Arquitectura, Diseño y Pobreza.

Documento de apoyo docente.

Nueva pobreza urbana: conceptos y definiciones[1]

Autor: Manuel Tironi

[1] En: TIRONI, Manuel. 2003. Nueva pobreza urbana: vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001. Santiago, PREDES. pp. 27-38. Reproducción parcial con fines estrictamente docentes.

biblioteca
Debates & Reflexiones

Nueva pobreza urbana

Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001

Manuel Tironi Rodó

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales

PREDES
Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad

RIL editores

Serie de Investigación

Capítulo I

1. Nueva pobreza urbana: conceptos y definiciones

La hipótesis central que se sostendrá en lo que sigue es que efectivamente nos encontramos ante una nueva pobreza. Pero, ¿cuáles son las características de este nuevo fenómeno? ¿Qué es una *nueva* pobreza? Las ciencias sociales han arrojado algunas reflexiones al respecto, aunque con baja precisión analítica. Tal vez el primer esfuerzo por interpretar globalmente la pobreza que surgía de las transformaciones societales, la democracia, el crecimiento económico, la apertura de los mercados y la globalización experimentada por el país en los '90, fue el artículo "La pobreza de los modernos" de José Bengoa (1995). El mayor aporte de Bengoa fue comprender que la carencia que aparecía en el Chile de los '90 era moderna, esto es, producto de los cambios y características propias de esta condición societal, y no del atraso o subdesarrollo. No obstante, este autor no logra profundizar empíricamente en cuáles serían los elementos propios de esta nueva pobreza.

Gruesamente, las reflexiones sobre el fenómeno de la nueva pobreza en Chile se agrupan en dos conclusiones básicas. La primera sería la emergencia de una pobreza heterogénea. La idea central en esta línea es que existirían varias pobrezas, y no sólo una única y homogénea condición de carencia (Raczinsky & Serrano, 2002; Bengoa, 1995; Sepúlveda, 1999; Cea, 2002). Desde esta visión, las nuevas pobrezas responderían, por un lado, a distintos tipos de carencias, cada cual con sus respectivos satisfactores. Según Raczinsky y Serrano, "quienes tienen carencias en educa-

ción no coinciden necesariamente con los carenciados en vivienda, en salud o en ingreso y viceversa aquellos"[2]. Por el otro, las nuevas pobrezas también responderían a un proceso de desustancialización o complejización, y a la tradicional pobreza se le sumarían nuevas formas de precariedad no necesariamente vinculadas a carencias materiales. En esta dirección es fundamental el aporte de Martínez y Palacios (1996), que amplían el concepto de pobreza hacia la dimensión cultural, indicando que entre los propios pobres existe un complejo sistema simbólico de distinción y segmentación, lo que impediría reducir la pobreza a una única categoría general y despojada de sentido cultural.

Asimismo, para Bengoa (1994) existiría un tipo de pobreza relacionada con la "capacidad física de crecer y de reproducirse" distinta a la tradicional necesidad por infraestructura, servicios y empleo. Estas dos formas de pobreza pueden presentarse conjuntamente ('pobreza integral'), tanto como pueden darse independientemente, complejizando las tradicionales nociones de carencia: se puede ser no-pobre en términos materiales pero pobre en cuanto a desarrollo vital[3].

La segunda conclusión acerca de la pobreza que surge en Chile a partir de la década pasada se relaciona con la nueva condición laboral de la población pobre y su nuevo vínculo con el mercado. Para varios autores, una de las principales características de la pobreza nacional actual sería su ambivalente posición laboral, que por un lado se habría consolidado

[2] Raczinsky, D. y Serrano, C. "Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile", http://www.asesorias.tie.cl/Raczynski%20y%20Serrano.doc., 2002.

