

## **POBREZA Y VULNERABILIDAD (1)**

**José Bengoa**

Entre los días 25 y 26 de marzo de 1996, se realizó en Santiago el Seminario “Pobreza Metropolitana y Fondos Sociales en América Latina”, convocado por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) de Chile y el Centro de Estudios Sociales Sur. Asistieron representantes de seis Fondos Sociales de América Latina, y doce especialistas de diversos países. Se discutió la investigación realizada por Carolina Moser —en Manila, Luzaka, Budapest y Guayaquil— sobre las nuevas formas de pobreza en el mundo; la realizada por Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester sobre la gobernabilidad en las ciudades principales de América Latina; y la investigación de Anna Conigliario Michelinini acerca de la aplicación de programas urbanos en siete ciudades de Brasil.

Este número de *Temas Sociales* tiene por objeto dar a conocer, de una manera libre, los principales debates que allí ocurrieron, sin ser necesariamente un acta de seminario.

### 1. POBREZA METROPOLITANA

La pobreza adquiere hoy en día diferentes rostros. Uno de los mas “duros” es el de la pobreza metropolitana. Se entiende por tal las situaciones estables de pobreza que existen en las grandes ciudades, en especial en las principales capitales latinoamericanas, donde la población se concentra en densidades que se cuentan por millones de habitantes. Ciudad de México, Bogotá, Caracas, Santiago, Lima, Sao Paulo, Río de Janeiro y otras grandes ciudades latinoamericanas, son ejemplos de ello. Este tipo de macrociudades da lugar a la supervivencia de enormes masas de personas pobres, que muchas veces constituye verdaderas sociedades diferenciadas enclavadas en la vida urbana, independiente subcultura de sobrevivencia. En ella se organizan de manera espontánea redes subterráneas de trabajo, sistema de intercambios sesgados de los mercados formales, a menudo ligados a la creciente actividad del narcotráfico y la delincuencia.

No es nuevo este tipo de pobreza en las ciudades, pero los especialistas perciben cambios en su dimensión y características fundamentales. A partir de los años cincuenta de este siglo se advirtió el fenómeno creciente de las poblaciones periféricas de las ciudades latinoamericanas, el que fue catalogado como de “marginalidad”. Hubo numerosos estudios que mostraron que estos sectores, provenientes principalmente del campo, se asentaban en los bordes o “márgenes” de las ciudades, organizaban sus viviendas, reconstruían sus vínculos sociales y buscaban “integrarse” a la vida social. Muchos estudios hablaron de “estructura transicional” en el paso del campo a la ciudad. Las políticas sociales de los gobiernos tendían a buscar la pronta “integración” de estos recientes

pobladores de las ciudades metropolitanas. El fenómeno fue generalizado y, sin duda alguna, en muchos casos hubo reales procesos de integración.

La pobreza metropolitana parece no tener las mismas características de la situación anteriormente denominada como “marginalidad” en primer lugar, el origen de los habitantes que viven en estas condiciones de pobreza no es mayoritariamente rural; por el contrario, en muchos casos se trata de poblaciones que han nacido, y por varias generaciones, en la misma ciudad. Surge de ese modo una cultura de pobreza netamente urbana, sin el recurso al recuerdo y valores de la ruralidad, como ocurría hace unas décadas. En segundo lugar, las expectativas de integración validas en los años cincuenta, producto quizá de la industrialización, del crecimiento del estado, de la urbanización acelerada, han cambiado. La pregunta que interesa, desde esta perspectiva es ¿a qué ha cambiado? En tercer lugar, las dimensiones de la población pobre son de un nivel increíblemente superior, lo cual provoca situaciones nuevas tanto para la ciudad como para las políticas públicas. Kowarick señalaba en el seminario que la diferencia de estos procesos con situaciones semejantes —como la primera revolución industrial y otros momentos de despliegue del capitalismo mundial— reside en tres aspectos: la globalización del capital financiero que conduce los procesos de cambio en nuestros países, la velocidad que ha adquirido el cambio y la fragmentación social creciente producto de estos procesos, lo cual dificulta enormemente emplear categoría como las que se utilizaban otrora para comprender estos fenómenos.

Rodríguez y Winchester señalan el cambio ocurrido en las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas. Se ha pasado, dicen ellos, de la “ciudad Industrial” a la “ciudad globalizada” señalan:

“En nuestras ciudades globalizadas, comienzan hacerse evidentes dos fenómenos de particular importancia para nosotros por sus efectos en la estructura social y espacial de ella: La desterritorialización y la desmaterialización”.

Estos dos fenómenos propios de los procesos de la globalización de la economía mundial y que afectan fuertemente a las grandes metrópolis latinoamericanas, conducen a modificaciones

“De la estructura de la mano de obra urbana en los lugares donde predomina. Con la desmaterialización de los productos, los sectores obreros tradicionales y los insumos físicos pierden importancia en el proceso productivo, lo cual supone cambios en cuanto a los actores sociales urbanos y las formas de capacitación de la fuerza de trabajo (...) desde de las perspectivas de estos cambios, la ciudad latinoamericana, centro soporte material de la industrialización sustitutiva, experimenta fuertes tensiones al desaparecer el modelo económico que la hizo crecer en los últimos cuarenta años”. (P.6).

