

LA POBREZA Y LA CIUDAD: contribuciones y limitaciones del paradigma cualitativo de la pobreza urbana

Ronaldo Ramírez
Development Planning Unit
University College London
Londres, Mayo, 2002

1. introducción

El tema de este ensayo es la erradicación de la pobreza de las ciudades de los países en vías de desarrollo. Desde esta perspectiva se examinarán brevemente las siguientes proposiciones: a) que el paradigma cualitativo de la pobreza urbana – hoy prevaleciente en este campo - ofrece conceptos más adecuados para entender la complejidad de la pobreza que los propuestos por previos marcos teóricos cuantitativos, pero muestra también limitaciones que reducen su potencial como fuente de medidas para erradicar la pobreza; b) que entre estas limitaciones hay dos tendencias – a minimizar la importancia del análisis social al nivel macro, y a ignorar la dimensión política de esta situación – que son particularmente perjudiciales en la lucha para erradicar la pobreza y que podrían llevar a definir a los pobres de la ciudad como una categoría social separada; c) que la condición de pobreza urbana debe ser entendida como un componente integral de la sociedad contemporánea y las acciones dirigidas a su eliminación deben basarse en este entendido; y d) que el potencial integrativo de la ciudad provee una base material e institucional sobre la cual pueden desarrollarse las dimensiones ausentes en el paradigma cualitativo, y pueden además construirse estrategias y programas efectivos para la erradicación de la pobreza.

El examen de estos temas coloca este ensayo en el centro de la problemática urbana de hoy, donde la urgencia por erradicar la pobreza ha ocupado el primer lugar de la agenda. La pobreza ha reemplazado al desarrollo – el tema principal en la segunda mitad del Siglo XX - como preocupación central del sistema político mundial y de las ciencias sociales especializadas en los países del así llamado Sur. Este cambio de prioridades ha resultado en parte del convencimiento cada vez más generalizado de que los beneficios económicos y sociales del desarrollo no llegaron a los pobres ni en la proporción, ni la cantidad ni la calidad que se había asumido. Un sinnúmero de conferencias y acuerdos nacionales e internacionales, de tratados, declaraciones e iniciativas conjuntas, ilustran este proceso. Al mismo tiempo, estudios académicos y prácticas de campo con la participación de expertos, autoridades locales y comunidades urbanas pobres han contribuido a afinar los instrumentos requeridos para la comprensión de la pobreza, para entender a los pobres, para identificar los obstáculos con que estos se enfrentan, y para definir las consecuencias que la pobreza de gran escala y la desigualdad social tienen en la vida de las ciudades y de la sociedad en su conjunto. Existe en este momento una suerte de consenso agrupando teorías que promueven mejoras substanciales en la situación de los pobres pero sin que ellas amenacen el orden social y político establecido. Sobre la base de este entendido muchos gobiernos, tanto en los países avanzados como en desarrollo han estado dispuestos a entrar en compromisos muy precisos – tales como reducir a la mitad la proporción de la población que subsiste con menos de 1 dólar diario al año 2015¹ - mientras por su parte las comunidades pobres y la sociedad civil participan entusiastamente en el diseño y ejecución de proyectos inspirados por los mismos principios.

Entre los muchos elementos y circunstancias que han ayudado a conformar este contexto hay dos hechos que merecen atención especial debido a sus impactos en el campo urbano. Uno es la emergencia y desarrollo del arriba mencionado paradigma cualitativo y participativo de la pobreza, provisto de un reconocido potencial para guiar iniciativas dirigidas a su reducción. El otro es la conformación de *“los contornos de un marco normativo para las políticas de desarrollo...”*

¹ Este y otros objetivos similares son hoy parte de los objetivos universales establecidos por la **“Millenium Declaration”** de los jefes de estado participantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas al comienzo del Tercer Milenio.

