas un nivel de intervención en la vida de los pobres nunca antes visto. Los ancianos sin familiares de quienes puedan recibir ayuda se tornan un imperativo de la política social, más en algunos países que en otros. La urgencia del reentrenamiento laboral frente a las cambiantes demandas del mercado de trabajo es también una preocupación pública crítica. Los problemas de inseguridad pública en el nivel local de los barrios, ya sea en términos de violencia

doméstica o de pandillas, son motivo de un profundo debate que no había alcanzado la misma repercusión en períodos más tempranos del proceso de urbanización.

Estos cambios no son simplemente el resultado de la fragmentación social, sea esta percibida o real, y de la creciente sofisticación de la infraestructura y los mercados de trabajo urbanos. La política de la democracia y el trabajo de grupos defensores de derechos también contribuyeron de manera significativa a dar mayor relevancia a estos aspectos de las políticas contra la pobreza. Cualesquiera sean las razones de la mayor amplitud de las incumbencias de las políticas contra la pobreza, el resultado es no sólo una mayor intervención externa, sino también que son mayores las expectativas depositadas en la población. Las políticas contra la pobreza se constituyen en un medio para transformar a individuos, hogares y comunidades pobres en elementos productivos y con valor en el mercado en el desarrollo nacional (cf. Paley, 2001). En contraste con la situación prevaleciente en los años sesenta, en la cual los sectores pobres urbanos a lo sumo se beneficiaban indirectamente por políticas para reducir la pobreza tales como subsidios al transporte y/o a productos de la canasta básica de alimentos, la situación actual se caracteriza por una creciente y directa invasión de las políticas contra la pobreza en esferas privadas de las comunidades y los hogares.

La política de lucha contra la pobreza es crecientemente enmarcada por los procesos de descentralización que tienen lugar en América Latina, y que tienden a devolver la administración, y en menor medida, los recursos a los gobiernos municipales y regionales, y a otorgarles a las ONGs un rol más sustancial. La descentralización, que ha sido promovida con particular intensidad por las agencias multilaterales, es acompañada por un mayor énfasis en la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones como en la supervisión de la implementación de los programas. En sí mismos, estos son procesos incluyentes, sin embargo, debemos hacer notar ciertas advertencias

La primera de ellas es que existe cierta ambigüedad en la forma en la cual los gobiernos locales y centrales se vinculan con los pobres. Muchos de los programas pioneros contra la pobreza, como Solidaridad en México por ejemplo, se focalizaron en las comunidades. Estas eran comunidades pobres, pero la ayuda era otorgada basándose en el principio de que todos los miembros de la comunidad debían participar y que los beneficios serían para el conjunto de la comunidad. De manera creciente, la ayuda comenzó a darse sobre bases individualizadas. En el caso del programa Oportunidades, el cual reemplazó a Solidaridad, la ayuda fi-

Bryan Roberts

nanciera es directamente canalizada a familias individuales las cuales son identificadas a través de sofisticados programas de geo-información que permiten ir a los barrios e inscribir a los individuos que reúnen los criterios de pobreza. La asistencia médica es canalizada a través de clínicas locales, pero son las familias individualmente las responsables de cumplir con las medidas de salud preventiva que forman parte del Programa. Como hemos visto anteriormente, Márquez observa una tendencia similar en las municipalidades de Santiago, donde se observa un desplazamiento desde la provisión de beneficios que fortalecen las organizaciones colectivas hacia la provisión de beneficios individuales.

En esta misma dirección, las ONGs tienden cada vez más a actuar como administradoras de servicios financiados por el Estado, más que como organizaciones orientadas a fortalecer las capacidades de organización y gestión de demandas de las propias comunidades locales. Otro factor que contribuye al debilitamiento de dichas capacidades es la erosión de los partidos políticos y las organizaciones sindicales como potenciales defensores de los pobres. Esta erosión está en sí misma ligada a las transformaciones experimentadas en los mercados de trabajo, especialmente a la disminución del empleo en el sector público y la manufactura. Esto significa que la política se desarrolla crecientemente a nivel local, con escasos medios disponibles para trascender el nivel de acción más allá de la localidad. Mientras que en el pasado, los sindicatos y los partidos políticos podían brindar apoyo a los movimientos sociales urbanos, dándoles una relevancia a nivel de ciudad y nacional, en la actualidad, la acción está más limitada al barrio y sus problemas. Las iniciativas de presupuestos participativos en Brasil, Perú y otros países han creado un mayor sentido de inclusión entre los pobres, como lo muestra el estudio de Filguiera (2005) sobre presupuesto participativo en las favelas de Belo Horizonte. El líder de una favela comentaba (ibid:7): “El Presupuesto Participativo es un instrumento de lucha, principalmente para los barrios pobres y favelas”. Sin embargo, en otras comunidades pobres, como Pachacutec en Lima, lo notable es la ausencia de procesos de inclusión. La municipalidad local no tiene presencia en el distrito más grande, más allá de un par de policías. Los políticos municipales ni siquiera se preocupan de hacer campaña en esta localidad, puesto que ven como improbable el voto de los residentes, dado que éstos permanecen registrados en su distrito de origen.

Más allá de estas diferencias, un conjunto de tendencias comunes explican el reciente incremento en América Latina de la variedad y número de actores involucrados en la política social en comparación con

los años sesenta y setenta. La presencia de ONGs nacionales e internacionales ha crecido rápidamente en las décadas de 1980 y 1990. La democratización de la región durante este período es uno de los factores que explican tanto este incremento como el cambio en el carácter de la participación de las ONGs en la política social. Bajo los regímenes autoritarios, las organizaciones no gubernamentales tuvieron escasa participación en la administración de la política social. Las misiones técnicas internacionales fueron una excepción. La mayor parte de las ONGs fueron grupos defensores de derechos o grupos intentando promover la gestión de demandas a nivel local. Con la democratización y el mayor énfasis en el achicamiento del Estado y en un desarrollo basado en el libre mercado, las ONGs han adquirido nuevos roles en la administración de programas nacionales e internacionales de asistencia. Mientras bajo los regímenes autoritarios las ONGs fueron financiadas desde el exterior para realizar su trabajo de promoción de derechos individuales y de la comunidad, el apoyo externo bajo la democracia fue a cambio de la administración de programas de asistencia. En un contexto de escasez de recursos, ni los gobiernos ni las agencias internacionales de ayuda muestran interés en promover la capacidad de demanda a nivel local. Con el fin de sobrevivir financieramente, las ONGs se han volcado a la administración de programas, y al asumir este nuevo rol resulta comprensible que tengan menos interés que en el pasado en promover la capacidad de demanda. (Bebbington y Farrington, 1993; Jelin 1996; Nelson, 1995; Vivian, 1994).

El proceso de democratización ha incrementado también de manera dramática el rol de los gobiernos locales en la política contra la pobreza (Spink, 1999). Mientras que en los sesenta y setenta los gobiernos municipales estuvieron prácticamente ausentes del campo de la política social, sin responsabilidades en materia de salud, educación, y bienestar, en los noventa los gobiernos municipales se constituyeron en actores claves en la administración de estas áreas de la política social. La austeridad fiscal trajo consigo otros dos actores más a la política de lucha contra la pobreza (el sector privado a través de asociaciones público-privadas, y organizaciones comunitarias locales). En ambos casos, estas son estrategias que intentan estirar los escasos fondos públicos para poder proveer servicios tales como capacitación laboral o centros comunitarios de atención para jóvenes y adultos mayores.

Los discursos de los varios actores de la política pública son ahora mucho más heterogéneos que en el pasado. En el pasado la política social fue percibida principalmente como un arma de modernización y era poco cuestionada. La extensión de los servicios de salud, educación, y

Bryan Roberts

bienestar social podían verse como aspectos necesarios e incontrovertibles del proceso de modernización. Los países latinoamericanos presentaban diferencias en la extensión y profundidad de la cobertura de estos servicios, dependiendo de su nivel de desarrollo, pero todos pretendían alcanzar una cobertura total. En la situación actual, la política contra la pobreza es vista desde un conjunto más divergente de perspectivas.

Una de estas perspectivas proviene de la difusión de modelos internacionales de política social. Aunque existen algunas diferencias de énfasis, las principales agencias internacionales de préstamo coinciden en un modelo de políticas, el cual incluye descentralización, cooperación pública y privada, focalización de los programas y participación de la comunidad. El discurso es también pro-derechos, enfatizando la igualdad de derechos y la necesidad de construir una sociedad civil fuerte a través de la participación ciudadana. Los programas patrocinados por estas agencias vienen acompañados con plantillas predefinidas de los pasos necesarios a seguir en la implementación de los programas, tales como convocar a reuniones vecinales, asegurar una adecuada representación de los diferentes grupos de la comunidad y seguir procedimientos democráticos. Estos modelos son igualmente aplicados a diferentes clases de programas (programas para adultos mayores, niños, adolescentes, madres solteras, para el mejoramiento de viviendas, etc.). Además, son aplicados de manera relativamente estandarizada en diferentes países y en áreas rurales o urbanas.

A nivel de los gobiernos nacionales, las políticas sociales, incluyendo aquellas de lucha contra la pobreza, son hoy, no menos que en el pasado, identificadas con proyectos nacionales de modernización, unificación, y reparación de las desigualdades regionales, como un medio de incorporar a grupos espacialmente remotos y culturalmente diversos en una nación políticamente centralizada y culturalmente unificada. Estos imperativos crean cierta independencia de los objetivos frente a las presiones de las agencias externas. Chile, por ejemplo, continuó con su propia política de vivienda basada en subsidiar la construcción de viviendas, a pesar de la desaprobación del Banco Mundial y el retiro de sus préstamos. De manera similar Brasil, mientras negociaba con el Banco Mundial préstamos para políticas sociales, siguió con su particular combinación de una regulación centralizada de la política social con una descentralización a nivel local de su implementación. Empañando la racionalidad gerencial, el clientelismo ha permanecido como una fuerza importante en la política social prácticamente en todos los países de América Latina. La ausencia de partidos políticos fuertes a nivel nacional aunada a la descentrali-

zación de la política social ha conducido a que el uso clientelar de la política social con el fin de establecer bases políticas locales ciertamente no haya disminuido en comparación con el pasado.

### **3.4. Formas de relacionamiento entre el Estado y los pobres**

Es posible retomar el énfasis de Simmel sobre las formas de relacionamiento para identificar algunos patrones comunes en las relaciones entre el Estado y los sectores pobres. La descentralización está generando un replanteamiento del rol del gobierno en la implementación de las políticas sociales y una búsqueda de prácticas que pudieran ser diseminadas ampliamente como enfoques prácticos para un gobierno efectivo. La obra de Judith Tendler (1997), *Good Government in the Tropics*, analiza programas exitosos de desarrollo local en el estado de Ceara, en el noreste de Brasil, mostrando que los resultados positivos de estos programas se deben a las formas flexibles y colaborativas que adquieren las relaciones entre los agentes del gobierno y la población local. El foco de este replanteamiento recae sobre casos exitosos, antes que sobre fracasos o inadecuaciones en el terreno, que como mínimo puedan señalar el modo de alcanzar modelos nuevos y más generales de gobierno efectivo (Spink, 2000). En esta sección deseo concentrarme sobre los procesos de implementación de políticas más que sobre sus resultados, con el fin de señalar algunas de las oportunidades y desafíos para un “buen” gobierno que surgen de las formas de relacionamiento que se están desarrollando en los contextos de la política social descritos en secciones previas.

Desde una perspectiva más positiva pueden identificarse dos formas de relacionamiento que promueven innovaciones exitosas. Ellas son lo que Evans (1996) denomina *complementariedad* e *incrustamiento*. La complementariedad ocurre cuando ambas partes involucradas en la implementación de una política tienen un interés común en un resultado exitoso, y cada uno puede aportar lo que el otro necesita y no posee. El gobierno, por ejemplo, puede aportar los recursos, incluyendo publicidad, que necesita la comunidad, pero estos recursos y, por ende, el programa nacional no sería efectivo sin colaboración local. El incrustamiento —relaciones de confianza entre los implementadores del programa y los miembros de la comunidad— refuerza el interés común entre los implementadores y la comunidad, facilitando la complementariedad. En esta situación, el incrustamiento crea un canal de comunicación de ida y vuelta que facilita la efectiva implementación del programa. Evans usa el concepto de incrustamiento de manera semejante al de capital social, es

Bryan Roberts

decir, un conjunto de relaciones que pueden movilizarse para facilitar una acción coordinada. La búsqueda de capital social es hoy un tema común en la literatura especializada, considerándose su existencia o bien su creación como un elemento clave para el desarrollo comunitario (Durstun, 1999).