La pobreza metropolitana es producto de estos cambios profundos y poco conocidos, que ocurren en la estructura urbana de las metrópolis latinoamericanas. El resultado más nítido, señalaron Rodríguez y Winchester, es la “precarización de la fuerza de trabajo urbana, esto es, una fuerza de trabajo con altos índices de desempleo e inestabilidad, con condiciones de trabajo desreguladas con reducción en los salarios mínimos y altos índices de informalidad”.

A esta pobreza se le ha comenzado a denominar de diversa manera. Para algunos desde la perspectiva del Estado, se trata de una “pobreza dura”, ya que es renuente a las políticas sociales habituales del estado. Sería “dura” en la medida en que resiste fuertemente a las medidas de “integración” que le propone el Estado. Pero, desde una perspectiva de los propios habitantes, es pobreza “dura” por el rigor de las condiciones de vida, ya que esta asociada a las condiciones de mayor miseria. Este tipo de pobreza, por otra parte, expresa la enorme capacidad de las personas para sobrevivir en condiciones de extrema dificultad: comercio informal, tráfico y comercio clandestino de productos prohibidos, drogas y cercanía con la delincuencia.

La dimensión de la ciudad permite la existencia de estas subculturas de sobrevivencia, dedicadas a las modernas actividades de caza y recolección.

Los fondos sociales que los gobiernos latinoamericanos han construido en estos últimos años como forma de paliar las medidas de ajuste estructural en las poblaciones de mayor pobreza, no han sido capaces de encontrar planes y programas eficaces en este sector. La mayor parte de estos programas se construyó para mitigar las formas tradicionales de pobreza. Como es bien sabido, la imagen tradicional de la pobreza latinoamericana se refiere al atraso rural, en general a la pobreza indígena; solo en segundo lugar se contempla la pobreza de las barriadas y poblaciones periféricas de las ciudades. Esta pobreza metropolitana, establecida muchas veces en los centros deteriorados de las ciudades, en poblaciones que tienen ya muchas décadas de construidas, en espacios urbanos consolidados, no es vista como un espacio específico de las políticas sociales.

El seminario consideró que uno de los mayores desafíos de los estudios sobre pobreza, y de las políticas sociales de los gobiernos, es comprender este fenómeno. Se concluyó también en la necesidad de incentivar el intercambio entre las investigaciones en estas materias y los Fondos Sociales encargados de aplicar políticas, el cual deberá ser muy fecundo para la mejor comprensión de un fenómeno tan complejo como la pobreza metropolitana.

## 2. POBREZA ABSOLUTA, CARENCIA Y POTENCIALIDAD DE LOS POBRES

“Pobreza” es un concepto difícil de definir, pero que todo el mundo entiende cuando se lo menciona. Es quizá porque cada cual, cada individuo, sabe perfectamente lo que sería para él y su familia una situación de pobreza. Para uno podría ser no comer, para otro vestirse pobremente; para un tercero, bajar su nivel de vida habitual. Es un concepto que provoca temor, en algunos casos terror. Al mismo tiempo, suscita compasión hacia el otro, hacia quién esta en la condición no deseada de pobreza.

Suelen ser muy imprecisas, por tanto, las definiciones habituales acerca de la pobreza. Se habla de que la “pobreza absoluta” sería aquella en que la persona no puede alimentarse con lo mínimo suficiente para su mantenimiento fisiológico. La antropología ha mostrado la relatividad de esos mínimos fisiológicos, los que siempre están determinados culturalmente. Es por ello que cuando hablamos de “pobreza”, muy pocas veces nos estamos refiriendo a esos niveles absolutos.

Es un concepto esencialmente relativo. La pobreza es, por lo general, la mirada de los no pobres sobre los pobres. Es una mirada estereotipada, llena de temores, ansiedades, visiones etnocéntricas y más aún, con una propuesta im-

plícita de homogeneización cultural e integración al consumo. Esta conceptualización es de mayor claridad en la literatura que ve la pobreza como “carencia”, esto es, como ausencia total o parcial de bienes, servicios, acceso a la cultura y la educación, en fin, falta de integración a la sociedad. No es por casualidad que, en todas las investigaciones realizadas, las personas que técnicamente podrían denominarse “pobres” no se autorreconocen como tales. Al preguntarles si ellos son pobres, señalan que no lo son y que los pobres son otros, son otras personas más cercanas a la “pobreza absoluta”. Ninguna persona quiere ser estigmatizada con la definición de carencia. El pobre que reconoce su pobreza y la acepta, renuncia a su superación y suele hacer de la mendicidad su oficio y de la lástima su discurso.