(Habitat.2001)², resultante de un número de conferencias globales de las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones, especialmente durante la década de 1990. La mayor parte de los argumentos presentados en este ensayo tienen su origen en la comparación entre las demandas definidas por este marco normativo y la capacidad del paradigma cualitativo de la pobreza de responder a ellas.

Es comprensible que exista cierto grado generalizado de escepticismo con respecto a los méritos de estas nuevas proposiciones, motivado tanto por las teorías como por las prácticas de algunas organizaciones internacionales y de la mayoría de los gobiernos en esta materia. Sin embargo, esto no debería disminuir la importancia de la escala masiva con que el esfuerzo internacional por erradicar la pobreza se está llevando a cabo. Cualquiera sean sus ambigüedades y contradicciones, este proceso está destinado a abrir nuevas oportunidades para avanzar las teorías y prácticas relativas a la pobreza, la desigualdad, los derechos humanos y la justicia social.

2. la pobreza del mundo a comienzos del Siglo 21

A pesar de reconocerse ampliamente la ineficiencia de la información cuantitativa para expresar la complejidad de la pobreza, las estadísticas del ingreso per-cápita publicadas por las agencias internacionales continúan siendo los instrumentos mas usados para describir y comparar las condiciones de la pobreza a través del mundo. Mientras la mayoría de los países definen líneas nacionales de pobreza de acuerdo a sus circunstancias, las agencias internacionales han promovido el uso de tales líneas establecidas de manera similar para países en regiones y condiciones similares. La mayoría de las comparaciones internacionales convierten los ingresos nacionales en una moneda común, usando tasas de "Paridad de Poder Adquisitivo" (ppp)³, referidas a años específicos a fin de eliminar las diferencias en los niveles nacionales de precios. 1 dólar (1985pppUS\$) por persona por día, constituye la línea de pobreza en la mayoría de los países en desarrollo, excepto en América Latina y el Caribe, donde la línea se traza a 2 dólares (1985pppUS\$). Para los países de Europa Oriental y la antigua URSS la cifra es 4 dólares (1990pppUS\$) y en los países industrializados es 14 dólares (1985pppUS\$). (UNDP.1997)

Las cifras en este campo son tradicionalmente imprecisas, reflejando muchas veces diferencias conceptuales y metodológicas o de capacidad para recoger información. Sin embargo, estas cifras permiten por lo menos tener una idea de la magnitud, la evolución y las tendencias en este campo. No hay duda que la pobreza ha sido reducida a lo largo de los años y que las condiciones generales de la población mundial a fines del siglo XX eran considerablemente mejores que al comienzo. Sin embargo, a pesar de este progreso mas del 25 por ciento de la población mundial –unos 1.5 billones de personas- permanecen en condiciones de extrema pobreza. Esto significa, entre otras cosas, que de los 4.6 billones de personas en los países en desarrollo, cerca de 1 billón carecen de acceso al agua potable y 2.4 billones no tienen sistemas sanitarios básicos. (PNUD.2001; Habitat.2001) 32 por ciento de la población de los países del Sur vivían en condiciones de pobreza a fines del Siglo XX. Las cifras mas altas – 960 millones de personas – estaban en Asia del Sur, Asia del Este y Asia del Sud-Este y el Pacífico. Africa al Sur del Sahara tenía la mayor proporción de pobres – mas de 46 por ciento en 1999 – y en 16 países africanos los ingresos per-capita eran en 1999 inferiores que en 1975. En Asia del Este y el Pacífico y en América Latina los niveles de pobreza era menores que en el resto del mundo sub-desarrollado, con 15 por ciento de sus poblaciones – 275 millones y 75 millones respectivamente – viviendo en condiciones de pobreza. En Europa Oriental y la antigua URSS la pobreza se había extendido desde una parte reducida de la población hasta incluir aproximadamente 160 millones de personas a finales del siglo. Los ingresos per-cápita habían declinado también en 16 países en la región a fines del siglo. En el mundo industrializado las condiciones eran obviamente mejores pero aún allí habían unos 130 millones de personas bajo la línea de pobreza a mediados de la década de 1990s. (PNUD 1997 y 2001)

Estas cifras proporcionan solo una idea general de las condiciones de pobreza en estas regiones. Cuantificaciones mas detalladas, basadas en líneas de pobreza definidas por los países mismos, y

² El Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Habitat) fue declarado un Programa de las Naciones Unidas por decisión de la Asamblea General de Diciembre de 2001, bajo el nombre de Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) en Enero de 2002. Tanto el Programa como sus publicaciones antes y después de Enero 2002 son referidos en este ensayo bajo el nombre de Habitat.