Existe otro aspecto del incrustamiento que es tan importante como su vinculación con el capital social. El conocimiento incrustado es el conocimiento práctico respecto a cómo funcionan las cosas en un contexto determinado. Puede argumentarse que tener este conocimiento resulta esencial para adaptar programas estandarizados a las circunstancias locales. Este es precisamente el objetivo del enfoque de administración pública local basado en las innovaciones de políticas (*policy innovations approach*) (Spink, 2000). En los varios programas que adoptan esta última perspectiva, el enfoque de implementación de políticas basado en el uso de una plantilla o modelo estandarizado es explícitamente rechazado en favor de la identificación de posibles prácticas innovadoras que puedan funcionar mejor en el nivel local. Puede tratarse de una política con un objetivo muy general, como por ejemplo, lograr un mejoramiento de la educación infantil, pero el enfoque basado en las innovaciones privilegiará la búsqueda de formas innovadoras que permitan alcanzar este objetivo en contextos específicos. Lo que caracteriza este enfoque es su preocupación por facilitar la comunicación de las políticas y la negociación del significado de tales políticas entre los participantes. Desde esta perspectiva, el éxito de las innovaciones depende de un conocimiento incrustado, que sólo puede adquirirse cuando el proceso de implementación de una política determinada está abierto al aprendizaje a partir de la experiencia misma.

Evans (1996) remarca que una exitosa sinergia entre complementariedad e incrustamiento depende de contextos macro apropiados que sean conducentes a la colaboración sobre objetivos comunes. Advierte que esta sinergia es menos probable cuando las comunidades y naciones son altamente estratificadas, tal como es el caso en la mayor parte de los países en desarrollo. La estratificación crea un amplio rango de intereses especiales que tienden tanto a bloquear la comunicación como a cooptar los programas en beneficio de objetivos particulares más que del conjunto de la comunidad. Este aspecto de la estratificación pone sobre la mesa nuevamente un tema central ya planteado por la perspectiva de las interfaces, la inevitable discrepancia de perspectivas y poder que modela las relaciones entre los actores y afecta el resultado de las políticas.

Una de las principales discrepancias deriva de la misma noción de “buen” gobierno. Tal como es promovido por agencias internacionales el concepto de *buen gobierno* ha tendido a ser identificado con el de *mejores prácticas*. El enfoque de las mejores prácticas busca establecer una plantilla o modelo para la implementación de políticas que permitan alcanzar el mejor resultado posible en cualquier situación. Las mejores prácticas son evaluadas por sus resultados objetivos, tales como puntajes en educación, (porcentaje con) cobertura de salud o (número de) participantes en sesiones de capacitación. Las mejores prácticas son también con frecuencia descritas con detalle en complejos manuales de procedimientos a seguir en el proceso de implementación, incluyendo cómo evaluar su éxito en las sucesivas etapas. La forma de relacionamiento que promueve entre gobiernos, ONGs, organizaciones comunitarias y miembros de la comunidad tiende a ser de tipo racional-burocrático.

El enfoque de las mejores prácticas ha sido ampliamente difundido en América Latina como parte de la reforma del Estado hacia una administración de tipo gerencial. Este enfoque privilegia el contenido instrumental y calculable de la ciudadanía más que su contenido de derechos. Los donantes externos exigen que los programas financiados sigan ciertas directrices en términos de la participación de sus beneficiarios. Estas directrices normalmente incluyen prescripciones respecto a cómo deben convocarse reuniones consultivas con la comunidad sobre sus prioridades, tales como publicitar anticipadamente la convocatoria y realizar encuestas para determinar las características objetivas de la población objetivo. Se establece también el número y la secuencia de las evaluaciones para controlar el número de beneficiarios y determinar su representatividad respecto de la población objetivo. En las agencias estatales estas prácticas son vistas cada vez más como equivalentes de “buen” gobierno y ocupan un lugar prominente en las descripciones oficiales de los programas nacionales de desarrollo. La extensión de la ciudadanía es identificada con los números asociados con los procedimientos apropiados. El contenido de una *buena ciudadanía* (*good citizenship*) tiende a identificarse con sondeos de las principales necesidades de la comunidad, altos niveles de participación en las reuniones y los porcentajes de eficiencia terminal en cursos o de proyectos concluidos.

Spink (2000) describe la cultura de la “auditoría” en la cual la incapacidad para medir con precisión el desempeño de un programa es utilizado para decir que carece de méritos. Tal como Spink lo expresa, lo que es se confunde con lo que debería ser. Al discutir las reformas del Estado en Brasil, Barreto (1998) utiliza ejemplos tomados del servicio de

Bryan Roberts

salud británico para señalar las dificultades para evaluar resultados a partir de medidas estandarizadas del número de objetivos alcanzados exitosamente. Grandes dificultades derivan de las variaciones en la definición de éxito que emergen de las diferentes perspectivas de los actores involucrados (los clientes, los profesionales, las organizaciones, los ministerios financiadores, etc., etc.). Un desafío clave para la investigación consiste precisamente en la identificación de métodos que aseguren una rendición de cuentas que considere tanto la estandarización como la diversidad de perspectivas.

El proceso de racionalización también refuerza un conocimiento jerárquico por el cual los miembros de la comunidad necesitan invertir en *expertise* técnica a fin de poder ejecutar sus propios programas. De este modo es como en varios países ha habido una proliferación de ONGs técnicas, las cuales consisten en grupos de profesionales que ofrecen sus servicios a organizaciones comunitarias locales por una tarifa determinada. El rol de estas ONGs consiste en proveer asistencia técnica en asuntos tales como vivienda, antes que promover la organización comunitaria.

Una segunda fuente de discrepancia surge de las relaciones de competencia que se generan entre los participantes en las nuevas políticas sociales. Las políticas de austeridad fiscal y la naturaleza sectorial de la política sectorial implican, como lo notábamos anteriormente, competencia entre los ministerios implicados respecto a la ejecución de las políticas sociales, lo cual resulta en falta de coordinación en el nivel local y superposición de programas. Los gobiernos locales, las ONGs y las organizaciones comunitarias compiten por los escasos recursos ofrecidos por los niveles más altos del gobierno o por programas de ayuda internacional. Los gobiernos locales en Argentina, por ejemplo, contratan gente para redactar los proyectos y aplicaciones para la obtención de fondos para programas de desarrollo comunitario. Es evidente que en esta situación resulta difícil lograr estrategias de desarrollo comunitario consistentes e integradas.

La relación competitiva en la política social es también de tipo empresarial, y a todos los niveles. Los ministerios compiten por clientes en el nivel local; las ONGs compiten por recursos, pero también por clientes. Los líderes comunitarios y sus organizaciones buscan recursos de diferentes niveles del gobierno y de las ONGs. Esta práctica empresarial socava la capacidad de los gobiernos locales de planificar una estrategia de desarrollo equitativa para la población que gobierna, en la medida que es posible que algunos barrios se beneficien de programas sociales financia-

dos desde el exterior, mientras otros barrios vecinos y muy similares no tienen acceso a dichos programas.

Las relaciones competitivas pueden también reforzar las relaciones clientelares, las cuales suelen considerarse un atributo característico de la vieja política social. La relación clientelar está basada en recibir beneficios a cambio de apoyo político. Este apoyo político no se reduce a los partidos, sino que también puede promover carreras administrativas en el gobierno o en el sector público no estatal. En Argentina, la administración del programa de empleo, *Plan Trabajar*, estuvo con frecuencia muy vinculada al partido Peronista en las municipalidades bajo su control. Varios estudios muestran cómo los desempleados y subempleados fueron beneficiados por este plan a cambio de su participación en movilizaciones partidarias y otros servicios políticos. Dado que las nuevas políticas sociales tienden a ser focalizadas más que a estar basadas en derechos universales, resulta inevitable que ellas se presten a una manipulación clientelar tanto por parte de los proveedores como de los receptores.

Entre los grupos internacionales en defensa de los derechos tiende a primar otra perspectiva sobre la política social (ver Evans, 2000; Keck y Sikkink, 1998). En los grupos defensores de los derechos de la mujer, los derechos de los niños y niñas, los derechos indígenas o los derechos humanos en general el énfasis es puesto sobre el empoderamiento de la gente a nivel local para la defensa y promoción de sus derechos. Esto es lo que Appadurai (2000) llama globalización “*desde abajo*”. La globalización *desde abajo* rescata el problema de estimular el crecimiento de la organización y conciencia ciudadana, el cual resulta de las actividades de las organizaciones internacionales, de las ONGs nacionales e internacionales y de un creciente acceso a información por parte de grupos comunitarios. Como señala Jelin (1996), la efectividad de la participación y de la defensa de los derechos reside tanto en el proceso mismo como en cambios concretos en las leyes o cambios radicales en la distribución de los recursos. La creciente presencia de los derechos y la participación en el discurso público, y el aumento de las actividades a nivel local en torno a estos aspectos, cambian el lenguaje del debate político. Los gobiernos y las élites pueden todavía buscar una imposición desde arriba de las políticas, pero están limitados a hacerlo a través de palabras y símbolos que reconozcan a los ciudadanos como participativos y portadores de derechos. Emblemático de esta situación en América Latina es el amplio uso de las Mesas de Concertación en las políticas públicas. Ellas tienen lugar a nivel local y nacional, destacan la participación de representantes de la comunidad y sirven como foros para la presentación de políticas públicas.

Bryan Roberts

Aunque el peso y relevancia de estas perspectivas varían de un país a otro, la política social contemporánea en América Latina se caracteriza por la presencia de todos estos elementos. La implementación de la política social a nivel local implica una negociación entre estas diferentes perspectivas.

#### 4. Comentarios finales

La implicación para la comprensión de la pobreza y de las políticas necesarias para incrementar las capacidades de los pobres no es otra que la necesidad de debatir y monitorear constantemente lo que está sucediendo a nivel local, pero situando esta evolución dentro de la estructura más amplia de las relaciones sociales e institucionales en cada región y país. Los capítulos previos señalan diferencias importantes entre países en la naturaleza de la pobreza. Argentina y Uruguay son países que experimentaron una urbanización temprana, los cuales ya en los años setenta tenían un extenso mercado de trabajo formal y una amplia cobertura de la seguridad social. El significado de la pobreza en ambos países está modelado por la pasada experiencia de trabajo y seguridad social. La población de bajos ingresos debe adaptarse ahora a condiciones de vida y trabajo informales, sin la red de protección provista en el pasado por los sindicatos y la solidaridad de los *barrios obreros*. En ambos casos esto puede resultar en el aislamiento social y en la consolidación de los pobres en una relación de ciudadanía de segunda clase. Sin embargo, en ambos países los pobres han mostrado una capacidad de organización nada despreciable. El *Movimiento Piquetero* en Buenos Aires ha utilizado las formas de lucha sindical para enfrentar la pobreza y obtener una porción de los programas de empleo temporario (*work-fare programs*)<sup>1</sup> (Grimson, 2004). En Montevideo los partidos políticos aún se encuentran bien y con vida, y el Frente Amplio es una fuente de apoyo para los sectores de bajos ingresos, que ayuda a organizar los asentamientos irregulares a los cuales se han desplazado muchos trabajadores formales empobrecidos en busca de viviendas más baratas (Katzman et al., 2004).

México contrasta con la pobreza del sur en el menor grado de aislamiento y empobrecimiento de su población de bajos ingresos, en parte

---

<sup>1</sup> Nota del traductor: *work-fare programs* se refiere a aquellos programas destinados a desempleados que ofrecen un ingreso mínimo a cambio de lo cual los beneficiarios deben hacer una contraprestación en trabajo, generalmente de tipo comunitario, mientras dure la participación en el programa.

debido a la migración internacional que provee oportunidades de ingresos a las familias pobres de áreas rurales, pero también, de manera creciente, a los sectores pobres urbanos. Además, el alcance del Estado tecnocrático en México es impresionante, incluyendo en el programa *Oportunidades* de combate a la pobreza un cuarto del total de la población mexicana. Por otro lado, a diferencia de la situación en Argentina y Uruguay, aquí los pobres siempre han luchado informalmente por sobrevivir. No existe un pasado “glorioso” contra el cual ellos pueden comparar desfavorablemente su situación actual. El resultado es que las peores condiciones de pobreza se dan en México entre grupos específicos, tales como aquellos que describe González de la Rocha: adultos mayores y sus cuidadores, migrantes deportados de los Estados Unidos y jóvenes envueltos en el mundo de las drogas. La pobreza no es una condición tan homogénea como parece ser en Argentina y Uruguay, sino más diversa y demandante de atención especializada por parte del Estado.

Chile presenta otra dimensión de contraste. La economía es fuerte y ha crecido rápidamente en los últimos 20 años disminuyendo sustancialmente los niveles de pobreza en los años ochenta. Al igual que México, ha desarrollado un aparato estatal tecnocrático capaz de incluir a la gran mayoría de la población de bajos ingresos en sus programas. Tal como lo señalan Sabatini et. al., hay una creciente inseguridad laboral y desigualdad en los ingresos, pero también ha habido un mejoramiento sustancial en las condiciones de vivienda, en los niveles de consumo y una sustancial clase media en proceso de consolidación. En consecuencia, en Santiago existe la posibilidad de crear áreas residenciales más heterogéneas y, a través de la planificación, disminuir el aislamiento de los pobres.