El Seminario “Pobreza Metropolitana y Fondos Sociales” fue un intento de observación de los problemas sociales desde un punto de vista diferente: Se privilegió la perspectiva del actor, de los así denominados pobres, de sus potencialidades como personas, de sus recursos y su “capital social”, como lo señalara Caroline Moser, de sus capacidades. Es un retorno a los análisis que ven la pobreza desde la sobrevivencia, desde la capacidad colectiva de las personas para manejar situaciones de enormes dificultades.

Allí, se puede percibir, reside la cuestión principal que permite encontrar “soluciones a la pobreza”.

### 3. VULNERABILIDAD Y LOS ACTIVOS DE LOS POBRES

Caroline Moser, del Banco Mundial, presentó su investigación “reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza”. El estudio se realizó en Luzaka, Zambia; en la población Cisne Dos de Guayaquil, Ecuador; en Manila y Budapest. La pregunta inicial del estudio fue: ¿Cómo reaccionan los hogares pobres cuando su ingreso disminuye, los trabajos son cada vez más escasos y aumenta su gasto en alimentos y servicios? O dicho de una manera más simple, ¿cómo hacen los hogares para enfrentar las dificultades? Y ello especialmente en tiempos de crisis, de ajustes estructurales.

“Los pobres viven siempre en situaciones muy difíciles, pero la adversidad se intensifica con la presión y el deterioro económico. En el estudio se examinó la forma en que los hogares pobres se adaptan a una situación que empeora y también se analizaron las estrategias que adoptan para limitar el impacto de las crisis y generar recursos adicionales, así como los obstáculos con que tropiezan al tomar medidas” (p.2)<sup>1</sup>

El concepto de “vulnerabilidad” aparece central para analizar estas situaciones. Se lo define como “la inseguridad del bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio ambiente que cambia”. La vulnerabilidad es “estar sin defensa, con inseguridad, expuesto al choque de las situaciones que se están presentando cotidianamente”, la vulnerabilidad es un concepto dinámico que puede ir cambiando de acuerdo a numerosos factores, y es por ello un concepto

---

<sup>1</sup> Las citas entre comillas son de la publicación del informe por el Banco Mundial, reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza. Serie de estudios y monografías sobre el desarrollo ecológicamente sostenible, número 7. 1996. También en comilla simple se transcribe la intervención textual de la expositora.

mucho mas adecuado que el de pobreza, que —tal como se ha visto— es más estático.

“Debido a que la gente entra y sale de la pobreza, de acuerdo a las mediciones generalmente en boga, la vulnerabilidad capta los procesos de cambio mejor que otras medidas mas estáticas de la pobreza” (p.2).

La vulnerabilidad se relaciona con los “activos” que pueden movilizar los hogares, las familias, las comunidades frente a una situación de crisis. Moser señala que existe una relación inversa entre vulnerabilidad y activos. “Cuanto más activos se tienen, menor es la vulnerabilidad”. Los activos son los medios de resistencia que pueden movilizar los hogares para hacer frente a las privaciones. Moser clasifica a los activos como tangibles o intangibles: mano de obra, capital humano, activos productivos ( en el caso de los pobres, la vivienda es uno de ellos), relaciones familiares y capital social. “Los cambios sociales pueden reforzar estos activos o erosionarlos” (p.2). Las posibilidades de los hogares de evitar o reducir su vulnerabilidad y aumentar su productividad económica depende no solo de los activos iniciales, sino de su capacidad para transformar esos activos en ingresos, alimentos y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los activos se pueden transformar de dos maneras: mediante la intensificación de las estrategias para la subsistencia y mediante la creación o diversificación de otras estrategias (p.3).

Moser expone los principales activos y su comportamiento en las situaciones de vulnerabilidad estudiadas. El primer activo, él mas conocido en la literatura sobre estos temas, es la mano de obra, que se intensifica cuando las familias tienen la capacidad de movilizar mas trabajo adicional, mas personas al mercado de trabajo. La incorporación al trabajo de la mujer es uno de los fenómenos estudiados, al igual que la mano de obra infantil.

El segundo activo es la infraestructura, en especial la vivienda, que es vista como uno de los sistemas de protección más importantes de las familias contra la pobreza aguda.

La vivienda, señalo Moser, es un “cobijo”. La propiedad de la vivienda esta muy ligada a la posibilidad de protección, de menor vulnerabilidad, a la defensa para no caer en la pobreza aguda, ya que muchas veces también es un lugar de trabajo para pequeños servicios, lavado de ropa, artesanía, microempresa, etc. En el estudio se muestra que uno de cada tres hogares tenía ingreso adicional por la existencia de industrias caseras. La vivienda no es que permita salir de la pobreza, señalo Moser, pero es un “ colchón”, protege frente a situaciones de extrema dificultad.