³ Purchasing Power Parity (ppp)

los resultados de estudios en profundidad de países específicos, muestran situaciones peores. Adicionalmente, el cuadro tiende a complicarse aún más debido a que ni el crecimiento ni la reducción de la pobreza son procesos lineales. Estudios de corto plazo muestran altos y bajos de acuerdo a condiciones económicas y políticas variables. La década de los 1980 fue un mal período para América Latina, cuando la pobreza subió del 35 al 41 por ciento, para bajar luego al 39 por ciento durante los primeros años de la década de 1990 y subir nuevamente en una cantidad de países después de 1994. (CEPAL.1997). Durante la década de 1990 lamentablemente la pobreza creció casi en todo el mundo, a lo que se sumó en Asia una grave crisis financiera.

La cuantificación de la pobreza urbana en los países en desarrollo ha sido más difícil y menos confiable que el mismo ejercicio relativo a la pobreza nacional. Las dificultades han sido generalmente referidas a discrepancias entre lo que cada país define como urbano, qué entienden por pobreza urbana y a diferencias en los procedimientos usados para recoger información. No hay disponibles cifras agregadas para la totalidad del sector urbano en estos países y algunas estimaciones publicadas por el Banco Mundial en 1985 han sido descalificadas por desestimar seriamente el número de pobres urbanos (IIED.1995). Un estudio realizado de 30 países en desarrollo realizado más tarde, en la década de los 1990⁴, mostró que el 25 por ciento de sus poblaciones urbanas vivían bajo las líneas de pobreza definidas nacionalmente. (PNUD.1997; Banco Mundial.2001) y estimó que el 30 por ciento de la población urbana de América Latina podría clasificarse como pobre en 1997. (Habitat.2001)

Otra posición frecuentemente adoptada para estimar la pobreza urbana ha sido considerar que la habilidad para mantener un nivel mínimo de condiciones de vida en las ciudades depende del acceso a servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado, recolección de basura y atención médica. De acuerdo a estos criterios el "Informe Global 2001" consideró que cerca de 220 millones de residentes urbanos, equivalentes al 13 por ciento de la población urbana mundial, carecía de acceso a agua potable y que cerca del doble carecía de la más elemental letrina. En África, por ejemplo, solo un tercio de la totalidad de los hogares urbanos están conectados a la red de agua y en Asia y el Pacífico *"apenas 38 por ciento de los hogares están conectados al sistema de alcantarillado"* (Habitat.2001). Una variación de este método, creado por el International Institute of Environment and Development, consistió en estimar el número de pobres urbanos sobre la base de la calidad de sus viviendas y del acceso a agua potable, alcantarillado, drenaje de lluvias, recolección de basuras y servicios de salud. Su estimación fue de que por lo menos *"600 millones de residentes urbanos en África, Asia y América Latina viven en viviendas y vecindarios que constituyen una amenaza para sus vidas y su salud"* (IIED.1995; Habitat.1996)