La creciente importancia de los programas de lucha contra la pobreza en los cuatro países hace que sea esencial monitorear los resultados de estos programas, pero el monitoreo es sólo parte del desafío. Igualmente importante resulta entender cómo estas y otras políticas sociales son experimentadas en la vida cotidiana de las personas. En particular, el contenido relacional de la pobreza es más importante y complejo hoy que nunca antes. Para las personas de bajos ingresos esto incluye la diversidad de formas de relacionamiento social que fomenta la implementación de políticas, el incremento de las intervenciones desde el exterior del ámbito local y la confusión de ideologías en conflicto. En este contexto, el Estado, tanto central como local, es más crucial que nunca. El Estado puede ahora hacer más “bien”, pero también puede hacer más “daño”. Los temas de la ciudadanía y las políticas sociales se tornan hoy aspectos centrales para la política y el cambio social.

Bryan Roberts

## Bibliografía

- Appadurai, Arjun. 2000. "Grassroots Globalization and the Research Imagination", en *Public Culture*, 12 (1), pp. 119.
- Altimir, Oscar. 1996. *Growth and Poverty in Latin American Countries – Long-term Trends*. Occasional Paper 29. United Nations Development Program.
- Barreto, María Inés. 1998. "Las organizaciones sociales en la reforma del Estado brasileño", en Luis Bresser Pereira y Nuria Cunill (eds.) *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, pp. 115-155.
- Bebbington, A. y J. Farrington. 1993. "Governments, NGOs and agricultural development: perspectives on changing inter-organisational relationships", en *Journal of Development Studies*, 29 (2), pp. 199-219.
- Cenecorta y Smolka. 2000. "Access to serviced land for the urban poor: the regularization paradox in Mexico" en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, N° 8, pp. 757-789.
- Clert, Carine. 1999. "Evaluating the concept of social exclusion in development discourse", en *European Journal of Development Research*, 11 (2), pp. 176-199.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1985. *La pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DESAL 1969. *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Santiago de Chile: Desal.
- Durston, John. 1999. "Building community social capital", en *CEPAL Review*, 69, pp. 103-118.
- Eckstein, Susan. 1990. "Urbanization revisited: inner-city slum of hope and squatter settlement of despair". *World Development*, 18 (2): 165-181.
- Evans, Peter. 2000. "Fighting marginalization with transnational networks: counter-hegemonic globalization", en *Contemporary Sociology*, 29 (1): 230-241.
- Evans, Peter, 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Re-viewing the Evidence on Synergy" en *World Development*, 24 (6): 1119-1132.
- Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. 2005. *Los excluidos y los procesos de concertación pública local: estudio de caso de Belo Horizonte, Brasil*. Documento de Trabajo del Proyecto "La capacidad de concertación, el desarrollo desde las bases y las instituciones públicas", Inter.-American Foundation and Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Germani, Gino. 1987[1955]. *Estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Germani, Gino. 1973. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Giusti, J. 1971. "Organizational characteristics of the Latin American urban marginal settler" en *International Journal of Politics* 1,1, pp. 54-89.

- González de la Rocha, Mercedes. 2001. "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model" en *Latin American Perspectives*, Vol. 28 (4), pp. 72-100.
- González de la Rocha, Mercedes. 1986. *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*. Guadalajara, Jalisco: Colegio de Jalisco y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Grimson, Alejandro. 2003. "La Vida Organizacional de Zonas Populares de Buenos Aires" en *Report to Project on Latin American Urbanization at the end of the Twentieth Century*. Center for the Study of Urbanization and Internal Migration Working Paper # 02-ARG-02. Population Research Center, University of Texas Website: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/>
- Islam, S. Aminul. 2005. "Sociology of Poverty: Quest for a New Horizon" en *Bangladesh e-Journal of Sociology*. Vol. 2. No. 1. January.
- Jelin, Elizabeth. 1996. "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa" en *Sociedad*. 8, pp. 57-81.
- Kaztman, Ruben; Soledad Ávila; Ximena Baraibar y Fernando Errandonea. 2004. "Modalidades de Participación Popular Urbana en los 90: Los Asentamientos Irregulares en el Area Metropolitana de Montevideo" en *Final Report to Project on Latin American Urbanization at the end of the Twentieth Century*. Population Research Center, University of Texas Website: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/>
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lee, Jaime. 2005. *Empowerment, Access, and Rights: Introducing Information and Communication Technology to Women in Costa Rica, Mexico, and Nicaragua*. Ph.D Dissertation, University of Texas at Austin.
- Lewis, Oscar. 1961. *The Children of Sanchez*. New York: Random House.
- Lewis, Oscar. 1968. *La Vida: a Puerto Rican family in the culture of poverty-San Juan and New York*. Nueva York: Vintage Books.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *Como sobreviven los marginados*. Mexico City: Siglo Veintiuno Editores.
- Long, Norman. 2001. *Development Sociology: Actor Perspectives*. London and New York: Routledge.
- Long, Norman, 1999. "The Multiple Optic of Interface Analysis" en *UNESCO Background Paper on Interface Analysis*.
- Marcus, Ben. 2004. *Growth without Equity: Inequality, Social Citizenship, and the Neoliberal Model of Development in Chile*. PhD Dissertation, University of Texas at Austin.
- Márquez, B. Francisca. 2005a. Identidades urbanas en Santiago de Chile: Identidad e identidades, la construcción de la diversidad en Chile, en *Final Report on Fondecyt Project 1020226*, La construcción de la diversidad en Chile.

Bryan Roberts

- Márquez B. Francisca. 2005b. "Políticas sociales de vivienda, pobreza y ciudadanía en Chile: Un estudio de caso desde la etnografía". Document presented to the Economic Comisión for Latin America and the Caribbean, Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA, Santiago de Chile.
- Márquez, B. Francisca. 2004a. "De lo material y lo simbólico en la vivienda social", en *Vivienda y Ciudad*. Santiago: Ediciones Sur.
- Márquez, B. Francisca. 2004b. "Márgenes y ceremonial: los pobladores y las políticas de vivienda social en Chile", en *Revista Política de la Universidad de Chile*, Noviembre.
- Nelson, Paul. 1995. *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Paley, Julia. 2001. *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-dictatorship Chile*. Berkeley : University of California Press.
- Pereyra, Omar. 2003. "Del barrio y del crimen. El orden y el pánico frente a la criminalidad en Nuevo Pachacútec". Report to Project on Latin American Urbanization at the end of the Twentieth Century. Center for the Study of Urbanization and Internal Migration Working Paper # 02-PER-03. Population Research Center, University of Texas Website: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/>
- Pérez Sainz, Juan Pablo. 2005. "Exclusion and Employability: The New Labor Force Dynamics in Latin America", en Charles Wood y Bryan Roberts (eds.) *Rethinking Development in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Perlman, Janice. 1976. *The Myth of Marginality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Portes, Alejandro. 1972. "Rationality in the Slum: An Essay in Interpretative Sociology", en *Comparative Studies in Society and History* 14 (3), pp. 268-286.
- Portes, Alejandro y Bryan Roberts. 2005. "Free Market City", en *Studies in Comparative International Development*, 40 (1), pp. 43-82.
- Roberts, Bryan. 1996. "The Social Context of Citizenship in Latin America" en *International Journal of Urban and Regional Research* 20:38-65.
- Roberts, Bryan. 1973. *Organizing Strangers*. Austin y London: University of Texas Press.
- Rodgers, Gerry; Charles Gore y José E. Figueiredo (eds.). 1995. *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Labour Organization.
- Rosanvallon, Pierre. 2000. *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Sen, Amartya. 2000. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", en *Social Development Papers N° 1*: Office of Environment and Social Development Asian Development Bank, Manila.
- Simmel, Georg. 1971[1908]. "The poor", en *Georg Simmel on Individuality and Social Forms*, editado por Donald N. Levine. Chicago: University of Chicago Press.

230

- Solis, Patricio. 2002. *Structural change and men's work lives: transformations in social stratification and occupational mobility in Monterrey, Mexico*: Ph.D. Thesis, University of Texas at Austin.
- Spink, Peter. 2000. "The rights approach to local public management: experiences from Brazil", en *Revista da Administração de Empresas*, São Paulo.
- Spink, Peter. 1999. "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en L. Bresser Pereira and P. Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, Co. y London: Lynne Rienner.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Tironi, M. 2003. *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago de Chile: Predes y Ril Editores.
- Vekemans, R. y J. Giusti. 1969/70. "Marginality and ideology in Latin American development", en *Studies in Comparative International Development*, 5, 11.
- Vivian, Jessica. 1994. "NGOs and sustainable development in Zimbabwe: no magic bullets", en *Development and Change*, 25, pp. 167-193.
- Ward, Peter. 2005. "The lack of 'Cursive Thinking' within social theory and public policy: four decades of marginality and rationality in the so-called slum", en Charles Wood y Bryan Roberts (eds.), *Rethinking Latin American Development*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Wood, Charles. 2005. "Social Exclusion", en Charles Wood y Bryan Roberts (eds.), *Rethinking Latin American Development*. University Park, PA: Penn State University Press.



## CAPÍTULO 7

# Nueva matriz socio-política, problemas sociales y políticas públicas: América Latina a inicios del Siglo XXI

*Fabián Repetto\**

### 1. Introducción

Si algo caracteriza a América Latina en la nueva etapa histórica que se inició con la descomposición del modelo de posguerra, es la existencia de dos fenómenos fuertemente imbricados entre sí: por un lado, la redefinición de la estructura económica y social del conjunto de los países de la región; por el otro, las mutaciones en la dinámica política que experimentaron esos mismos países. Mientras el primer aspecto, asociado no de modo casual a las reformas estructurales a favor del mercado promovidas por actores internacionales y nacionales, generaba un escenario donde a los viejos problemas sociales se sumaban otros rasgos críticos más o menos novedosos, el segundo aspecto, relacionado con la paulatina consolidación de procedimientos democráticos, pero también con reformas

---

\* Especialista en desarrollo social-docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Las opiniones y argumentos aquí planteados son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al mencionado organismo.

Fabián Repetto

que llevaron al debilitamiento estatal, iba mostrando un nuevo mapa de ganadores y perdedores (más allá de las coyunturas electorales) en cuanto a la capacidad de incidir en la definición de los problemas públicos y sus posibles soluciones.

La sustancia de la confluencia de ambos fenómenos, –¿quizás una paradoja?–, podría sintetizarse del siguiente modo: *el creciente deterioro de la calidad de vida de la población latinoamericana requiere políticas públicas y expresiones institucionales para las cuales, en términos de su contenido y sostenibilidad, se necesita de coaliciones de poder y condiciones de factibilidad (particularmente políticas) difíciles de conformar y generar tras los profundos cambios vivenciados en la región.* ¿Significa esto que los impactos de la modernización excluyente que experimentaron en general las estructuras socio-económicas y los Estados (más allá de lo acontecido con el régimen político) resultan irreparables? O dicho de otro modo, ¿no hay márgenes para diseñar e implementar políticas públicas capaces de enfrentar los problemas más graves que afectan la vida cotidiana de las personas que habitan los países del área?

No hay respuestas unívocas y homogéneas, entre otras razones porque a la histórica diversidad de eso que por pereza intelectual o ilusión simbólica solemos llamar “América Latina” se le suman procesos de cambio muy diferentes según los países, tanto en términos socio-económicos como político-institucionales. ¿En qué se parecen Brasil y Honduras?, ¿cuánta similitud existe entre Paraguay y México?, ¿en qué se aproximan Guatemala y Uruguay? Sin negar la importancia de raíces idiomáticas compartidas o de aproximación geográfica, es momento de afrontar lo obvio: los problemas sociales tienen matices nacionales (e incluso subnacionales y locales, por supuesto)..., por ende, las posibles soluciones también deben sostenerse en respuestas endógenas al país en cuestión.

El presente trabajo se propone abordar aquella confluencia de fenómenos y este reconocimiento de la diversidad a través del recorrido por una serie de aspectos que se interrelacionan fuertemente imbricados entre sí. Luego de esta introducción, en la primera sección se presentan brevemente los rasgos más notorios del nuevo contexto latinoamericano, con el objeto de mostrar las mutaciones fundamentales en lo socio-económico y lo político, revisando, a la luz de dichas transformaciones, el modo en que cambiaron los procesos de definición de prioridades de política pública. En segundo término, se describen algunas líneas directrices del modo en que las políticas sociales fueron respondiendo al tránsito hacia una nueva matriz socio-política, proceso a través del cual resultaron funcionales a la priorización de la lógica del mercado, la indivi-

dualización de los riesgos, la retracción estatal y el debilitamiento de las prácticas democráticas. Como tercer estación de este recorrido, se resalta el paulatino reconocimiento que ha comenzado a visibilizarse respecto a los fuertes límites de las reformas de política social que combinaban fanatismo a favor del mercado y desprecio a la intervención estatal, sobre todo en lo que refiere a sus efectos sobre los problemas sociales más destacados, los cuales han tendido en muchos casos a acentuarse y/o a complejizarse en las últimas tres décadas. La cuarta sección se concentra en las implicancias de política pública y diseño institucional que derivan de un escenario social marcado no sólo por la pobreza por ingreso (algo que sí detectó, de tan obvia que fue en estos años, el propio neoliberalismo), sino también por aquellos nuevos rasgos de la vieja pobreza estructural que la acercan al tan citado fenómeno de la exclusión, todo esto en un contexto plagado de clásicas y novedosas expresiones de desigualdad y problemas emergentes. En la quinta sección, se exploran las condiciones de factibilidad de esas políticas públicas y transformaciones institucionales requeridas para afrontar el presente escenario social, tomando en cuenta los ya anunciados rasgos socio-económicos y político-institucionales excluyentes, derivados del tránsito diverso (según cada caso nacional) hacia una nueva matriz socio-política. Finalmente, se resumen los ejes del argumento resaltándose, a su vez, la esencia del conflicto que afecta los retos del desarrollo social en América Latina.