“Las relaciones familiares rara vez se consideran como un activo, pero de hecho desempeñan una función importante en la capacidad de una familia para adaptarse a los cambios del ambiente externo. (...) El estudio reveló que, en el caso de los pobres, los hogares son importantes instituciones adaptables que proveen mecanismos para juntar ingresos y otros recursos (...) en épocas de dificultad económica los hogares las veces de redes de seguridad”.

Es muy diferente la existencia de familias con violencia domestica, alcoholismo, drogadicción, a otras donde existen principios morales fuertes, solidaridad

intrafamiliar. La vida moral interna de las familias es considerada como un activo.

El “capital social”, es el cuarto activo que señala Moser en su exposición. Lo define como “las normas, la confianza y las redes de reciprocidad que facilitan la cooperación mutuamente benéfica en una comunidad”.

El capital social se refiere al conjunto de capacidades colectivas que posee una comunidad, que le permite sobrevivir en mejores condiciones ser menos vulnerable. “Cuando las comunidades se empobrecen, su reserva de capital social puede erosionarse, con lo que resulta más difícil hacer frente a los problemas del deterioro de los servicios públicos” (p.17).

El capital social se refiere a la cultura de una comunidad, a la sociabilidad interna de los pobres, a la capacidad colectiva de responder a la crisis. Hay reservas de capital social en las comunidades, y las políticas sociales que no las miden tienden a erosionarlas. Moser señala que “cuando las mujeres no pueden hacer intercambios recíprocos, cuando no tienen tiempo de participar, se erosiona el capital social”. Las consecuencias de esta erosión son bien conocidas: se producen cambios en las normas de legitimidad de la vida social, en las que regulan el crimen, la violencia, el consumo de drogas y alcohol. La falta de capital social conduce a que la seguridad personal disminuya. Las poblaciones en que las personas vecinas se asaltan mutuamente constituyen un ejemplo de crisis del capital social.

En la discusión del seminario se dio la oportunidad, siguiendo la misma lógica analítica, de discutir la cuestión del “capital simbólico”, como otro activo que se debe considerar en la vida de las comunidades pobres.

La autoestima, la representación social de la pobreza, los valores personales, la moralidad, el concepto de dignidad y decencia, en fin, la religión, la espiritualidad, las ideas o ideologías políticas, son parte de este capital simbólico de las personas pobres. Es evidente que este capital es un activo de gran importancia que afecta a la vulnerabilidad de las personas. En este ámbito también hay reservas de capital simbólico y erosión del mismo.

#### 4. GLOBALIZACION Y VULNERABILIDAD

Los fenómenos de globalización que ocurren en los países latinoamericanos conducen a percibir nuevas formas de vulnerabilidad. Son cambios profundos, en especial en el caso metropolitano, en que se transforman las formas de inserción y acceso a los servicios y bienes, y al mismo tiempo donde se producen “nuevas formas de no inserción y no acceso”. La mercantilización de los servicios, la privatización de las empresas y de los servicios del estado, las transformaciones en los mercados de trabajo, producen nuevas formas de vulnerabilidad. Son los nuevos pobres, personas familias y comunidades que están siendo afectados por los procesos actuales de cambio y cuyas situaciones están siendo cada vez más vulnerables.

La globalización y los cambios en la estructura estatal de los últimos diez a quince años han llevado a la privatización de los servicios. Este proceso ha dejado a las personas pobres aisladas de otros grupos sociales, y en grado mayor de vulnerabilidad. La privatización —señala Jorge Papadópulos, de Uruguay— deja a los pobres en los servicios públicos más deteriorados, en especial los de salud y educación. La clase media luchó —se podría decir que es una constante en casi todos los países— para mantener un nivel aceptable en

esos servicios y así poder permanecer como beneficiarios de ellos, hasta un umbral en que, no resistiendo el deterioro y teniendo como evitarlo, se trasladó a los servicios privados. Los pobres se quedan en los servicios públicos deteriorados. Se produce así una ruptura en la coalición entre los sectores medios —que generalmente tienen más voz en la sociedad— y los sectores populares. La lucha o demanda por mejores servicios públicos ya no cuenta con el entusiasmo de los sectores medios, que ya se han privatizado, se han trasladado a los servicios privados. Los sectores pobres se quedan solos, y a veces sin voz, en su demanda por el mejoramiento de los servicios públicos de salud y educación. Los sectores medios en cambio ya no están en el sistema público de educación, salud, seguridad social, vivienda; en fin, han debido optar por la solución privada de sus asuntos.