3. el marco normativo de políticas urbanas⁵

Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigos del desarrollo de tendencias alarmantes en lo que se refiere al bienestar de la población mundial. Globalización, el nuevo modelo de acumulación de capital, se expandió rápidamente imponiendo sus correspondientes dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales sobre todos los continentes. El impacto positivo del nuevo modelo en varias regiones y ciudades tanto en el Norte como en el Sur – especialmente en aquellos distritos urbanos que poseen la capacidad de responder a los desafíos tecnológicos e institucionales de la globalización – ha sido evidentemente impresionante. Al mismo tiempo las consecuencias de las ideologías y políticas, especialmente de los programas de ajuste estructural impuestos y adoptados prácticamente en todas partes, han traído un deterioro considerable de las condiciones de vida de los pobres en todo el mundo. (Habitat. 2001). Este contexto ha provocado la movilización de numerosas organizaciones, algunas gubernamentales y otras que expresan los puntos de vista e intereses de la sociedad civil, buscando definir estrategias alternativas de desarrollo capaces de combinar los potenciales de la globalización con los principios de derechos humanos e igualdad social. Estos movimientos provocaron respuestas por parte de varias organizaciones de las Naciones Unidas en términos de un número de conferencias mundiales, las que se llevaron a efecto durante la década de

⁴ Cifras obtenidas en el "Informe de Desarrollo Humano en 1997" publicado por el PNUD y en "Informe del Desarrollo Mundial en 2000-2001" publicado por el Banco Mundial. Incluye 12 países de Asia, 9 de América Latina y 9 de África.

⁵ El marco normativo presentado en el Informe Global 2001 de Habitat cubre aspectos generales del desarrollo económico y social. Dado el foco urbano de este ensayo, se ha dado prioridad a sus contenidos urbanos y se le ha bautizado como "marco normativo de políticas urbanas".

los 1990. Los objetivos sociales universales identificados en esas “cumbres mundiales” - erradicación de la pobreza y reducción de todas las formas de desigualdad – y las principales estrategias propuestas por los planes de acción adoptados en esas reuniones – iniciativas basadas en los derechos humanos en lugar de la capacidad de pago – establecieron las bases de un marco normativo cuyos parámetros están llamados a influenciar significativamente las políticas urbanas.

El surgimiento de este marco normativo de políticas urbanas y su avance han sido documentados por Habitat en su “Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001”⁶. Su origen se remonta a la Conferencia Habitat I, en Vancouver en 1976 y la historia de su gestación incluye iniciativas internacionales, algunas específicamente dedicadas a las condiciones de las ciudades – tales como la “Global Strategy for Shelter for the Year 2000” adoptada en 1988 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y “Habitat II: Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos” celebrada en Estambul en 1996 – y otras a temas de urgente atención mundial tales como los tratados en las seis conferencias cumbres de las Naciones Unidas celebradas durante la década de 1990, dedicadas a niños, medio ambiente, derechos humanos, población, desarrollo social y mujeres.⁷ Los estudios presentados a estas conferencias y sus debates expusieron las inter-relaciones entre temas discutidos en reuniones diferentes y las coincidencias de problemas que parecían distantes y altamente especializados. Por ejemplo, las condiciones urbanas, especialmente de la pobreza urbana, aparecieron como componentes importantes en las problemáticas de los niños, del medio ambiente, de los derechos humanos, de la población, del desarrollo social y de las mujeres. (Habitat 2001). Precisamente de estas inter-relaciones es que ha surgido el esbozo de marco normativo mencionado, estableciendo objetivos y procedimientos universales. Aún mas, las reuniones no se limitaron a discutir estos temas sino que gobiernos e instituciones internacionales adoptaron decisiones y adquirieron compromisos en muchos casos definiendo objetivos y fechas precisas.⁸

La Conferencia Habitat II fue especialmente significativa para el desarrollo del marco normativo en lo que concierne a las ciudades. Puso juntos muchos de los temas mas importantes abordados por las Conferencias anteriores “*en un modelo para las políticas y prácticas relativas a asentamientos humanos*”. (Habitat 2001). Habitat II conceptualizó esos temas dando atención especial a “*sus inter-relaciones y contexto, rechazando la estrechez de definiciones sectoriales que ya habían probado ser irrelevantes en el pasado... (también) enfatizó la importancia de un proceso de toma de decisiones descentralizado y democrático; la necesidad de dar prioridad a los grupos mas vulnerables de la población; la necesidad de acciones coordinadas incorporando las asociaciones mas amplias posibles; y el aprovechamiento del potencial ofrecido por las tecnologías de información y comunicación. Se manifestó a favor del derecho a una vivienda adecuada y subrayó la importancia de temas tales como la pobreza y la desigualdad a través del género, la raza, el origen étnico, el estatus económico, la edad y otras dimensiones relevantes.*” (Ibid)