## **2. Reformas de mercado, cambios estatales, expansión de la democracia electoral: agenda común en la diversidad latinoamericana**

América Latina, hasta finales de los años setenta del siglo XX, fue testigo de diversas trayectorias nacionales en la dinámica económica, política y social. En lo económico y entre los aspectos más descollantes, los países se fueron diferenciando por grados y características de inserción en los mercados internacionales, por patrones más o menos avanzados de industrialización, por tamaño y nivel de formalidad de sus mercados de trabajo. En lo político, las diversas trayectorias entre países o grupos de países se asociaron, entre otros fenómenos, al grado de desarrollo de la institucionalidad democrática (vinculado, por supuesto, a la dinámica de los sistemas de partido), la importancia relativa de grupos de presión corporativos (en particular militares, empresarios y sindicatos), el tamaño y las funciones del Estado. Y en cuanto a lo social, entre los rasgos fundamentales que marcaron trayectorias diferentes, destacan: el grado

Fabián Repetto

de avance en los derechos sociales, las características que asumían la desigualdad y la pobreza (así como las fuentes que las causaban), las dinámicas de los flujos migratorios (tanto entre países como dentro de ellos en términos del tránsito de lo rural a lo urbano).

Este conjunto de aspectos, todos ligados entre sí de formas complejas y a veces sin tendencias claras, habrían de estremecerse fuertemente en un período histórico relativamente breve, que se inició hacia mediados de la década de los setenta y que aún no parece haberse cerrado, al menos en términos de cristalizaciones fundamentales. El modo en que cada país enfrentó cambios en cada uno de los aspectos indicados, habría de estar condicionado tanto por los legados pre-existentes como por las ventajas o desventajas relativas asociadas al nuevo escenario internacional.

Las reformas económicas que comenzarían a motorizarse con fuerza en los años ochenta, sobre todo luego de la crisis de la deuda externa y tomando como parámetro el “laboratorio chileno” liderado dictatorialmente por Pinochet desde 1973, conjugaban un diagnóstico parcial y una supuesta solución que, según sus defensores, era imposible de rebatir. Las economías orientadas al mercado interno, con fuerte protección y regulación, estaban afectando negativamente la competitividad al mismo tiempo que desincentivaban la inversión privada, evitando así que se produjese el círculo virtuoso del crecimiento. Ante esta situación, las recetas luego condensadas en el llamado “Consenso de Washington” se limitaban a proponer que se desmontase la estructura de intervención y regulación pública pre-existente, al mismo tiempo que promovían sesgados incentivos para que los actores privados más poderosos se favorecieran de modo directo de las líneas maestras de las reformas de las políticas económicas estratégicas (por ejemplo, apertura del comercio, privatización de empresas públicas, flexibilidad del mercado de trabajo).<sup>1</sup>

Los impactos de este tipo de reformas no han respondido a las expectativas de sus promotores, y entre sus posibles causas destaca el siguiente aporte de Ocampo: “La región adoptó con entusiasmo las políticas de liberalización económica desde mediados del decenio de 1980, y en forma más temprana en algunos países. Ahora bien, los frustrantes resultados de dichas reformas en la región deben considerarse como una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica” (2005:9).

---

<sup>1</sup> En este contexto y tanto por razones estructurales como coyunturales, un actor del sistema económico otrora poderoso, el sindicalismo, comenzó a perder aceleradamente su capacidad de influencia política.

Funcional a estas transformaciones, el Estado fue cambiando drásticamente su rol luego de haberse constituido por varias décadas, en algunos países más que en otros y bajo regímenes políticos diversos, en el centro de la acción política latinoamericana. Una crítica certera a la primera etapa de reformas estatales en la región, emparentada con los ajustes estatales, es la formulada por Lechner: “Gran parte de los países latinoamericanos ha realizado en mayor o menor medida una profunda reforma del Estado en los últimos años. Las medidas lograron avances importantes en reducir la actividad empresarial del Estado, disminuir la administración pública y modernizar el marco institucional. No obstante, es un proceso inconcluso por su enfoque unilateral. Frecuentemente las reformas tuvieron como único propósito incrementar la eficiencia del Estado en función de la economía capitalista de mercado; carecieron, pues, de una comprensión cabal del Estado, y no tomaron en cuenta ni las diferentes funciones que éste cumple en la producción y reproducción del orden social ni, a la inversa, las profundas transformaciones del orden existente y su impacto en las coordenadas básicas de la acción estatal” (1995:174).

Esta etapa inicial de la reforma estatal estuvo guiada por modas académicas y políticas que se difundieron idealizando la idea de un “Estado mínimo”, lo cual conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático del sector público, así como a debilitar el propio rol político de la autoridad estatal. Las ideas dominantes se inscribían en la máxima del “Estado como problema” –sobre este punto llamó la atención Evans (1996)– permeando no sólo a las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también a la opinión pública de esos países, en particular en América Latina.<sup>2</sup> Los años posteriores han sido testigos de un reconocimiento, sin duda tardío pero quizás no extemporáneo, de la importancia del Estado. Pero esta reciente tendencia opera sobre un escenario ya sesgado: “Un Estado para la democracia busca igualar la aplicación de derechos y deberes, lo cual –inexorablemente– modifica las

---

<sup>2</sup> En la formulación de su estrategia de modernización del Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo remarca: “La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, está condicionada por la capacidad de la administración pública para la elaboración e implantación de políticas públicas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de choques externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países” (BID, 2003:118).

relaciones de poder, en particular en regiones como América Latina, donde la fuerte concentración de ingresos lleva a la concentración del poder (...) En muchos casos, los Estados latinoamericanos han perdido capacidad como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que las sociedades reconocen como relevantes” (PNUD, 2004:187).

En paralelo histórico a estos cambios en la economía y la acción estatal, que por supuesto no se dieron del mismo modo en todos los países de la región, América Latina experimentó bienvenidas transformaciones en sus regímenes políticos. Luego de que varias décadas de gobiernos militares (o cívico-militares) y conflictos armados internos marcaran, con la excepción de unos pocos casos, el contexto regional, a partir de inicios de los años ochenta la región comenzó a vivenciar el retorno a las prácticas poliárquicas, en un marco donde los viejos partidos políticos pasaron a convivir con nuevas agrupaciones y movimientos sociales emergentes.

Pese a estos avances, cuando la combinación de las libertades políticas y económicas se expresa en contextos de pobreza y desigualdad, no necesariamente conduce a fortalecer un círculo virtuoso entre democracia y desarrollo (PNUD, 2004). ¿Qué explica esta asignatura pendiente de la institucionalidad democrática, en el sentido de que la misma no ha podido “aterrizar” de modo pleno en la consolidación de una mejor sociedad, a través de intervenciones públicas concretas capaces de fortalecer los derechos ciudadanos? Seguramente no hay una única razón, pero dos fenómenos parecen estar siempre presentes cuando se ensayan respuestas al respecto. Por un lado, “la captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores sociales que orientan la toma de decisiones en beneficio de ciertos intereses particulares, en detrimento del interés general” (Barreda y Costafreda, 2004:120). Por otra parte, el hecho que las posibilidades del ejercicio ciudadano se ven a su vez contrapesadas y limitadas por una desigualdad histórica en el acceso a los bienes sociales básicos de una sociedad: libertades, capacidades, derechos, propiedad, reconocimiento (Salvat, 2004).

No se trató, tal cual lo adelantado, de procesos aislados sin conexión entre sí. Por el contrario, la vieja dialéctica entre economía y política (enmarcada, por supuesto, en expresiones ideológicas en conflicto) volvió a expresarse en el período que abarca aproximadamente las últimas tres décadas de la historia de América Latina. Las coaliciones de poder, que lograron desmoronar el viejo modelo de posguerra expresado de modos diversos según los casos nacionales, fueron claramente coaliciones que nuclearon tanto a actores económicos privados relacionados con los aspectos más poderosos de la economía mundial (especialmente los

mercados financieros) como a actores de los sistemas políticos de cada país, propensos a promover los cambios por los cuales reclamaban agencias multilaterales y formadores de opinión de diversos tipos (aún si eso implicaba afectar las propias identidades partidarias de las agrupaciones que los habían llevado a los gobiernos). El modo por lo general irresponsable en que se abrieron las economías nacionales resultó consistente con procesos de reformas estatales que, más allá de las palabras en sentido contrario, fueron derivando en una creciente debilidad de la autoridad pública para intervenir a favor de intereses mayoritarios, los mismos intereses que comenzaban a manifestarse como perdedores del acelerado cambio en marcha.

¿Podría el restaurado régimen político democrático recuperar la centralidad de la política en la difícil tarea de gobernar la economía y evitar un deterioro de las condiciones de vida aún mayor al pre-existente, como el que se avizoraba desde el inicio mismo de los ajustes estructurales? Más allá de las promesas repetidas una y otra vez por los gobiernos democráticos de turno en esta etapa histórica latinoamericana, siempre con contadas excepciones por supuesto (Chile a partir de 1990), lo cierto es que los mecanismos de la democracia no se han traducido necesariamente en políticas públicas que respondiesen a los intereses mayoritarios porque, como afirmó Lechner hacia mediados de los noventa, "...las actuales tendencias insinúan una lección muy simple: es bastante diferente tener democracia a tener políticas democráticas" (1995:175). El descreimiento en la clase política profesional oscila entonces entre ser una causa y una consecuencia del desprestigio de las prácticas democráticas. Éstas, con sus reglas y sus protagonistas, no parecen estar generando en los tiempos que corren una básica estructura de oportunidades a favor de los más necesitados, así como tampoco un sólido entramado de incentivos que involucre a los más poderosos en pro del interés general y no meramente de los intereses individuales y sectoriales.

Entre las múltiples consecuencias que tuvieron estos procesos y sus interrelaciones, además de los cambios en la topografía y los subterráneos de las sociedades de la región (aspecto sobre el cual se volverá más adelante), aquí quisiera resaltar un impacto de singular importancia: en las últimas tres décadas cambió el mapa de actores con capacidad de influir en la agenda gubernamental y decidir sobre ella. Por ende, en el marco de las citadas transformaciones, habrán de ser pocos y a veces nuevos protagonistas, con sus intereses, sus ideologías y (sobre todo) sus recursos de poder, los que definan qué es un problema público y qué no lo es; o qué tipo y alcance de respuesta debe darse a aquellos problemas que

Fabián Repetto

adquirieron el estatus de problema dentro de una agenda gubernamental específica. Esto se explica, entre otras razones, porque los sectores pobres, más aún los agrupados en la pobreza estructural, se fueron quedando sin voz ni recursos de poder, sobre todo por el debilitamiento sindical y las mutaciones de los partidos “populares”. Asimismo, los sectores medios, en particular en aquellos países donde han resultado durante las pasadas décadas numérica y políticamente importantes, fueron a su vez atomizándose y “escondiéndose” en el remozado espacio privado.

Expresado el punto de este modo, pareciera caer en el olvido el carácter histórico y relacional del poder, toda vez que el argumento así planteado da la apariencia de un fenómeno estático e irreversible. No es ese el argumento que deseo defender, más aún cuando la propia historia reciente de Latinoamérica vuelve a mostrar (como en el caso de los trabajadores organizados en un momento histórico anterior) que colectivos sociales pueden ingresar con fuerza y sin previo aviso en la vida política luego de mucho tiempo de ostracismo o invisibilidad: el caso de los grupos indígenas en ciertos países de la región así lo demuestra. El único punto que sí me parece importante resaltar aquí es que ha sido tan profunda la mutación en la correlación de fuerzas socio-económicas y políticas en los diversos países del área en tiempos recientes, que las posibilidades de agendar problemas sociales que afectan a mayorías con escaso poder, y movilizar recursos al respecto a través de políticas públicas incluyentes, se han reducido drásticamente. Con esa restricción, que es eminentemente política pero que tiene profundos lazos con restricciones fiscales, organizacionales, legales y culturales, habrá que lidiar en las próximas décadas si lo que se quiere, en efecto, es revertir los actuales patrones de inequidad que afectan a América Latina.