[3] No obstante, Bengoa analiza estos dos tipos de pobreza utilizando indicadores que parecen no señalar la diferencia esperada. Como indicador de desarrollo vital, Bengoa utiliza variables de riesgo biomédico (incremento de peso de cada mes y relación peso/talla de niños menores de seis años; porcentaje de desnutrición infantil; porcentaje de población con bajo peso de nacimiento). De todas formas, asumir que el riesgo biomédico es un tipo de necesidad distinta a la material (que Bengoa operacionaliza a través del nivel de urbanización, industrialización, población pobre e indigente, población económicamente activa, etc.) es errado: la presencia, por ejemplo, de comunas con alta desnutrición infantil y altos niveles de indigencia no indica una comuna con dos pobrezas distintas, sino que con dramáticas necesidades básicas.

(Sepúlveda dice que "los pobres son hoy, pobres que trabajan"[4]) pero, por el otro, se habría precarizado a través de la flexibilización y desregularización. Esta tensión se traduciría en una nueva capacidad adquisitiva y en una consecuente nueva forma de integración social a través del consumo (Raczinsky & Serrano, 2002; González, 2001; Cea, 2002; Sepúlveda 1999). Para algunos autores se trataría de una integración cívicamente débil y muchas veces engañosa, en tanto la democratización del consumo de bienes y servicios escondería desigualdades más profundas e importantes (Cea, 2002). Además, la flexibilización laboral se traduciría en una constante sensación de inseguridad y riesgo ante el presente y futuro, lo que le impediría a este sector reconstruir su tradicional fuerza colectiva e identitaria (Cea, 2002; Sepúlveda 1999; PNUD, 1998).

Estas conclusiones a las que ha llegado la discusión académica hablan, en definitiva, de una pobreza compleja. De hecho, varios autores indican la obsolescencia del término 'pobreza' y la necesidad de introducir conceptos como el de exclusión o desigualdad para analizar el nuevo panorama de la precariedad nacional (Bonnefoy, 2002; Bengoa, Márquez y Aravena, 1998). No obstante, estos análisis aún mantienen un carácter parcial y parecen, a la luz de las profundas transformaciones vividas por el país, no abarcar la total complejidad analítica del fenómeno. La percepción de una heterogeneidad de la pobreza y la tensión entre consumo y precariedad laboral son aún nociones vagas, y cerrar la discusión sobre la nueva pobreza en estos dos elementos deja intocados factores centrales para comprender este fenómeno.

Para lograr una más acertada comprensión de cuáles son las características de la nueva pobreza que surge en Chile desde la década pasada, es menester volcar la mirada hacia la experiencia internacional. Si efectivamente nos encontramos ante una pobreza moderna, al decir de Bengoa, será necesario buscar claves de interpretación precisamente ahí donde la pobreza se despliega en un contexto de desarrollo.

[4] Sepúlveda, Leandro. "Pobreza en Chile: nuevas expresiones, viejas discusiones", en *Revista Chilena de Temas Sociológicos*, Universidad Católica Blas Cañas, N° 4-5, 1999.

Esta investigación apuesta a transferir algunas claves para la interpretación de la actual pobreza nacional del concepto de *New Urban Poverty*, marco conceptual elaborado para analizar la pobreza que surge en las sociedades occidentales desarrolladas. Lo que se busca no es homologar la situación de los países desarrollados con la realidad chilena, sino esbozar una matriz teórica que sirva como referencia para los actuales y futuros desafíos en el ámbito de los estudios sobre pobreza.

El término *New Urban Poverty* tiene su origen en EE.UU. cuando hacia la década del '80 varios sociólogos constatan un nuevo fenómeno social producto de las transformaciones de la sociedad posfordista y su impacto en las ciudades. Este nuevo fenómeno fue bautizado como *new urban poverty*. ¿Cuál es la novedad de esta pobreza?: que se trataría de una pobreza de segundo orden, aunque no por eso menos aguda. Según el inaugural *The Truly Disadvantage* de Williams J. Wilson (1987), la nueva pobreza urbana sería aquella que surge de los cambios estructurales en la economía moderna: su paso desde una configuración industrial basada en la manufactura a otra basada en los servicios, la relocalización territorial que esta transformación implicó y la consecuente migración, desde el *inner city* hacía las zonas suburbanas, tanto de las clases medias –en busca de mejor calidad de vida– como de las industrias, dejando a la población pobre existente sin mercado laboral de baja calificación. Estas zonas, impactadas además por la exclusión racial, se convierten en aglomerados homogéneos y densos de pobres, intensificando el problema del desempleo y generando una serie de problemáticas sociales como la delincuencia, la deserción escolar, la desintegración familiar y la apatía, las nuevas características de la pobreza urbana en los países desarrollados. Esto es lo que se ha denominado como el *underclass*, pobreza "profunda" y de difícil solución al estar definida no por deficiencias materiales sino por las patologías sociales de más difícil solución.