Junto a estas reuniones ha habido un buen número de otras conferencias – algunas regionales, otras altamente especializadas – que han contribuido significativamente a la emergencia del marco normativo. Contribuciones importantes han venido de las conferencias organizadas por el *Foro Internacional de la Pobreza Urbana (FIPU)*. El concepto del *FIPU* se originó en la *Reunión Internacional sobre la Pobreza Urbana*, en Recife, 1996. La reunión adoptó la “*Declaración de Recife*”, la cual llamó a un cambio conceptual y de política fundamental para enfrentar la pobreza urbana, definiendola de acuerdo a criterios cualitativos. *FIPU* ha también organizado las Conferencias Internacionales sobre Pobreza Urbana en Florencia (1997), Nairobi (1999) y Marrakesh (2001). Estas conferencias han sido instrumentales en la creación, discusión, desarrollo y difusión de nuevas aproximaciones a la pobreza urbana, basadas en conceptos cualitativos y en la participación de las comunidades pobres mismas. Ellas también han promovido la definición de políticas integrales para la erradicación de la pobreza urbana, consistentes con estas nuevas ideas.

⁶ Este “Report” será citado en este documento como “Informe Global 2001 de Habitat” y como “Habitat 2001”

⁷ Estos fueron reuniones altamente representativas que contaron con la participación de autoridades – en muchos casos de Jefes de Estado – de casi todos los países del mundo. La presencia de un gran número de ONGs – 4500 en la *Cumbre Social* en Copenhagen y 2400 en la *Cumbre de la Ciudad* en Estambul – fue una manifestación de la preocupación y de la contribución de la sociedad civil.

⁸ Los gobiernos han llegado a acuerdo con respecto a 6 “objetivos internacionales de desarrollo” a ser alcanzados en 2015: 50% reducción de gente viviendo en extrema pobreza; educación primaria universal; avanzar hacia la igualdad de género; reducción de 2/3 de la tasa de mortalidad infantil y 3/4 de mortalidad materna; acceso a salud básica; revertir la pérdida de recursos ambientales. (DIFID. 2000)

Las reuniones mundiales de los años 90 no produjeron un marco normativo de políticas urbanas definitivo. Como se dijo anteriormente, de ellas resultó solo el esbozo de ese marco. Este ha continuado evolucionando a través de los seminarios, discusiones, estudios y publicaciones que caracterizan el trabajo diario de cualquier disciplina. Retrospectivamente es posible sostener que la dinámica que ha movido el desarrollo de este marco normativo surgió de la brecha entre objetivos universalmente aceptados y estrategias cuya validez y capacidad para alcanzar esos objetivos son seriamente disputadas. Las críticas parecen haber comenzado durante las Conferencias mismas. Muchas críticas se han centrado en la aparente contradicción de proponer objetivos y estrategias para la erradicación de la pobreza basadas en los derechos humanos y en el gasto público, mientras al mismo tiempo se aceptan sin discusión los principios y mecanismos promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como componentes centrales de la globalización, a los que se identifica como la causa principal de la pobreza actual. Las críticas señalan como principales responsables de esta situación el enfoque de desarrollo centrado únicamente en el crecimiento económico, la adopción de sistemas de libre mercado y la naturaleza no democrática de las políticas de ajuste estructural, las que, de acuerdo a Habitat: *“beneficiarían a las élites ricas y las corporaciones multinacionales en lugar de asegurar la provisión de servicios básicos para los pobres”* .(Habitat,2001). El Informe Global 2001 ha examinado con profundidad las contribuciones y méritos de Habitat II, resumiendo algunos puntos críticos que refuerzan la idea de que existe una brecha considerable entre objetivos y estrategias. Analizando la Agenda Habitat adoptada por la Conferencia, el Informe Global concluye que *“esta se aplica a problemas urgentes, pero su cobertura frecuentemente ofrece solo extensas descripciones de esos problemas en lugar de análisis de sus causas y claras proposiciones para solucionarlos. Significativamente, los caminos propuestos para avanzar surgen desde una perspectiva ilustrada, basada en el supuesto que el progreso seguiría a la previa eliminación de la ignorancia... Las causas de los problemas son generalmente presentadas en la forma de categorías especulativas. La Agenda es intuitiva en su descripción de lo que “es”, es también avanzada en su proposición de lo que “debería ser”, pero no identificó... cómo pasar de lo primero a lo segundo. Debido a esto, sus recomendaciones principalmente se limitan a indicar acciones necesarias pero que solamente pueden aliviar la situación.* (Habitat.2001)