### **3. Las transformaciones de la política social: funcionalidades y rasgos**

Las políticas sociales constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas éstas como la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental.<sup>3</sup> El con-

---

<sup>3</sup> Esto no implica que necesariamente tiene que ser un organismo estatal el que lleve adelante las acciones concretas, ya que las mismas pueden ser delegadas a instancias privadas (con o sin fines de lucro), pero sí indica que en la etapa de la decisión se ejerce la autoridad del Estado para darle a determinada intervención la legalidad e implicancia de todo acto estatal.

cepto de “política social” no tiene un límite preciso: “El término *política social* no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (Titmuss, 1981: 37). Un complemento de esta aproximación la brindan Bustelo y Minujin (1997) cuando ligan la política social con otras áreas de acción pública, considerándola un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales. Puede afirmarse, en síntesis, que la política social forma parte de un sistema más amplio de bienestar, el cual depende de arreglos cualitativos entre tres instituciones fundamentales: Estado, mercado y familia.<sup>4</sup>

Fue precisamente aquel nuevo escenario de fuerzas, generado en el tránsito hacia una naciente matriz socio-política pro-mercado, el que condicionó la lectura que hicieron las elites de las coaliciones ganadoras respecto a cómo enfrentar los problemas sociales de la región y, por ende, cómo redefinir el papel de las políticas sociales en el marco de los sistemas nacionales de bienestar social. Ya en los años ochenta quedaban de manifiesto los límites de lo que Franco (1996) dio en llamar “paradigma dominante de la política social”, en términos de su incapacidad, transversal y sectorial, de responder a temas históricos de América Latina, tal es el caso de la desigualdad y la pobreza estructural, esta última expresada tanto en los marginados que migraron luego de la posguerra hacia las grandes ciudades, como en la población rural conformada en muchos casos por grandes grupos indígenas.

Entusiasmadas por las supuestas potencialidades del mercado en términos de proveer servicios sociales de calidad, entre los años ochenta y noventa las coaliciones ganadoras promovieron una agenda de reformas en materia de intervención social limitada, en la gran mayoría de los países, a un grupo de transformaciones puntuales, guiadas en lo fundamental según las necesidades de las reformas estructurales en el plano económico, que exigía señales a favor del mercado también en el campo

<sup>4</sup> Sobre este aspecto llama la atención Esping-Andersen (1993). A su vez, Adelantado *et al* incorporan al análisis una cuarta esfera, que denominan “relacional” a la cual dividen en “asociativa” y “comunitaria”, a la vez que señalan: “La cuestión esencial, de cara al estudio de la política social, es que cualquiera de esas cuatro esferas puede proveer de bienestar social a la población, y hacerlo simultáneamente” (1998:129).

Fabián Repetto

de las políticas y los programas sociales. Con el trasfondo de pronunciados cambios respecto a los imaginarios sociales pre-existentes en gran parte de la región, la privatización de los fondos de pensiones y en parte de servicios sociales como salud y educación constituyó el ejemplo paradigmático en ese sentido, aunque también formaron parte del paquete de reformas en lo social muchas experiencias de descentralización urgidas por las presiones de eliminar el déficit fiscal de los gobiernos centrales. A estas dos tendencias de reforma se sumó una tercera que se fue transformando en el rasgo dominante de la institucionalidad social de la época, relacionada con la focalización en los más pobres a través de una oferta programática por lo general desarticulada y sin una perspectiva integral, donde la experiencia de los Fondos Sociales resultó un intento fallido de actuar como contrapeso coyuntural respecto a los costos de los ajustes estructurales (Repetto, 2001, 2005).<sup>5</sup>

El argumento en su conjunto era simple, siendo impuesto por las coaliciones ganadoras casi sin oposiciones significativas en la mayor parte de la región: los que tienen poder adquisitivo suficiente que compren su salud, educación, seguridad social, vivienda, etc., en el mercado; los gobiernos subnacionales (incluyendo en algunos casos los municipios) que pasen a administrar las intervenciones sociales que queden en manos estatales; para los más pobres, programas focalizados de diversos tipos, especies y alcances. Veamos la esencia de esta tríada de reforma de la política social (Repetto, 2004).

En cuanto a la privatización/desregulación de la seguridad social, y en un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales de la región, los cambios más significativos se han plasmado en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, más ligados a esquemas de reparto. Aquí los énfasis de las reformas se basaron en las ideas de la libertad individual y en los aportes que podría hacer el nuevo sistema en términos de aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos. También los seguros de salud y demás aspectos asociados a proteger a los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio muy ligado a las agendas pro-mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

---

<sup>5</sup> Para un análisis de los principales aspectos asociados a la conformación de un modelo de intervención social centrado en los pobres, ver Molina (2003).

La descentralización se constituyó en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años '90, proponiéndose como solución al centralismo que habían caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud, buscándose acercar las soluciones a los problemas reales ubicados muchas veces en el plano territorial. A veces combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa. Ese objetivo de superar las falencias de la decisión y gestión centralizada ha sido leído según los diversos casos desde lógicas diferentes, toda vez que mientras algunos rescatan el potencial aporte de la descentralización a la participación y la democracia, otros rescatan el papel de aquélla en términos de hacer más eficiente la gestión y ayudar a resolver problemas fiscales.

La focalización resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha frente a la pobreza, en particular a la extrema pobreza o indigencia. Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales y basado, a su vez, en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, en particular al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y más organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando en los procesos concretos de reformas nuevas burocracias creadas *ad hoc*.

En el marco de estas transformaciones de la institucionalidad social y aún con la supervivencia de algunas intervenciones universales y de seguridad social, la tendencia dominante que recorrió la región hasta los años noventa (casi sin oposiciones capaces de revertir la direccionalidad de dichas intervenciones que profundizaban los rasgos negativos de la situación social) pareció estar asociada a la conformación de lo que Pérez Baltodano (1997) dio en llamar “política social como alternativa a la ciudadanía”, entendida ésta como aquel tipo de intervención estatal en materia social que se formula e implementa en ausencia de derechos sociales. En una historia reciente donde la tendencia de las políticas sociales latinoamericanas no ha sido neutral respecto a la cristalización de “ciudadanías duales” (Fleury, 2000) y “ciudadanías asistidas” (Bustelo, 2000), resulta pertinente preguntarse sobre el modo en que las transformaciones de las políticas sociales, en estrecha relación con las mutaciones del con-

Fabián Repetto

junto de políticas públicas, afectaron el escenario social latinoamericano.

En una línea complementaria, un reciente trabajo colectivo resalta ciertos impactos de las reformas emprendidas en la política social: “Descentralización, privatización y focalización como premisas ineludibles han buscado articularse de múltiples maneras logrando promover una retirada del Estado de sus responsabilidades por el acceso y cobertura de prestaciones y beneficios. Estos a su vez aparecen caracterizados como de carácter ocasional y compensatorio más que como seguridades y derechos. La prioridad fue crear mercados de provisión transformando las protecciones en bienes transables. Las consecuencias sociales de este modelo que se presentó como único e incuestionable en la región fueron una atrofia en el desarrollo de ciudadanía, la falta de cohesión social, un importante déficit de una verdadera inclusión social y una creciente inequidad en acceso y financiamiento de los beneficios” (Filgueira *et al*, 2005:12).

¿Se le puede pedir a la política social que por sí misma, más allá de sus reformas y contenidos, se haga cargo de los múltiples problemas sociales de la región? Rey de Marulanda *et al* esbozan una respuesta a este interrogante: “Finalmente, es necesario recordar que la Política Social sólo tiene un impacto parcial sobre las condiciones estructurales de pobreza e inequidad. La interacción entre la Política Económica y la Política Social, más bien, tiene efectos profundos y duraderos (...) Una de las lecciones más importantes que dejó la última década es la incapacidad del mercado de resolver, por sí solo, las condiciones de exclusión e indigencia de significativas porciones de la población en América Latina y el Caribe. La acción directa del Estado juega un rol importante y una buena parte de esa acción está recogida en la Política Social” (2005:32-33).

#### **4. Los límites de las reformas de la política social: el deterioro viejo y nuevo de la situación social**

Las esbozadas transformaciones de la política social latinoamericana durante las últimas tres décadas, en consonancia con las dinámicas más generales de índole socio-económica y político-institucional acontecidas en ese período, no quedaron al margen de dichos macro-procesos. Por el contrario, expresaron los límites y las restricciones que derivaron de un triple fenómeno ya esbozado: a) una inserción, por lo general, excluyente y errática de las economías nacionales en la economía mundial; b) un marcado deterioro, en la mayoría de los países, de las capacidades polí-

ticas, administrativas y fiscales de los Estados; y c) una tendencia bastante generalizada en términos de la debilidad de los mecanismos democráticos en la tarea de promover plenos derechos ciudadanos. Y más crítico aún, los cambios en las políticas sociales (y su muy débil articulación virtuosa con lo económico) parecen haber ayudado a que dichos procesos resultasen en general bastante negativos para una gran mayoría de países de la región, afectando la competitividad de ciertos sectores productivos, obstaculizando la conformación de una apropiada gestión estatal sostenible en los temas sociales, reduciendo el poder y la influencia de vastos colectivos sociales.

#### **4.1. El bajo desempeño de las políticas sociales**

En un trabajo previo (Repetto, 2004), se pasó revista a la evolución reciente de las políticas sociales tomando como referencia un conjunto de atributos de *cómo* se gestionaron las mismas así como también del *para qué* del conjunto de intervenciones sociales de los Estados latinoamericanos. Vale repasar esa síntesis, para aproximarnos a una comprensión de los límites de las recientes reformas en esta materia.

##### **Atributos que expresan el cómo**

Respecto a la *coordinación*, constituye éste un atributo habitualmente ausente (o expresado débilmente) en la mayoría de las experiencias de política social de América Latina. Gran parte de los esfuerzos en términos de diseño institucional, por ejemplo, en términos de Gabinetes Sociales o figuras semejantes a nivel sectorial, sean las instancias creadas para regular las relaciones interjurisdiccionales, sean las acciones que buscan aunar los esfuerzos estatales con las tareas de los actores no estatales, en general no han cumplido plenamente con sus promesas de integrar recursos y actores a favor de intervenciones integrales.

En lo referido a la *flexibilidad*, las distintas áreas de política social de la región (en particular las más tradicionales) suelen carecer de este atributo, sea por inercias burocráticas, sea por presión corporativa, sea por derechos adquiridos, todo lo cual dificulta una rápida adaptación a las cambiantes situaciones sociales que experimenta la región, incluyendo catástrofes de todo tipo. La rigidez institucional, asociada muchas veces a una sobre-abundancia de normas formales, obstaculiza entonces una mayor adaptabilidad de las respuestas estatales en materia social, incluyendo reasignaciones presupuestarias.

En cuanto a la *innovación*, la misma no es moneda corriente en la política social de América Latina, aún cuando la proliferación de ideas

Fabián Repetto

sobre “buenas prácticas”, así como el reconocimiento de problemas asociados a “malas prácticas”, permitiría a las organizaciones y actores involucrados realizar rápidos aprendizajes. Distintos esfuerzos, a veces asociados a la cooperación internacional, se han ido sumando en tiempos recientes en el intento de mejorar las habilidades de aprendizaje de las organizaciones con responsabilidad en lo social, pero eso no se traduce de modo directo en que agencias estatales y grupos de la sociedad logren apropiarse de esas experiencias, en tanto subsisten inercias institucionales que incentivan “no innovar”.

Cuando se observa el atributo *calidad*, es claro que muchos aspectos de la política social latinoamericana se gestionan con bajos niveles de la misma, donde los problemas de transparencia se combinan con la falta de normas claras y apropiadas a la problemática en cuestión. Un problema mayor, que enmarca lo antedicho, es la ausencia que en muchos casos nacionales y en ámbitos sectoriales concretos se observa respecto a la preocupación por “traducir” más política social en mejor política social. La carencia de estándares consensuados de modo plural y colectivo también afecta la calidad de las intervenciones estatales en materia social.

La *sostenibilidad* emerge como un atributo muy desvalorizado en términos del conjunto de la política social de la región, toda vez que la volatilidad política y económica suele fomentar estrategias de “empezar todo de nuevo” ante cada cambio de responsable político sectorial (ni siquiera referido a cambio de gobierno) o ante cada crisis coyuntural en las variables económicas fundamentales. La baja calidad de la institucionalidad social de América Latina se constituye entonces en el factor explicativo central de la debilidad de este atributo de capacidad estatal. Los propios “ciclos de vida” de los programas y proyectos financiados con aportes de bancos multilaterales y cooperantes internacionales (fenómeno muy extendido en América Latina en los últimos años) suele socavar la construcción nacional de estrategias sociales, en términos de políticas públicas más integrales con una visión de mediano y largo plazo.