El concepto de *new urban poverty* entrega una herramienta teórica real para analizar las transformaciones vividas por la pobreza en Chile. Pero antes de analizar las posibilidades de homologación entre la realidad chilena y este concepto, se defi-

nirá la especificidad del término. A continuación se presenta una síntesis del concepto de *new urban poverty*. Esta revisión se realizará a través de cinco claves de comprensión que pueden extraerse de la literatura especializada. Se trata de ejes que se interconectan y codeterminan, por lo que deben leerse integradamente, y no como unidades discretas de comprensión. De hecho, como se verá, la discusión experta gira en torno a cuál de estas claves opera como causa y cuál como efecto. El debate, en esta revisión, queda abierto, sin perjuicio de que las cinco claves que se analizan logren abarcar la complejidad del fenómeno y sus consecuencias.

1.1. Cinco claves de comprensión

1.1.1. Nueva fase productiva e incremento de la calidad de vida

Para Ignacio Irarrázaval, puede entenderse el concepto de *underclass*, el nuevo sujeto de la pobreza urbana en los EE.UU., como:

> un intento de balancear la investigación en pobreza, más allá de la perspectiva meramente económica (Irarrázaval, pág. 102).

Por su parte, William J. Wilson declara:

> Por 'nueva pobreza urbana' yo entiendo un barrio pobre, segregado y en el cual una mayoría sustancial de los individuos adultos son desempleados o han renunciado al trabajo (Wilson, pág. 19)[5].

Con estas dos citas se pretende dejar constancia de una característica clave detrás del concepto de *new urban poverty*: una pobreza que prescinde –o puede prescindir– del factor económico-monetario para definirse. Tal como se señaló, la imagen que marca a esta nueva pobreza, aunque no sea siempre explícita, es la de una pobreza de segundo orden, una pobreza de calidad y

[5] La traducción es propia.

no de cantidad, un "proletariado de la sociedad de consumo"[6], o como dice Bengoa, una pobreza de los "modernos".

Precisamente, la novedad del concepto nueva pobreza urbana estriba en el marco societal específico en que esta discusión se origina. La idea de una nueva precariedad en los países desarrollados se da cuando éstos habían logrado aumentar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes y la pobreza material parecía un fenómeno superado –para los *policy makers*– y obsoleto –para la academia[7]–. Para la literatura experta las desigualdades no desaparecerían sino que se traspasarían de una dimensión a otra y de un horizonte al siguiente: el aumento en la calidad de vida no traería consigo una disminución de la precariedad y la desigualdad, sino una resignificación de éstas en el plano social. En efecto, la real pobreza actual no estaría en el ingreso –fuertemente subsidiado–, en el hambre, la desnutrición o las enfermedades contagiosas, sino precisamente en el desempleo, la dependencia asistencial, la delincuencia, la deserción escolar y la inactividad.

1.1.2. Asistencialismo social y reflexividad

El Estado y su accionar benefactor serían agentes cruciales en la nueva pobreza urbana. En la literatura especializada se pueden extraer tres visiones distintas sobre el rol que juega el asistencialismo estatal en la formación de esta pobreza emergente. Para algunos autores, la nueva pobreza sería causa del declive del Estado como motor de la integración y asistencia social. Esta línea de pensamiento ve en el colapso del modelo benefactor a mediados del siglo pasado y la posterior privatización de los servicios sociales la causa de la actual pobreza urbana (Van Parijs, 2001). Tal como lo plantea Loïc Wacquant, para el caso estadounidense:

[6] Introducción de Mariano Antolín al libro *Bajo una Luz Marina*, de Raymond Carver (Madrid, Visor).