La segunda cuestión que es consecuencia de los cambios sociales ocurridos en el último período y que aumenta la vulnerabilidad de los pobres, es la ausencia de participación y organización social. La falta de organización de las personas y las comunidades —la ausencia de movimientos sociales, de movimientos de cooperación, de autodefensa, de organizaciones de lucha por la salud— es uno de los principales factores erosionadores, o simplemente de ruptura del capital social, agrega Kowarick. La participación muchas veces es vista como algo peligroso o simplemente muy costosa para la población de bajos ingresos, señala Papadópulos. La participación posiblemente agrega muy pocos beneficios en el corto plazo; por ejemplo, que se dé o no se dé participación para poner luz eléctrica en una población, quizá no afecta principalmente a la calidad del servicio. Mas aún, hay personas que no participan y se beneficiarán de igual manera con el acceso a la luz eléctrica. El que “corre solo” también recibe la luz eléctrica, aunque no se haya integrado en el comité vecinal que presione y participe en su diseño. Sin embargo, desde una visión más amplia e integral de las situaciones de pobreza, una intervención ha sido erosionadora del capital social, y en cambio la otra ha contribuido a su capitalización.

Al relatar la experiencia de trabajo en Ciudad Bolívar, Bogotá, Guillermo Zepeda, del Fondo de Solidaridad de Colombia, señala que el manejo concertado es la única alternativa viable de desarrollar políticas sociales. Ciudad Bolívar es un enorme conglomerado urbano, con altos niveles de violencia, quizás los más altos del mundo. Allí se ha constituido la “Casa de Justicia de Ciudad Bolívar”, un órgano participativo de dictación de justicia. Se ha elaborado mecanismos, en conjunto con ONG, que contemplan “comisarios de familia”, jueces comunitarios, conciliadores y sistemas de mediación impartidos por jueces elegidos por la propia comunidad. Estos mecanismos participatorios actúan potenciando la capacidad de autorregulación de la propia comunidad. Los programas sociales por lo general no toman en cuenta este conjunto de activos. Son muy pocos los que están dirigidos a “acumular reservas” de capital social, que desde esta perspectiva es fundamental para reducir los emergentes niveles de vulnerabilidad en las metrópolis latinoamericanas.

## 5. LA CIUDAD INGOBERNABLE

“Si bien el porcentaje total de personas pobres en América Latina ha crecido levemente en términos porcentuales, la población urbana pobre en el período entre 1970 y 1990 pasó del 29 al 39 por ciento”<sup>2</sup>. En cifras absolutas, significa

---

<sup>2</sup> Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester. Fuerzas globales, expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la Ciudad en América Latina. Santiago. Mimeo. Centro de Estudios Sociales SUR 1996.

que los pobres urbanos han aumentado de 44 millones a 115 millones de personas. Esta pobreza es cada vez más heterogénea: hay pobres que nunca han conocido una situación distinta a la de la pobreza y hay quienes han caído a situaciones de pobreza a partir de los cambios estructurales ocurridos en las décadas pasadas. La concentración de la pobreza “ ha cambiado su geografía, reforzando la tradicional segregación espacial y llegando a casos en que es difícil hablar de una sola ciudad, ya que los grupos así segregados siguen vidas diferentes, confinadas —por preferencia o por fuerza— a diferentes contornos espaciales.

Hay ciudades y barrios al borde del colapso, incapaces de mantener los servicios públicos funcionando, la infraestructura física y la seguridad ciudadana. Muchas veces hay barrios de las ciudades que funcionan gracias “a que diferentes grupos sociales, organización de vecinos, iglesias, ONG, asumen tareas compensatorias de prestación de los servicios públicos” (p.16).

La violencia en la ciudad es el fenómeno nuevo y creciente de todas las ciudades latinoamericanas. No hay credibilidad en el gobierno local si no resuelve el problema de la violencia, señala Claudia Serrano de Cieplan.

“La credibilidad de los gobiernos locales pasa por su acción en el ámbito de la violencia urbana. A partir de esa credibilidad se puede hacer política social integral. Dejar ese tema fuera de las políticas sociales es un error”.

La aparición de la “ciudad clandestina” es otro fenómeno nuevo en América Latina. Es la ciudad informal, fuera de las leyes; es el ámbito tanto de la delincuencia como de los nuevos movimientos sociales urbanos que luchan, se organizan, se reestructuran, para mejorar las condiciones de vida en la ciudad..

El problema que se tiene entre manos —dice Iguíñiz, refiriéndose en lo principal al Perú— es el de una ciudad en que esta germinando el conflicto y, por tanto, donde se pone en duda su gobernabilidad. Existe un peligro de gobernabilidad urbana. Agrega que la experiencia de los alcaldes no es de conflicto, sino más bien de pasividad frente a esta ingobernabilidad urbana. Hay una relación proporcional entre pasividad y participación, ya que si hay mucha presión por participar, muchas demandas, el Municipio se ve desbordado. Por ello vuelven viejas formas de clientelismo, viejos caudillismos resurgen, como forma de mantener tranquila la situación urbana.

Frente a la ingobernabilidad latente de las grandes metrópolis latinoamericanas, se recuperan las viejas formas de gobernar, los antiguos sistemas de control de la población. Aparecen alcaldes en Bogotá, La Paz, Lima y numerosas otras ciudades, que están fuera de la política nacional, que provienen de otros espacios culturales a los del poder político “moderno”. En muchos países latinoamericanos, y Chile no es ninguna excepción, se produce un doble movimiento, globalización de la economía, complejidad e ingobernabilidad creciente de las ciudades y reaparición de sistemas tradicionales de gobierno, sistemas por lo general basado en el caudillismo del poder local, en el clientelismo, en relaciones de asistencialidad. La creciente modernización general de la sociedad y la aparición de la “ciudad globalizada” va acompañada de la presencia reforzada de las estructuras tradicionales del poder local.