En torno a la *evaluabilidad*, y más allá de los avances metodológicos y logísticos ligados a este atributo, en la práctica no existen aún acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan buenas evaluaciones (incluyendo monitoreos) de las decisiones y acciones en materia de política social. Pero si lo indicado es lo que resalta en el plano de los potenciales “usuarios” de la evaluación y monitoreo, también cabe indicar que desde el ámbito de la producción de este tipo de instrumentos y estudios suele registrarse la tendencia a enfatizar de modo excesivo el instrumental económico por sobre otros aportes disciplinarios (bajo el dis-

cutible principio de que sólo puede ser evaluado aquello que es medible), situación que lleva a empobrecer o limitar la potencialidad del atributo de evaluabilidad al momento de gestionar las políticas sociales.

Al concentrar el análisis en la *eficiencia*, es evidente que en términos generales no se han logrado aún altos grados de este atributo, sobresaliendo como posibles causas temas tales como la descoordinación de la oferta pública, la falta de reglas claras y otras por el estilo. Asimismo, la tendencia de América Latina en los años ochenta y noventa en esta materia ha sido limitar eficiencia a ajuste fiscal, sin que medie para ese tipo de interpretación un desarrollo apropiado de indicadores, por ejemplo, en términos del manejo del presupuesto. Este atributo ha estado recientemente ligado a una interpretación hegemónica desde el punto de vista economicista, debilitándose, por ende, otras miradas alternativas o complementarias sobre el significado de la eficiencia en materia de intervención social del Estado.

Respecto a la *eficacia*, está claro que sobresalen los déficit, en tanto la importante cantidad de recursos (económicos, organizacionales, etc.) destinados a lo social en los últimos años no ha logrado romper la tendencia latinoamericana hacia un deterioro de la situación social, al menos en términos de desigualdad y magnitud de la pobreza. La profesionalización plena de los equipos político-técnicos responsables de gestionar las políticas sociales constituye aún una asignatura pendiente pese a que se han realizado esfuerzos en la materia, a la par que los diseños organizacionales de la política social latinoamericana, a nivel sectorial y transversal, han dado paso a híbridos poco productivos entre estructuras rígidas alejadas de la población con necesidades y estructuras flexibles pero volátiles en su trayectoria dentro del sector público. Ambos fenómenos, combinados, repercuten negativamente sobre el atributo de eficacia.

En cuanto a la *accountability*, si bien se ha avanzado en mejorar los mecanismos de control intra-estatal y también social de los actos de gobierno en política social, todavía no se han consolidado los procedimientos y las actitudes que aseguren una rutina donde los funcionarios den cuenta de sus decisiones y acciones, incluyendo buenos indicadores que resuelvan problemas de asimetría de información. Burocracias poco transparentes y sin costumbre de abrir su accionar a la mirada ciudadana se combinan con una cultura política que no siempre premia a los políticos y administradores dispuestos a informar de modo continuo y abierto.

### **Atributos asociados al para qué**

En lo que refiere a la *legitimidad democrática*, resalta la ambigüedad derivada de un cierto consenso declarativo sobre la necesidad de enfren-

Fabián Repetto

tar los graves problemas sociales de la región y la ausencia de acuerdos sustantivos sobre qué tipo de reasignación de recursos debe realizarse para hacer frente a semejante tarea, incluyendo el correlato fiscal. Asimismo, en tanto la política social latinoamericana se constituye muchas veces en moneda de intercambio fácil en los juegos políticos de corto plazo, crece la dificultad para aunar una legitimidad que combine, de modo democrático, procedimientos y resultados, evitando así la consolidación de un círculo virtuoso que, en el mismo proceso de consolidación de ciertos recursos políticos para los protagonistas de la capacidad estatal, se fomente la construcción de una mejor ciudadanía (civil, política y social).

Finalmente, atendiendo a lo que podría denominarse *equidad distributiva*, puede señalarse que emerge con fuerza el déficit que al respecto tiene la política social latinoamericana, pese a todos los esfuerzos realizados en la materia, por ejemplo, en materia de gasto social. Mientras se torna evidente que aún no se logra generar plena igualdad de oportunidades, es claro que existe (globalmente observado) una brecha entre la magnitud y características de los problemas sociales que aquejan a la región por un lado, y el tipo y alcance de intervenciones públicas en torno a las mismas, por el otro, operándose en muchos casos sobre las consecuencias de los problemas y no sobre las causas de los mismos. Los viejos y clásicos asuntos de desigualdad y pobreza estructural se combinan de modo reciente, y de un modo claramente negativo, con las nuevas situaciones de empobrecimiento de sectores medios y aumento global de la vulnerabilidad, a la par que perduran y se redefinen cuestiones como la discriminación racial y la exclusión de género. La ausencia de capacidad administrativa y política para hacer frente a las carencias que se registran en este atributo constituye uno de los principales “cuellos de botella” para imaginar un futuro de América Latina más integrada en lo social, lo económico, lo político y lo cultural.

#### **4.2. Miradas sobre los problemas sociales en América Latina**

“A pesar de que la reducción de la pobreza fue prioritaria en la última década, la combinación de crecimiento lento y desigualdad persistente generó pobreza crónica e insatisfacción social. En general, la reducción de la desigualdad de ingresos y riqueza, así como el fomento de la participación y habilitación populares, entre otros objetivos sociales, no han sido prioritarios en las políticas. La apuesta a una estrategia de reducción de la pobreza impulsada por el crecimiento arrojó resultados insatisfactorios en la mayor parte de los países de América Latina, quizás con la

248

excepción de Chile hasta la segunda mitad de la década de 1990” (Solimano, 2005:46).

Tomando como referencia estos resultados escasamente positivos que han tenido las políticas sociales en Latinoamérica en las últimas décadas (en consonancia con desparejos resultados en materia de política económica), conviene volver la mirada a la problemática social de la región. Esto presenta diversas aristas, que es menester explorar desde múltiples ópticas.

Con el acento puesto en la exclusión social que afecta a la región, en el capítulo inicial de este libro, Saraví ubica esta problemática en una perspectiva de transformación histórica en línea con lo ya esbozado. Conviene citarlo en extenso: “Frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad, o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y-o el trabajo. La particularidad de la exclusión social en América Latina (...) consiste en que ésta se da sobre un trasfondo de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral, de limitada ciudadanía” (en este volumen).

El trabajo formal proveedor de salario directo e indirecto, es decir el viejo lazo social del mundo moderno se ha deteriorado dramáticamente en las últimas tres décadas, en particular en la región. “Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas suscitadas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo micro y macroeconómicos se han traducido en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección que esos sistemas fueron incapaces de atender. Asimismo, en muchos procesos de reforma de la política social, los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar a los sistemas de protección social fueron dejados al margen, sobre todo en la esfera de la seguridad social (salud y pensiones). Este hecho, junto con tendencias adversas del mercado laboral, se ha reflejado en el avance lento e incluso el retroceso en la cobertura de estos sistemas” (Ocampo, 2005:13).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Afirma Sojo: “En términos de riesgo social, la gran heterogeneidad del mercado laboral y las vastas dimensiones del sector informal plantean demandas especiales a la política

Ya avanzada la primera década del siglo XXI, hasta el Banco Mundial resalta los problemas sociales no resueltos con aquel conjunto de políticas públicas (en especial económicas y sociales) promovidas con entusiasmo, entre otros por dicho organismo, en las últimas dos décadas. Esbozando algunas características de las sociedades de la región, Perry señala: “La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry, 2000: 10).

El panorama social de América Latina no estaría bien esbozado en sus rasgos fundamentales si no se le adiciona, a los aspectos previos, una serie de fenómenos sociales que van cobrando protagonismo, todos ellos asociados de una u otra manera a temas que aun siendo viejos están siendo resignificados, dando forma a un nuevo escenario social en la región. Al respecto, Hardy (2004) resalta algunos muy significativos:

- 1) En primer lugar, la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a una población con mayores niveles de escolaridad e históricas mejores condiciones de vida, pero que en los últimos años ha visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales.
- 2) En segundo término, la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha estado acompañada de una ruptura signifi-

---

social, a la vez que limitan la base impositiva para financiar la política social mediante contribuciones obligatorias o con cargo al presupuesto fiscal” (2004:28).

cativa en los patrones socio-culturales de discriminación de género, lo cual se refleja de modo significativo en la menor remuneración recibida por las mujeres a igual trabajo que los hombres, lo que afecta fuertemente la creciente tendencia de que sean las mujeres las jefas de hogar o el primer sostén económico de los mismos.

- 3) Como tercer fenómeno a destacar, cabe señalar el envejecimiento de las sociedades, lo cual se asocia en la región a las carencias en la cobertura de salud cuando se trata de enfermedades catastróficas de los adultos mayores y a la baja cobertura de la seguridad social, fenómenos ambos que están resignificando de modo acelerado (en algunos países más que en otros, por supuesto) el rol de la familia y la comunidad en los patrones básicos de bienestar individual y colectivo.
- 4) En cuarto lugar, el impacto que genera la masificación de las comunicaciones sobre los modelos aspiracionales de la población (en particular la juventud) resignifica el sentido de “necesidades” y aumenta la brecha entre lo que se aspira como patrón cultural para ser parte de la sociedad y la posibilidad real de acceder a ciertos bienes y servicios, a la par que fenómenos como la brecha digital segmentan aún más las sociedades de la región.
- 5) Un quinto fenómeno que destaca Hardy se asocia a los problemas sociales emergentes de la urbanización caótica y por lo general no planificada, que afecta las relaciones interpersonales, expande la demanda de servicios públicos y promueve sensaciones colectivas de inseguridad, fenómenos todos asociados de una u otra manera a la explosión de los niveles de violencia pública y privada.
- 6) Finalmente, debe destacarse como otra problemática que afecta el futuro de la política social el tema de las migraciones, ya no sólo internas en un país, sino hacia nuevos mercados en los países desarrollados, fenómeno que si bien tiene el efecto momentáneo de aumentar los recursos internos de los países expulsores vía las remesas, a largo plazo produce importantes pérdidas en términos de capital humano para el país que perdió esa población.

En una línea complementaria, Saraví (en este volumen) resalta tres problemas estrechamente ligados con el conjunto de cuestiones recién indicadas. Un primer aspecto se asocia a la historicidad de la pobreza estructural, lo que ha derivado (según Kaztman, 2002) en un “endurecimiento de la estructura social”. Un segundo rasgo refiere a la concentración espacial de la pobreza, que lugar a lo que Sabatini *et al* (2001) llaman “la malignidad de la segregación”, donde a los problemas en el mer-

Fabián Repetto

cado de trabajo se le suman cuestiones de inseguridad ciudadana, abandono escolar, embarazo adolescente, consumo de drogas e inactividad juvenil, entre otros aspectos. Y el tercer aspecto refiere, con base en Roberts (2004), a la expansión de una “ciudadanía de segunda clase”.

Una síntesis: las reformas de la política social emprendidas en las últimas décadas no lograron revertir, e incluso a veces ayudaron a promover, el histórico deterioro de la calidad de vida de la población latinoamericana. Las sociedades avanzaron en su segmentación socio-económica y espacial; la individualización de los riesgos primó por sobre esfuerzos de re-construcciones colectivas; el debilitamiento del sistema de derechos (no sólo sociales sino también civiles) resultó dominante en casi todos los casos nacionales, sin poder ser contrapesada con la positiva expansión formal de los derechos políticos. En este marco, la desigualdad adquirió múltiples caras: de oportunidades, de activos, de voz, de poder. La pobreza por ingreso se combinó con una pobreza estructural de nuevo tipo. El mercado de trabajo dejó de ser, en los casos en que había logrado serlo, el factor central de la integración social de los países de la región.

## **5. Las políticas públicas que se requieren: agenda de política social y fortalecimiento institucional**

Distintas voces han comenzado a llamar la atención, ya iniciado el siglo XXI, sobre la necesidad de que los desafíos mayores que enfrenta el desarrollo social en América Latina, expresados tanto en términos de los límites de las recientes reformas de la política social como de los problemas sociales irresueltos, sean enfrentados de una manera diferente a lo promovido por la coalición que fomentó en su momento los ajustes estructurales.

Es evidente que semejantes desafíos habrán de requerir de transformaciones en dos planos: por un lado, en el conjunto de las políticas públicas (comenzando, pero no concluyendo en las de índole económica); por el otro, en las distintas fuentes de bienestar (acción estatal, familia, mercado y comunidad). En la intersección de los dos planos, se encuentran las políticas sociales (y sus expresiones programáticas), así como la propia institucionalidad social.

Imaginando por un momento una América Latina sin restricciones, lo que el nuevo escenario social parece demandar, dadas sus necesidades multidimensionalidades y diferencias según país o grupo social, es un conjunto de decisiones y acciones que transformen una vez más, pero en

dirección contraria a la tendencia reciente, el andamiaje de las políticas sociales y su soporte institucional.

Tomando en cuenta que los problemas sociales de la región combinan pobreza diversas, desigualdades varias, exclusiones múltiples y vulnerabilidades novedosas, enfrentarlos a través de políticas públicas remite a una serie de cruciales desafíos. Para ello, resulta menester materializar al menos los siguientes cuatro criterios: *redistribución, oportunidades, seguridad y ayuda ante emergencias*.