El desarrollo del marco normativo ha tenido tres consecuencias especialmente importantes para los argumentos presentados en este ensayo. En primer lugar ha movido el argumento desde un nivel micro – donde las manifestaciones de la pobreza urbana pueden ser descritas y es posible prescribir y ejecutar medidas específicas, de corto alcance y eficaces para reducirla – a un nivel macro donde los roles que estructuras y sistemas sociales específicos tienen en la creación de la pobreza y en la validación o frustración de los procedimientos para atacarla podrían ser examinados y cuestionados. En segundo lugar, los análisis que combinan niveles micro y macro generalmente trascienden las descripciones de la pobreza, cuestionan la relevancia de medidas para su reducción nacidas de esas descripciones y promueven preguntas y análisis que relacionan la pobreza a teorías sociales mas comprensivas. Finalmente, este desarrollo ha dejado en claro la necesidad de iniciativas para la erradicación de la pobreza que tomen en consideración las condiciones políticas en las que ellas se proponen y que podrían ser relevantes para su ejecución y éxito o podrían explicar sus fracasos.

La importancia de los análisis a nivel macro, de examinar procesos sociales generales e identificar sus impactos en condiciones sociales específicas – tales como la pobreza – es reconocida por gran parte de la literatura sobre temas urbanos. Por ejemplo, el estudio de casos relativos a la ejecución de la Agenda Habitat que la Development Planning Unit, de Londres, publicó en 2001 establece que *“las economías locales han sido transformadas fundamentalmente mediante programas de ajuste estructural dirigidos a la privatización de bienes públicos, reducciones drásticas de los empleos públicos, la remoción de subsidios a los alimentos, energía, transporte y vivienda, la introducción de tarifas por servicios públicos que incluyen la recuperación de costos de instalación, la introducción de nuevos impuestos y en general la reducción del gasto social de los gobiernos...la evidencia es que en muchos países las políticas de ajuste estructural han conducido a un serio deterioro de las condiciones de vida de los pobres... La des-regulación del mercado de trabajo puede aumentar las oportunidades para la generación de empleos e ingresos pero puede también dejar a los pobres sin protección contra las peores formas de explotación. Esto es especialmente el caso del empleo irregular y de tiempo parcial, en los cuales la proporción de mujeres tiende a ser muy alta.”* (DPU.2001).