## 6. PROPIEDAD DE LA VIVIENDA O SEGURIDAD DE LA VIVIENDA

La discusión sobre la propiedad o seguridad sobre la vivienda se constituyó en una discusión central del seminario. ¿Es acaso la vivienda un activo que puede ser transable? ¿Se debe favorecer la puesta de este activo en el mercado, como forma de capitalización, aval de crédito u otro sistema?

La mayor parte de los pobres en América Latina tiene casa, o algún sitio donde vivir, gracias a que no ha existido un sistema rígido de propiedad, afirmó Javier Iguíñiz, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En las ciudades en que la propiedad es total y definida, sin excepción la figura del pobre es la del *homeless*, él sin casa y que no tiene alternativa de lograrla a través del mercado. En América Latina, los pobres son pobladores, habitantes de poblaciones muy pobres. Es por ello que es preciso ser extraordinariamente cauto entre la relación entre propiedad y seguridad. Hoy esta de moda, se señala, el desarrollo de programas de titulación de viviendas, esto es, otorgar a la vivienda el carácter de propiedad privada. El título de propiedad es diferente a la seguridad.

El uso de la casa habitación de los pobres como sistema de hipoteca para créditos plantea un problema moral fundamental, asegura Franz Vanderschueren, de Hábitat Nairobi. Señala que existe una fuerte tendencia mundial que rechaza la posibilidad de la utilización de la vivienda de las poblaciones pobres como hipoteca o aval para adquirir créditos.

Los estudios, señala Moser, muestran que lo importante es la seguridad, ya que si no la hay, la gente no invierte en sus casas. No se trata de que la única solución sea la propiedad, pero pareciera necesario una claridad en la tenencia de la tierra. Las encuestas muestran que las familias que son propietarias emplean más sus casas como empresas, desarrollan más microempresas.

La diferencia en los reglamentos para que la gente mejore sus casas, las agrande, haga nuevas casas en sus sitios, es uno de los aspectos importantes en materia de vivienda. Los reglamentos sobre la vivienda, si son muy estrictos, nos permiten que la gente desarrolle su iniciativa.

## 7. EL MUNICIPIO Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Los municipios son las instituciones, supuestamente, llamadas a gobernar las ciudades y, por tanto, a hacerse cargo de la resolución práctica de los problemas urbanos, y en particular de la pobreza metropolitana. Los estudios muestran las enormes debilidades de estas instituciones, que las hacen incapaces de transformarse en entes movilizadores de recursos, oportunidades y soluciones.

“El municipio latinoamericano, no obstante, no está consolidado, experimenta un proceso de cambio institucional. Con la descentralización se ha visto fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente, el traspaso de competencias que ello significa se ha hecho sin un traspaso correspondiente de autoridad efectiva ni acceso a recursos financieros adecuados. Los municipios son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitadas en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión, y a veces con poca claridad sobre su rol en la vida política local de la ciudad. Los estallidos sociales ocurridos en distintas ciudades lo demuestran” (Rodríguez y Winchester, p.23).

La experiencia de los Fondos Sociales en su relación con los municipios es muy clara y coincidente. Los Fondos tratan de apoyarse en los gobiernos locales para la realización de los programas sociales destinados a sectores pobres. Se encuentran con municipios débiles que deben ejecutarlos y que no tienen las capacidades para ello. José Weinstein, del Fosis de Chile, señala que “los municipios son quienes pueden dar sustentabilidad a la política de los fondos, pero allí es donde se manifiestan numerosos problemas institucionales”. Alicia Zicardi, investigadora de la Universidad Autónoma de México, añade que existe una creciente preocupación por el tema de los gobiernos locales. Hace unos años se cifro un alto nivel de expectativas en ellos. Pero, hoy día, los estudios muestran que el sistema municipal de decisión es muy complejo y difícil. “La gestión de las ciudades requiere de una alta cuota de administración, pero ello no garantiza eficacia política, ni representatividad. No coinciden los tiempos de la administración y los tiempos de la política”. Zicardi señala que ya “ha pasado de moda” la visión ingenua que consideraba que “descentralizar era lo mismo que democratizar”. En muchos países los municipios no logran siquiera cumplir con las normas constitucionales que lo rigen. Los procesos de descentralización los han desbordado. Guillermo Segovia, de Colombia, al analizar la situación de su país señala que la descentralización ha conducido a una crisis de recursos públicos por el traslado permanente y creciente que se le debe hacer a los municipios. “Los funcionarios municipales están rebasados, sobrepasados por las crecientes responsabilidades que les caen encima”, dice. “Los municipios no son capaces de ser actores centrales del desarrollo en el ámbito local”. Se recuerda que la propaganda del ultimo candidato triunfante a alcalde de Bogotá fue “sin partidos, sin política, sin programa y sin propaganda”, las “sin p”.