[7] A modo de ejemplo, el término de *underclass* acuñado por Wilson para describir la nueva entidad social que nacía de la nueva pobreza urbana causó no poca polémica al revivir el concepto de clase que parecía inadecuado para los nuevos tiempos.

> El colapso de las instituciones públicas como resultado de las políticas estatales de abandono urbano y de contención punitiva del (sub)proletariado afro-americano, emergen como la causa más potente y distintiva de la consolidada marginalidad en las metrópolis norteamericanas (Wacquant, pág. 2)[8].

No obstante, desde una perspectiva sociológica más amplia, el colapso del asistencialismo social –y por lo tanto la nueva pobreza que nace de éste– responde a una determinación societal más profunda donde la voluntad política, a diferencia de lo postulado por Wacquant, poco puede hacer. El declive de la asistencia social estatal tendría como fundamento la dinámica negativa inherente al Estado de Bienestar y más profundamente a la lógica reflexiva de la sociedad contemporánea. En esta dirección es fundamental el aporte realizado por Niklas Luhmann. Para este sociólogo alemán, el carácter más propio del Estado de Bienestar no está en la satisfacción de necesidades, sino en la compensación: el seguro de cesantía, garantía paradigmática en los Estado benefactores, es la compensación hecha por el Estado una vez que ya ha satisfecho la necesidad de empleo. En su versión histórica extrema, el Estado del Bienestar –al ser la compensación un proceso técnicamente infinito– se vuelca hacia la compensación de la compensación, etapa donde colapsa (Luhmann, 1997).

Lo central es que desde esta perspectiva no es la escasez de asistencia social lo que estaría explicando la nueva pobreza, sino su exceso. Como lo plantea Murray (1995), son muchas veces las propias políticas públicas centralmente ejecutadas las que intensifican los problemas que pretenden resolver o crean otros no planificados. De ahí que las deficiencias y los reclamos ciudadanos en las sociedades desarrolladas no provienen de la falta primaria de beneficios, sino de las consecuencias no deseadas que generan los esfuerzos benefactores: la asistencia social crea nuevas formas de exclusión, la escolarización masiva genera nuevos mecanismos de discriminación y la urbanización produce nuevas formas de segregación (Murray, 1995; Beck, 1998).

[8] Traducción propia.

Por último, existe una tercera perspectiva que reconoce una constante empírica que caracteriza a los nuevos pobres: la dependencia de éstos con el sistema benefactor estatal (Wilson, 1987). Los estudios empíricos sobre la nueva pobreza urbana mostrarían algunos patrones identificatorios de esta población, entre los cuales se encontraría la fuerte dependencia de ésta con los programas de ayuda municipal o federal. Aquí no se trataría de un déficit o de un exceso de asistencialismo, sino de una marca que acompañaría a la nueva pobreza y que tendría su explicación, como se verá más adelante, en la desaparición del trabajo en los distritos industriales (Wilson, 1996).

1.1.3. Nueva economía y precariedad laboral

Otra clave para entender la nueva pobreza y la formación del *underclass* es la flexibilización laboral y la desindustrialización posfordista. La pobreza urbana en los países desarrollados tendría uno de sus mayores determinantes en el declive laboral fruto de la nueva economía. Esta transformación económica haría desaparecer la fábrica –base laboral por excelencia de los pobres en las sociedades industriales– y se llevaría los puestos de trabajo de baja calificación fuera de la ciudad, dejando tras de sí a una población adulta relegada a: i) los sectores secundarios menos productivos, ii) trabajos posfordistas subcalificados por su escasa competencia laboral, o iii) al desempleo.