- a) Se requiere llevar adelante y articular entre sí un amplio conjunto de políticas públicas que puedan afectar la *redistribución* de múltiples aspectos, sean estos los ingresos, los activos o los recursos que otorgan influencia y poder. Es este un espacio propicio para dotar de sentido a novedosas articulaciones entre lo económico y lo social abriendo nuevas oportunidades en cuestiones de empleo, comercio, conocimiento. Pero también es el espacio para justificar y provocar reformas estatales y del sistema democrático destinadas a redistribuir el mapa de ganadores y perdedores o, al menos, para generar mecanismos indirectos que compensen asimetrías políticas y de acceso a la decisión de qué hacer con los beneficios producidos colectivamente.
- b) Es menester promover acciones concretas que fomenten nuevas y mejores *oportunidades* para los sectores más afectados de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, resalta la necesidad de políticas educativas de calidad, que aprovechen la pluralidad de oferentes del servicio para expandir coberturas de alcance universal, al mismo tiempo que, colocando el acento en la construcción de ciudadanía, promuevan las habilidades, destrezas y actitudes necesarias para competir con éxito en la búsqueda de más y mejores empleos. Complementariamente a este tipo de intervención, se requieren políticas públicas de salud que formen parte de un sistema orientado a brindar coberturas básicas para todos, con modalidades de atención acordes a las necesidades epidemiológicas de la población.
- c) Se necesitan políticas y programas públicos que brinden *seguridad*, entendida ésta en un sentido amplio, en la línea de enfoques de “seguridad humana”. Resalta aquí la importancia de consolidar sistemas de seguridad social amplios (basados en combinaciones de sistemas de contribución y no contribución), así como también intervenciones que promuevan una mejoría en el ingreso de las familias, generando las condiciones básicas para una digna reproducción de la vida cotidiana, empezando, pero por supuesto no terminando en la seguridad alimentaria. El acceso a una vivienda y a un hábitat digno que rompa

con la segregación espacial son también parte de la difícil tarea de materializar el criterio de seguridad. Urge avanzar, además, en reformulaciones profundas en las prácticas de intervención estatal destinadas a enfrentar la discriminación por género, etnia, edad u otros aspectos, de modo tal que se materialicen en la práctica los lentos avances en la normativa a favor de una mayor protección jurídica a los grupos que sufren este tipo de problemas.

- d) El cuarto criterio a atender está relacionado con *ayuda ante emergencias*. Si bien las emergencias (derivadas de cuestiones personales/familiares o más amplias, colectivas y ajenas al potencial control del individuo) siempre han existido, es en tiempos recientes donde adquieren una relevancia todavía mayor. Las decisiones de corto plazo asociadas a problemas coyunturales que terminan con la venta de los activos disponibles o el retiro de los niños del colegio, los impactos macroeconómicos de las crisis macroeconómicas (que a veces suelen darse a miles de kilómetros de distancia de donde se sufren los primeros), las vulnerabilidades de los más necesitados ante los recurrentes desastres naturales son solo tres de múltiples ejemplos que podrían darse al respecto. Por ende, los Estados latinoamericanos tienen por delante el desafío no solo de mantener sus políticas y programas de asistencia ante este tipo de situaciones, sino de mejorarlas, profesionalizando y dotando de mayores capacidades de acción a las áreas gubernamentales responsables.

Las reformulaciones de las políticas y programas decididos e instrumentados por el Estado, destinados a plasmar estos cuatro criterios, no podrán estar divorciadas de transformaciones que se requieran en el mercado, la comunidad e, incluso, la propia familia. Por el contrario, aquellas debiesen generar sinergias con estas mutaciones para avanzar en la reconstrucción del tejido social y en la ampliación real del desarrollo social latinoamericano. Para promover las citadas sinergias resultan imperativos ciertos cambios institucionales complejos, costosos y repletos de incertidumbre. Pero si por “sistema público institucional” interpretamos el entramado de reglas formales e informales que regulan la vida pública y las múltiples interrelaciones que en ella se generan, es evidente que afectar el conjunto de dicha institucionalidad implica una tarea titánica, imposible (y bienvenido que así sea) de pautar, organizar, ejecutar con el mero ejercicio de la voluntad de algunos actores con influencia sobre lo colectivo. Lo que sí es factible es sugerir cambios de alcance medio relacionados con la estructura institucional estatal, transformacio-

nes que potencialmente podrían operar como facilitadores de cambios más amplios que afecten en el futuro al mercado, las organizaciones sociales y la vida familiar a favor de mejores sociedades. Entre dichos cambios en la institucionalidad estatal destacan los siguientes:

- 1) Se necesitan mejores mecanismos y procedimientos de coordinación entre los actores gubernamentales involucrados en la gestión de las políticas públicas con impacto social. En tal sentido, es menester optimizar la gestión interorganizacional interior de las administraciones públicas centrales, por ejemplo en el marco de los existentes Gabinetes Sociales (o figuras equivalentes) y de estos con los responsables de la gestión de la política económica.
- 2) Resulta imperativo fortalecer las relaciones interjurisdiccionales, a efectos de aprovechar las potencialidades de la escala subnacional y/o local al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades de gestión del nivel central de gobierno. Responder el ¿quién hace qué? aprovechando las ventajas comparativas ayudaría a promover intervenciones estatales más integrales, lo cual permitiría no caer en dicotomías innecesarias del tipo descentralización vs re-centralización.
- 3) Es importante lograr que la participación de organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil permita que éstas operen como real colaboración de la gestión estatal y no como competidor tanto en el plano nacional como subnacional y local. Aprovechar la energía y creatividad de este tipo de instancias, a la vez que densificar positivamente la organización social, es una tarea necesaria y muy relevante que se tiene por delante al cambiar la institucionalidad de la gestión estatal.
- 4) Se requieren apropiados instrumentos regulatorios para aprovechar la presencia de actores privados en acciones orientadas de modo más o menos directo al bienestar social de la población, sea en aquellas áreas que han sido abiertas (o siempre lo estuvieron) a la mercantilización, sea en lo referido a viejas y nuevas expresiones de la hoy llamada “responsabilidad social empresaria”.
- 5) Emerge fuertemente la necesidad de crear (en ciertos países) y recrear (en otros casos nacionales) un sistema de derechos civiles, políticos y socio-económicos que hagan sostenible, de un modo claro y legítimo, el conjunto de intervenciones estatales destinadas a enfrentar los problemas sociales que afectan a América Latina. Esto refuerza la idea de que para lograr mejores políticas públicas se requiere una mejor política, capaz de sentar las bases de un ejercicio pleno de la libertad y autonomía por parte de todos los ciudadanos y no solo de ciertas minorías privilegiadas.

Recientes esbozos de respuesta estatal a esta creciente necesidad de reformular las estrategias públicas de intervención en materia social (en el plano de las políticas y de la institucionalidad) parecen expresarse en los denominados “programas de transferencia de ingresos condicionada”. En esa categoría ingresan al menos tres intervenciones programáticas ampliamente citadas en la literatura y la experiencia de gestión social comparada en América Latina: el *programa Oportunidades* en México (antes conocido como Progresas); el *programa Bolsa Familia* en Brasil (cuyo origen fue el Bolsa Escola); y el *programa Chile Solidario* (en dicho país).

En esta línea, Engel (2004) indica que para lograr que se concreten las políticas integrales, se requieren poner en marcha estrategias de carácter catalizador y, desde el prisma de la efectividad, resalta tres tipos de estrategias: a) las que se basan en objetivos y metas pactadas (ejemplos paradigmáticos son las Metas del Milenio, las Estrategias de Reducción de la Pobreza y las Agendas Sociales); b) las de base territorial (entre las que destacan las experiencias de Desarrollo Local Integrado y Sustentable así como los programas de Desarrollo Comunitario); y c) las que se basan en la familia (destacando aquí la perspectiva de los Ciclos de Vida y los programas de Apoyo a la Familia).

Estos nuevos intentos de reforma de la gestión social constituyen, sin duda, un avance, pero aún fuertemente limitados en tanto siguen restringiendo la práctica de la política social a la lucha frente a la pobreza. Los problemas sociales de la región antes reseñados requieren ir mucho más allá, y en ese sentido poco se ha hecho en términos de la transformación de la seguridad social (todavía dependiente de las trayectorias del mercado formal de trabajo) y las políticas de educación y salud (potencialmente de alcance universal). Menos aun se ha hecho en la búsqueda de rearticulación de lo económico con lo social, así como en lo referido a los cambios institucionales más amplios y complejos, antes sugeridos.

Lo que queda en evidencia al repasar las implicaciones en términos de política pública (con su correlato de diseño institucional) es la dificultad de la tarea. De una y otra manera, parecen estar fuertemente asociadas a la asignatura pendiente del fortalecimiento democrático de la capacidad estatal, entendiendo al Estado al mismo tiempo como un aparato burocrático y una relación social. Al respecto, en Repetto (2004) se puntualizó una serie de aspectos pertinentes para el argumento aquí desarrollado:

- \* Los cambios acontecidos en la política social latinoamericana durante los últimos años han estado, por lo general, constreñidos por la dinámica de la transformación de las políticas económicas y del aparato

estatal. A efectos de evitar supuestos consensos que luego tienen efectos prácticos muchas veces negativos, como los que dominaron una parte importante de los años noventa, es menester de cara al futuro recuperar el papel de los diagnósticos críticos y las evaluaciones que ponderen el impacto real de las intervenciones (o falta de ellas) del Estado. Esto implica la necesidad de contar con más actores (y no solo los poderosos) en la definición estratégica del gobierno de “lo público”.

- \* El camino más apropiado para enfrentar a mediano y largo plazo varios de los problemas y desafíos de la política social de la región es fortaleciendo las capacidades estatales para gobernar y administrar dicho campo de intervención pública, en términos de ciertos atributos ligados al *cómo* gestionar las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability) y al *para qué* de las mismas (legitimidad y equidad pertinente). Esto no implica, por supuesto, descargar sobre las políticas sociales toda la responsabilidad en materia de atención a las necesidades de los diversos grupos y sectores, en particular de aquellos menos favorecidos, toda vez que una macroeconomía incluyente y una buena administración global de la “cosa pública” son también factores importantes.
- \* Las capacidades estatales resultan una expresión combinada de capacidad técnico-administrativa y capacidad política, siendo cada una de ellas condición necesaria, pero no condición suficiente. Sus expresiones y grados pueden variar según las áreas de acción pública, así como dentro de una misma área en distinto momento temporal y, por supuesto, en cada caso nacional. Enfatizar estos dos componentes de las capacidades del Estado (y sus expresiones en materia fiscal) conlleva implícita la preocupación por los propios recursos de poder con que cuentan (o pueden contar dadas ciertas condiciones) los protagonistas de las mismas.
- \* Las capacidades estatales (tanto lo que hace a su construcción/reconstrucción como a su destrucción) están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre individuos y grupos que operan en las órbitas del Estado, el régimen político, el mercado, la sociedad y el sistema internacional, los cuales movilizan sus recursos de poder (aislados o en coaliciones) dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer sus intereses e ideologías, buscando a veces el propio cambio institucional.

Fabián Repetto

- \* Desde un plano valorativo-analítico, la capacidad estatal según aquí se la interpreta no implica “capacidad para hacer cualquier cosa”, sino un atributo de intervención en las cuestiones públicas que debiese ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población, priorizando a los sectores menos favorecidos en pos de la reducción de las desigualdades y el mayor desarrollo social.
- \* Los cambios institucionales asociados a la construcción de capacidades (tanto para reformas como para la gestión cotidiana) son erráticos, difíciles y costosos, e implican nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores, a la vez que están sujetos a múltiples restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Se trata de transformaciones de la institucionalidad que requieren actores con voluntad, recursos de poder y liderazgo.

## **6. El eterno retorno de las restricciones...O cómo lograr que lo deseable se vuelva lo posible**

Enfatizar la necesidad de lograr mejores políticas públicas y mejores entramados institucionales (cuestiones abordadas desde el prisma de la capacidad estatal) para enfrentar los históricos, renovados y nuevos problemas sociales de América Latina se dice fácil. Sin embargo, es al momento de explorar las condiciones de factibilidad de las transformaciones requeridas cuando emergen marcados signos de preocupación, e incluso signos de pesimismo. Cinco ámbitos de restricciones resaltan como obstáculos en el camino hacia un desarrollo social más incluyente, que incorpore realmente a la mayoría de la población de la región que hoy enfrenta pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y exclusiones. Es obvio indicar que dichas restricciones habrán de variar de modo significativo en cada caso nacional.