Rodríguez y Winchester señalan que “es necesario reinventar el gobierno de la ciudad”. Para ello dicen “ el gobierno de la ciudad no esta representado solamente por la institución del gobierno local. Coaliciones de diferentes actores sociales, del sector privado, de otras instancias de gobierno nacional e internacional y sus instituciones también influyen en como se gobierna, y a veces decisivamente”.

Agregan que:

“Reinventar el gobierno de la ciudad significa entonces la creación de una visión compartida sobre la ciudad y un compromiso de largo plazo con ella. Este proyecto se construye sobre la base de un proceso de planificación estratégica continuo y conlleva un fortalecimiento de las instituciones locales democráticas: la ciudadanía, los municipios, los partidos políticos y las otras instancias de gobierno en el ámbito local” (p.26)

## 8. LOS FONDOS, LA PARTICIPACIÓN Y LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS

El caso de Sendero Luminoso en el Perú es, quizá, paradigmático. Muchas de las obras que se realizaron en el periodo de guerra fueron dinamitas; sin embargo, aquellas que habían sido realizadas con la activa participación de los vecinos, no la fueron. Sendero Luminoso aparece como una suerte de “auditor externo” del grado de participación ciudadana de elaboración y ejecución de los proyectos sociales y comunitarios. Pasaron muchas veces por microcentrales eléctricas y no las dinamitaron, porque sabían que de esa suerte se traerían en contra a toda la población.

Este interesante ejemplo vino a la mesa de discusión, a propósito de la investigación de Anna Michelini sobre los proyectos en siete ciudades de Brasil: “El objetivo fue estudiar las metodologías empleadas en los programas de intervención y evaluar su eficacia en materia de resultados”. El estudio de Brasil es coincidente con lo señalado en el párrafo anterior acerca de los procesos de descentralización y el papel atribuido a los municipios. El 38,6 por ciento de los proyectos aplicados en las seis ciudades que se estudiaron fueron de iniciativa y responsabilidad de los Municipios. Pero es interesante señalar que el 30 por ciento corresponde a las ONG y el 20 por ciento al gobierno del Estado, lo cual permite comprobar la debilidad ya comentada de estas instituciones.

El estudio muestra como la participación es determinante para el buen resultado de los proyectos. Pero, al mismo tiempo comprueba que:

“El concepto de participación de la comunidad en muchos casos se entiende de manera superficial y, en consecuencia, se tiende a sobrestimar el verdadero grado de participación registrado... la tendencia es a estimular la participación sobre todo en la construcción de obras y la administración de servicios públicos (...) pero es poco el empeño puesto en los proyectos para promover cambios de comportamientos respecto al medio ambiente”.

Muy a menudo, se entiende la participación como separada del proceso de constitución de actores. Por la debilidad ya señalada de los gobiernos locales, estos temen la formación de actores fuertes que aumenten el “desbordamiento” del sistema local de decisiones. José Blanes, de Bolivia, señala que en el éxito de programas la constitución de actores autónomos es el elemento evaluativo central. Esto significa “la capacidad para definir objetivos propios, articular actividades de diversos organismos públicos y privados, como son las Iglesias, las ONG, municipios, etc. Cuando un actor de base logra articular a un conjunto de actores en función de sus intereses, se construye capacidad de negociación, de priorización, de evaluación”. Para ello propone la devolución del autodiagnóstico de los proyectos y programas a la misma base social, lo que, además, posibilita el desarrollo de una identidad local, de la identidad del actor.

La pregunta es, por lo tanto, como se colabora con las comunidades pobres para organizar la demanda, transformarse en actores con capacidad de negociar y manejar su sistema de prioridades. Ana Michelini señala que en su investigación en Brasil encontró muy pocos proyectos en que la comunidad fuera la iniciadora de la idea del proyecto, la que había ideado la propuesta; en general, lo hacen las ONG y los gobiernos locales, y después surgen ciertos niveles de gestión por parte de la comunidad. El inicio del proyecto no significa que no se haya consultado a la comunidad, pero es un proceso diferente. Se concluye que, en nuestros países, “existe una falta de cultura de participación y cuando se vuelve a realizar un proyecto o programa de acción contra la pobreza, se cae en el modelo asistencialista, que es el único que se conoce bien y además es el único plenamente aceptado por el Estado”.