Los dos primeros grupos pierden los beneficios de la economía tradicional –corporativismo, regulación central, protección laboral, sindicalismo– a la vez que quedan totalmente marginados de los beneficios de la sociedad I+C –léase flujo de información, *empowerment*, horizontalidad, nuevas tecnologías, etc. (Lasch, 1997)–. Pero más crítica es la situación de aquel grupo que queda individual y geográficamente desempleado. Efectivamente, Wilson postula que el desempleo, en primer lugar, impide el progreso económico y familiar, lo que deriva en menor gasto en servicios de primera necesidad como educación, vivienda y salud. Pero además, y aún más grave, el desempleo se convierte en inactivismo y éste en apatía, es decir, en la disolución del *ethos* del trabajo que caracterizó a la sociedad norte-

americana. Esto a su vez sería el origen de una serie de patologías sociales por el debilitamiento moral que trae la inactividad, patologías de más difícil solución y, eventualmente, transmitidas intergeneracionalmente (Wilson, 1996; Jargowsky & Bane, 1991).

1.1.4. Guetización y nueva pobreza

Otra característica distintiva de la nueva pobreza urbana es la inusual concentración geográfica y social de la población pobre. Si esta concentración es causa o efecto del desempleo, del *underclass* o de la discriminación racial es una discusión abierta. El consenso es que la pobreza urbana actual en EE.UU. muestra índices de concentración y aislamiento poco comunes en su historia. Es lo que se ha denominado guetización de la pobreza urbana.

A grandes rasgos, el gueto urbano moderno es una forma negativa de segregación residencial, esto es, procesos de localización residencial –voluntarios o dirigidos– que cumplen, con mayor o menor fuerza, tres condiciones: concentración espacial del grupo (se habla de concentración espacial cuando la ubicación residencial de un grupo étnico, etáreo, cultural, político, religioso, racial, etc., se concentra en un área específica y delimitada); homogeneidad social del área (debe existir poca varianza del atributo social que determina la segregación social en la zona delimitada); y percepción de la segregación objetiva, esto es, algún grado de conciencia de ésta por parte de la población en situación de segregación, percepción que puede ser positiva (cuando la segregación reporta estatus o valor) o negativa (cuando conlleva estigmatización o desvalorización) (Sabatini, 2001).

Existe relativo consenso sobre la condición segregada de la pobreza urbana en las grandes ciudades norteamericanas. Más polémicas son las visiones sobre sus causas. Gruesamente, es posible identificar dos perspectivas sobre el origen del gueto. La primera asocia el gueto con la segregación racial. Massey y Denton (1993) indican empíricamente que en las zonas con mayores índices de segregación de EE.UU. las probabilidades de contacto interracial para los afroamericanos residentes del gueto prácticamente no varían según su estrato socioeconómico, de-

mostrando que el fenómeno de la guetización en dicho país no depende de la dimensión de clase. El prejuicio racial como fundamento de la guetización también estaría demostrado para estos autores en las prácticas inmobiliarias y residenciales –tanto del sector privado, como público y civil– ejecutadas específicamente contra la llegada de familias afro-americanas a barrios blancos, y no contra la llegada de pobres.

La segunda perspectiva relaciona la formación del gueto con el deterioro de los distritos industriales que trajo consigo la terciarización. Cómo ya se señaló, el encogimiento de la plataforma industrial en el *inner city* expulsó a las clases medias, dejó a una masa desempleada habitando en áreas abandonadas, las que también se convierten en contenedores residenciales para la nueva subclase nacida de la terciarización laboral, que a diferencia de la clase obrera tradicional, tiene una movilidad estructural descendente (Wilson, 1987). Como lo muestra el tradicional ciclo negativo del deterioro urbano –deterioro urbano, aumento de los impuesto para su solución, emigración de los vecinos de mejor condición socioeconómica, mayor deterioro, etc. (Massey & Denton, 1993)– la precariedad en el gueto tiende a intensificarse, convirtiendo a estas zonas en polos urbanos de decrecimiento, altamente deteriorados y de baja renta, lo que a su vez se traduce en delincuencia, estigmatización y exclusión (Wilson, 1998; Newman, 2000). Para esta mirada, la alta predominancia de afroamericanos en los guetos no sería en tanto minoría étnica sino, sobre todo, en tanto subclase, es decir, en tanto población que ha quedado excluida de la nueva economía y sus lógicas. El gueto, en este sentido, no sería una situación privativa de las sociedades con minoría étnicas. Tal como lo indica Lasch:

> [La problemática social del gueto] se aplica no sólo a los guetos urbanos minoritarios, sino también a los guetos blancos de las viviendas municipales británicas en Liverpool, Glasgow y Newcastle, donde los padres de clase obrera engendran hijos pertenecientes a la subclase... hijos que, en caso de que encuentren un empleo, ya no pueden encontrar los puestos de trabajo industriales para los que estaban formados, sino que acaban como cajeros en grandes almacenes, como limpiadores en el aeropuerto local o como bedeles de la facultad local (Lasch, p. 162).