Destaca, en primer lugar, la restricción política. Como se anticipó en su momento, ha sido tan profunda la transformación de las relaciones de fuerzas en las últimas tres décadas que resulta sumamente difícil construir, fortalecer y mantener coaliciones de signo incluyente, capaces de incorporar al entramado de decisiones estatales aquellas acciones que se requieren para mejorar en serio (y a largo plazo) la calidad de vida de la población. Más allá de los avances en nuevas perspectivas ideológicas e incluso de modelos de gestión que ha venido experimentado América Latina en los años recientes (expresado en triunfos electorales de signo cercano a la centro-izquierda), lo cierto es que los cambios promovidos en el tránsito hacia una nueva matriz socio-política, fomentados por la

258

coalición ganadora que promovió los ajustes estructurales, no han variado de modo significativo. El errático comportamiento de los partidos políticos progresistas, la debilidad estructural de los sindicatos, las trayectorias erráticas de los movimientos sociales, expresan cabalmente esta restricción.

Un segundo ámbito de restricción lo representa la dimensión económica. Algunos ejemplos: uno, las modalidades de inserción de las economías nacionales en los mercados globales no han sido acompañadas por agendas internas destinadas a hacer frente a los aspectos más negativos de estas tendencias de carácter internacional; dos, los mercados de trabajo no se han mostrado capaces de absorber de modo productivo a grupos importantes de la población, sea que estos hayan quedado previamente desempleados o se estén incorporando por primera vez a la vida laboral; tres, los sistemas tributarios suelen mostrar un carácter regresivo, con casos muy evidentes donde los grupos más poderosos no tienen incentivos ni disciplina para afrontar sus potenciales cargas fiscales; cuatro, el gasto social suele mostrar marcadas deficiencias, inelasticidades y, en ciertos países más que en otros, límites notorios respecto a su capacidad para ayudar a enfrentar los complejos males sociales que aquejan a sus respectivas sociedades.

La tercera dimensión de las restricciones está fuertemente relacionada con la cuestión técnico-administrativa. Pese a los avances observados en el instrumental de gerencia de las intervenciones sociales, el mismo ha estado más centrado en mejorar casi a nivel micro los programas focalizados, quedando aún pendiente mejorar el instrumental necesario para gestionar macro-políticas sociales (y sus relaciones entre sí, con otras políticas públicas y con otras potenciales fuentes de bienestar). El deterioro de la capacidad de administración del Estado no ha sido solucionado con la generación de estructuras burocráticas paralelas e inestables (aún cuando a veces sólidas en su saber especializado) ni con el involucramiento activo de organizaciones sociales sin fines de lucro en la implementación de la oferta programática promovida en cada uno de los países.

El cuarto ámbito de restricción es el jurídico. Y esto remite directamente al debilitamiento del sistema de derechos en su conjunto, en particular en lo social y lo civil, que se generó en el marco de la nueva matriz socio-política. Resulta difícil construir políticas públicas que reviertan el deterioro social de la población latinoamericana cuando en muchos países los derechos sociales (incluyendo los laborales) de antaño han sido resquebrajados, o cuando en otros tantos países los mismos ni siquiera llegaron a consolidarse pese a su presencia simbólica en los textos constitucionales. Todo esto en un marco donde los derechos civiles básicos

Fabián Repetto

no terminan en muchos casos de fortalecerse, sea por la falta de presencia estatal en el espacio territorial, sea por el deterioro del sistema judicial de muchos países.

Finalmente y no por eso menos importante, no debe olvidarse la restricción ideológica. Cuestiones como racismo, discriminación, xenofobia son sólo algunos ejemplos de cómo en ciertos países latinoamericanos la ideología de la diferencia muestra su cara más negativa. En ese marco, y ya más extensivo al conjunto de la región, la individualización de los riesgos que promovieron los fanáticos del mercado en las pasadas décadas deterioró el ya devaluado “contrato social” de muchas sociedades del área, lo cual no alcanza a ser revertido con micro-solidaridades a nivel comunitario o ante tragedias de alta visibilidad pública.

## 7. A modo de cierre

Es importante recapitular y enhebrar las ideas principales del argumento. La base del mismo parte de reconocer que durante la transformación del escenario político y socio-económico de los diversos países de América Latina, se acentuó un sesgo excluyente en el mapa de actores capaces de incidir en las agendas gubernamentales, al mismo tiempo que se profundizaron y complejizaron las problemáticas sociales en cada caso nacional. En ese contexto, se tornó manifiesta la debilidad de la política, tanto en lo referido al Estado como al sistema democrático, para intervenir con políticas públicas (en particular, pero no exclusivamente con políticas sociales) que revirtiesen las negativas tendencias que comenzaron a generarse ya desde casi tres décadas atrás.

Las reformas específicas llevadas adelante en el campo de la política social, con énfasis en los temas de descentralización, privatización y focalización, no dieron lugar a los impactos prometidos, aún con los obvios matices nacionales y/o sectoriales que esta afirmación conlleva. La mirada sobre los diversos atributos propuestos para ponderar el cómo se gestionan las políticas sociales y el para qué de sus intervenciones arroja resultados adversos en múltiples aspectos. Este bajo desempeño de las políticas sociales, sumado a una muy poca virtuosa articulación de las mismas con las políticas económicas, ha terminado por profundizar ciertos rasgos negativos de la situación social, en la que la pobreza estructural (vieja y nueva) se emparenta negativamente con otras expresiones de carencias y necesidades, siendo las desigualdades, las exclusiones y las vulnerabilidades los rasgos más visibles de este complejo escenario.

Desde una perspectiva propositiva, los cambios requeridos son tanto en el plano de los contenidos de las políticas públicas (enfocando la atención en las políticas sociales) como en el ámbito del diseño institucional. Se requieren, por un lado, políticas públicas capaces de materializar cuatro criterios fundamentales: redistribución, oportunidades, seguridad y ayuda ante emergencias. Pero para sostener intervenciones públicas que cumplan ese cometido, se requiere un fortalecimiento democrático de las capacidades estatales, lo que se expresa tanto en su interior como en el vínculo de los mismos con los actores del mercado y las organizaciones no gubernamentales.

El último punto del argumento remite a reconocer que lo deseable requiere siempre pasar por el filtro de las restricciones operantes. Atender a los obstáculos políticos, económicos, técnico-administrativos, legales y culturales resulta un buen comienzo si lo que se quiere es avanzar hacia políticas públicas y marcos institucionales promotores de mejores sociedades en América Latina.

Puede afirmarse, a modo de conclusión, que el nuevo escenario social latinoamericano requiere de mejores políticas públicas y mejores diseños institucionales, comenzando por un mejor Estado democráticamente sustentado. Cómo lograrlo en el marco de las citadas restricciones (que no agotan obviamente los obstáculos presentes y futuros) es la gran cuestión que afecta a individuos y grupos que viven o tienen vínculos estrechos con la región. ¿Se trata de una cuestión que afecta a todos por igual? Seguramente no, más bien lo hará de modo diferencial según sea el posicionamiento que se tenga ante el potencial futuro de una América Latina más igualitaria e incluyente en el marco de su diversidad. ¿Quiénes son los actores de un cambio para mejor?, ¿cuánto poder tienen?, ¿qué intereses e ideologías los pueden unir? son sólo tres de las preguntas acuciantes en estos inicios del nuevo siglo, cuyas respuestas interesan tanto a los progresistas que quieren ganar, como a los defensores del *statu quo* que temen perder.

## Bibliografía

- Adelantado, José; José Noguera; Xabier Rambla, y Lluís Sáez. 1998. "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/98, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Hacia un desarrollo sostenible y equitativo*. Washington DC: BID.

Fabián Repetto

- Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. 2004. "La democracia importa, pero no basta para la igualdad", en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.) *¿Democracia con desigualdad?*. Bogotá: BID/Unión Europea.
- Bustelo, Eduardo. 2000. *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*. Rosario: Homo Sapiens.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin. 1997. *La política social esquiva*. Buenos Aires: mimeo.
- Engel Aduan, Wanda. 2004. *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, documento preparado para la IV Reunión del Foro de Equidad Social. Washington DC, agosto.
- Esping-Andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópolos, Jorge; y Tobar, Federico. 2005. *Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*, ponencia presentada en el encuentro "Construyendo una nueva política social en la región: el Universalismo Básico", organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington DC, octubre.
- Fleury, Sonia. 2000. *Políticas sociales y ciudadanía*, Notas de Clase. Washington DC.: INDES.
- Franco, Rolando. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la Cepal*, (58): 9-22
- Gordon, Sara. 2002. "Desarrollo social y derechos de ciudadanía", en Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo social en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO/Banco Mundial.
- Hardy, Clarisa. 2004. "Sociedades latinoamericanas y políticas sociales", en Clarisa Hardy (ed.) *Equidad y Protección Social*, LOM, Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén. 2002. "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina", en Ruben Kaztman y Guillermo Wormald (coords.) *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- Lechner, Norbert. 1995. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 4, Nº 7, México DF.
- Molina, Carlos. 2003. *Modelo de protección para pobres*. Washington DC.: INDES, mimeo.
- Ocampo, José Antonio. 2005. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas Nº 26. México DF: CEPAL.

- Pérez Baltodano, Andrés. 1997. "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina", en Andrés Pérez Baltodano (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Perry, Guillermo. 2000. "Prólogo a las actas del Taller sobre Pobreza y Exclusión Social en América Latina", en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton Davis (eds.) *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: FLACSO/Banco Mundial.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Guatemala: PNUD.
- Repetto, Fabián. 2005. "Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social...o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales", mimeo, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, Fabián. 2004. *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52. Washington DC: INDES.
- Repetto, Fabián. 2001. "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad", en *Reforma y Democracia*, N° 16, Caracas.
- Rey de Marulanda, Nohra; Ugaz, Jorge; y Guzmán, Julio. 2005. *Las orientaciones del gasto social en América Latina*. Washington DC: INDES/BID.
- Roberts, Bryan. 2004. "From marginality to social exclusion: from laissez faire to pervasive engagement", en *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 195-197.
- Sabatini, Francisco; Gonzalo Cáceres, y Jorge Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", en *EURE*, 27 (82), pp. 21-42.
- Salvat, Pablo. 2004. *¿De la desafección a una resignificación (ética) de la política y la democracia?*, mimeo, Santiago.
- Sojo, Ana. 2004. *Vulnerabilidad social y políticas públicas*, Serie Estudios y Perspectivas N° 14. México DF: CEPAL.
- Solimano, Andrés. 2005. "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", en *Revista de la CEPAL*, N° 87, diciembre, Santiago de Chile.
- Titmuss, Richard. 1981. *Política Social*. Barcelona: Ariel.

## COLECCIÓN CIENCIAS SOCIALES

Mercado de trabajo y desigualdad en Argentina.

*Luís Ferracía y Marcos Marínigo*  
(editores)

La democracia inesperada.

*Bernardo Kliksfeld*

Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Demotero del ají que nos hizo en el Partido argentino.

*Matías Thomas, Rey y Andrés López*  
(editores)

Que es una Nación, la pregunta de Rosas revisada.

*Eduardo Viveiros*

Las praxiologías y la desnacionalización de América Latina.

*Josefa Rivera y César Vilbazo*  
(compiladores)

La política en cuestión. Reflexiones en torno a la vida pública y la vida privada.

*varios autores*

Trabajo y economía solidaria.

*Varón Vilbazo y López*

El cambio silencioso. Eutanasia y médicos recuperados por los trabajadores en la Argentina.

*Ugo Larrea*

Trógenes pulcherrimas / Nuevos heráctes.

*Ana Escobar*

Migración: Un derecho Humano.

*Rubén Gualdoni*

La pobreza persistente y la creciente desigualdad en América Latina comienzan con la construcción de una sociedad fragmentada, socavando las posibilidades de construir sociedades democráticas e incluyentes. Esto nos enfrenta a la necesidad de evaluar las continuidades y rupturas de la cuestión social contemporánea, y simultáneamente repensar las estrategias de desarrollo y las políticas sociales. En este contexto cobran relevancia las preguntas acerca de lo "nuevo" de la "vieja" pobreza y de los impactos de las dinámicas hechas sociales en las formas y espacios de sociabilidad e integración social. La elaboración de este libro parte de esta preocupación. Los capítulos aquí reunidos nos hablan de dimensiones cada vez más necesarias de la pobreza y la desigualdad, y de sociedades que construyen nuevas formas de integración y exclusión.

Reflexionando sobre diversas realidades nacionales, y caminando desde distintas disciplinas, los autores convocados para este libro han sido pioneros en destacar y explorar aspectos tales como la acumulación de desventajas, el endurecimiento de la estructura social, la segregación urbana y la trampaación de los espacios de sociabilidad, la consagración de una ciudadanía de segunda clase, el agotamiento de los recursos, y la creciente vulnerabilidad de las experiencias bioculturales. No se ha producido hasta el momento una obra que reúna de manera sistemática y rigurosa los hallazgos que aquí se presentan. Estos constituyen un cúmulo de conocimientos que, al reunirse, nos ayudan a ganar en sntos muy ricos en y sobre América Latina, y son parte del esfuerzo por desarrollar perspectivas de análisis más complejas y dinámicas para comprender las formas que asume la privación y la desigualdad en nuestra región a través del nuevo milenio.



prometeo  
libros



[www.prometeolibros.com](http://www.prometeolibros.com)