## 9. CRECIMIENTO, POBREZA Y FONDOS

El tema de la pobreza, señala Pablo Trivelli, y en especial la pobreza urbana, es el asunto más importante para el próximo siglo. No es un problema de minorías, ni de grupos marginales. La pobreza aparece hoy en día como la principal

cuestión social y política en América Latina. Ha revivido una vieja forma de estigmatización de la pobreza: “Si eres pobre, es por tu culpa”. Pasado el periodo de ajuste estructural, una buena parte de los países se reorganizan en el contexto —ya señalado— de una mayor globalización. Junto a la “salida hacia fuera”, se generan nuevos procesos internos de destrucción. Hay un creciente individualismo, producto de la primacía de los mercados como asignadores de recursos. Aparece el esfuerzo individual como única vía para salir de la pobreza. Surgen así en las ciudades verdaderos “territorios de destrucción” (Iguñiz). El ciclo de la pobreza se acentúa en casi todos los países latinoamericanos. En el lenguaje de Caroline Moser: hay una creciente desvalorización de los activos de los pobres. La competencia es tan grande y acelerada, que esos activos no tienen valor ya para ejercerlos ni para venderlos.

Hay una circularidad perversa entre la pobreza y el crecimiento económico: la economía crece y la pobreza no disminuye ni en igual proporción ni en términos absolutos. De esa circularidad surge la pobreza dura o pobreza metropolitana. Son personas, grupos, que ven en la salida hacia la “otra ciudad” la alternativa de sobrevivencia. La pobreza metropolitana plantea graves problemas de gobernabilidad en las ciudades y en especial en las metrópolis.

Los Fondos Sociales han surgido frente a esta emergencia, pero al parecer han llegado para quedarse. Inicialmente aparecieron como el “negro de Harvard” de la política neoliberal. Eran la respuesta solidaria frente a las consecuencias del “ajuste estructural”.

Al pasar el tiempo, comenzaron a ser un instrumento permanente. Están en todas partes. Donde no llega la acción corriente y cotidiana del Estado, allí se encuentran los Fondos, Iguñiz dice que “son la frontera del Estado. Están donde antes solo estaba la escuela y el puesto de policía... y la Iglesia”.

Los Fondos tienen, por tanto, diversas lecturas: son focos de esperanza, son píldoras calmantes contra la pobreza donadas por el mismo sistema que la produce, son instrumentos eficaces o, para otros, ineficientes.

Es evidente que frente a los efectos de la macroeconomía y de las grandes tendencias económicas sobre la población, los Fondos sociales son un aspecto marginal, que no logra construir contratendencias. Sin embargo, son un espacio de experimentación y capacidad de participación que, para las personas en situación de pobreza, construye una oportunidad, a veces la única. Existe relación entre la conceptualización de la pobreza y el tipo de instrumento de política social que se emplea. Claudia Serrano, de Cieplan, señala que los Fondos hablan de oportunidades y los subsidios hablan de carencias. En el territorio, en los espacios locales es donde se relaciona la pobreza, vista como carencia, con la pobreza vista como oportunidad, potencialidad, sobrevivencia —los activos de que ha hablado Moser—, la visión desde la carencia exclusivamente conduce a estigmatizar la pobreza. “La carencia es como una medalla que se le otorga al pobre”. Los subsidios conducen a mantener la situación sin tendencias internas a su modificación. De allí la importancia de afinar los instrumentos que se abran alternativas al desarrollo de las potencialidades de las personas, Halabí, del Fosis, Chile, y otros directivos de fondos sociales coincidieron que no existe una experiencia adquirida para enfrentar estos nuevos tipos y situaciones de pobreza.

La importancia de los fondos estaría determinada por su capacidad de focalizar en función no sólo de carencias, sino de potencialidades. Ser un vehículo para que los pobres capitalicen y mejoren sus activos, entre ellos su “capital social”.

Pero, los Fondos tienen el desafío fundamental de “encadenar” su actividad (Serrano) con la “política social normal” y sectorial del Estado. El estado debe entregar “recursos serios” a los Fondos, para mostrar de esa suerte que su política contra la pobreza no es solo simbólica. Si no hay encadenamiento entre el crecimiento económico, el tipo de desarrollo y las políticas sociales. El fondo es un parche de la política social, o del ajuste, o del equilibrio macroeconómico —en la actualidad, condición de los países latinoamericanos para integrarse a la economía mundial—.

En este proceso de globalización económico social, aumenta la vulnerabilidad de ciertos sectores. Se ven desprovistos de herramientas, de activos para enfrentar las nuevas situaciones. Una respuesta posible es el refugio en la supervivencia, en la ciudad clandestina, con las consecuencias de delictuosidad, drogadicción, violencia e ingobernabilidad que todo ello acarrea. Las políticas sociales se ven enfrentadas a la falta de actores, de instituciones fuertes (municipios, por ejemplo), de capacidad integradora. A través de su acción, los Fondos solo expresan una débil voluntad de resolver estos asuntos. Esta planteado el desafío de unir las políticas sociales con el crecimiento económico y posibilitar que estos Fondos Solidarios sean instrumentos efectivos para la superación de la pobreza.

---

*Fuente:*

*TEMAS SOCIALES 10 ABRIL 1996*

*Boletín de Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2006 