Probablemente el gueto urbano moderno es en los países desarrollados un tipo de segregación socio-espacial de raza *y* clase. Así lo entiende Loïc Wacquant (2002) bajo el concepto de hiperguetización, fenómeno social observable en la comunidad afro-americana en EE.UU., así como también en la magrebí en Francia (Bourdieu, 1998). También para Quillian, la raza y la clase se fusionan como factor explicativo del gueto urbano norteamericano, ya que mientras la segregación racial –la separación residencial de las familias afro-americanas– explica mejor la concentración de la pobreza, no logra establecer las causas de su incremento, como sí lo haría el argumento de la emigración de las clases medias y de las plazas laborales subcalificadas (Quillian, 1999).

1.1.5. Vivienda social y segregación

Más allá de estas visiones, al analizar la configuración urbano-territorial de la nueva pobreza urbana, todas aceptan y relevan la relación gatillante entre gueto y vivienda social. En efecto, el gueto actual tiene su mayor determinante en las iniciativas estatales, ya sea de rehabilitación urbana o, sobre todo, de vivienda social. Como lo indica Murray para el caso norteamericano, las políticas públicas están en el ojo de la tormenta al analizar la segregación residencial.

Con respecto a los programas de vivienda de interés social impulsados por los gobiernos centrales, éstos generalmente se caracterizan por la escasa participación de los beneficiados y por la grandilocuencia de su escala. Se trata de los *projects* en EE.UU. y las ZUP en Francia (Bourdieu, 1998). Para el caso de EE.UU., el impulso por derrotar definitivamente la pobreza en la época de la posguerra hizo que distintos gobiernos federales pusieran en marcha vastos proyectos habitacionales caracterizados por su extensión, densidad y homogeneidad. Hoy en día, estas zonas –por sus características urbanas y las transformaciones económicas, laborales e institucionales anteriormente señaladas– se han convertido en áreas marginales, delictuales, de escaso valor inmobiliario y con una vida comunitaria prácticamente nula (Hiersch, 1998; Venekatech, 2000; Popkin, 2000).

Además, estos sectores, al quedar sumidos en la total homogeneidad por la emigración de las familias de estrato medio, se transforman en verdaderos "cerrojos espaciales" (Sabatini, 2001) que impiden el flujo de referentes de conducta y de contactos laborales que este sector proporciona, agudizando aún más el deterioro social y económico.

* * *

La literatura especializada indica otros elementos que definen a la nueva pobreza urbana. Especialmente importantes son el deterioro de la estructura familiar bajo la forma del embarazo adolescente y los nacimientos fuera del matrimonio, situaciones estadísticamente correlacionadas con el gueto (Small y Newman, 2002). Esta característica de la nueva pobreza no es relevada por su carga moral, sino porque traería aparejados desencadenamientos sociales a largo plazo y de difícil solución. Solamente desde la perspectiva del hijo, la socialización en condiciones familiares deficitarias traería consigo bajo rendimiento escolar, la proclividad a la violencia y la reproducción de la actitud "abandonista" (Small y Newman, 2002).

Lo importante es señalar que, en definitiva, la nueva pobreza urbana indica una precariedad compleja. Con la pobreza del gueto no sólo aparece una nueva curva de necesidades básicas, sino que también aparece un forma de carencia que no es posible explicar con modelos unicausales. La experiencia internacional nos muestra que la nueva pobreza, aquella que nace de la "opulencia", no puede ser explicada únicamente por la emergencia de una sociedad de consumo, ni por la brecha en la distribución del ingreso ni por la flexibilización laboral, sino por la codeterminación y traslapamiento de factores económicos, sociales, culturales y urbanos.