En la misma línea de análisis, el Informe Global 2001 enfatiza la importancia de examinar las estrategias de asentamientos humanos en el contexto de la globalización: *“existen cada vez mas evidencias de que las políticas y programas actuales de asentamientos humanos no se orientan a resolver los problemas mas urgentes, tales como el acceso a la vivienda, a infraestructura y a servicios básicos adecuados”* (Habitat.2001). El Informe indica que cualquiera hayan sido los beneficios de la globalización estos han sido distribuidos desigualmente y que *“esa distribución desigual... no es accidental sino una función de la lógica dominante que orienta el actual proceso de globalización.”*(Habitat.2001)

La necesidad de análisis teórico aparece con frecuencia en el Informe Global 2001. Comentando las bases de datos sobre “mejores-prácticas”, establece que aunque las prácticas sean muy buenas *“la transferencia de modos de trabajo que funcionen requiere que los especialistas sean capaces de distinguir entre las descripciones técnicas de prototipos exitosos, que pueden ser difundidos mediante simple repeticiones, y las lecciones mas analíticas basadas en evaluaciones de sus diferencias en distintos contextos políticos, económicos y culturales”*. Mas adelante el Informe amplía la necesidad de teoría en el campo urbano: *“... los asentamientos humanos son un producto de procesos socio-económicos y políticos mas amplios, a nivel internacional, nacional y local, y son al mismo tiempo la fuente de origen de esos procesos... por lo tanto, si se quiere tener una concepción razonablemente bien fundada de las condiciones y los procesos que intervienen en los asentamientos humanos en general, y en las ciudades en particular, es necesario conocer acerca de las tendencias mas relevantes que caracterizan esos contextos mas amplios”*. (Habitat.2001)

La dimensión política de las políticas urbanas es un tópico cuidadosamente evitado en la mayoría de los análisis urbanos ejecutados en la última década. El discurso es notoriamente ambiguo. Los actores locales son “stakeholders”⁹ que expresan intereses particulares, carecen de plataformas políticas y participan generalmente en sistemas de consenso. Los pobres son representados por “comunidades”, nunca por partidos políticos. Los gobiernos – especialmente los gobiernos locales – son “agencias de gestión” y las decisiones públicas están, o deberían estar, basadas en consensos y en una racionalidad neutral. Sin embargo, esta situación está empezando a cambiar. El estudio de casos de la DPU muestra la diferencia entre “gobernabilidad urbana” – el proceso de toma de decisiones que es el deber de autoridades elegidas – y “gestión y administración urbana” - el proceso *“por medio del cual los objetivos del desarrollo urbano son alcanzados.”* (DPU.2001). El Informe Global, por su parte, cuestiona la neutralidad de muchos procesos y sostiene que *“para que el desarrollo sea exitoso el crecimiento económico debe llevarse adelante en un contexto de justicia social y sostenibilidad ambiental. Esto define un conflicto entre el componente económico y el componente social de la globalización... Muy poco del contenido de ambos puede considerarse neutral, dado que ambos buscan ventajas mediante la disminución del poder real del otro”*. El Informe insiste en que las estrategias de globalización *“deben dar prioridad al bienestar y la calidad de vida del billón de personas que están sufriendo crecientes dificultades como resultado de políticas que han promovido principal y únicamente la expansión global de los mercados”*. (Habitat.2001)

Este ensayo no pretende discutir los méritos de las diversas proposiciones que están crecientemente dando forma al contenido urbano del marco normativo. Para los objetivos del ensayo hay dos componentes de este marco, ya comentados, que necesitan ser subrayados. El primero es la identificación de la erradicación de la pobreza urbana y la reducción de la desigualdad social como objetivos universales de la política urbana, mediante estrategias basadas en los derechos humanos y no en la capacidad de pago. El segundo es la re-incorporación de una dimensión macro a la comprensión de la pobreza urbana y a la discusión de las estrategias para su erradicación, reincorporando al mismo tiempo la necesidad de teorías sociales adecuadas y de consideraciones políticas. Cuales podrían ser esas teorías e ideas políticas son materias que quedan fuera de los límites de este artículo.

4. el paradigma cualitativo y participativo de la pobreza urbana

Aproximaciones teóricas al tema de la pobreza difundidas en la década de 1970 ya mostraban su complejidad e identificaban algunos de sus múltiples dimensiones y atributos, su diversidad, su

⁹ La frecuente traducción de este término como “partes interesadas” no expresa con suficiente claridad la fuerza ideológica de su significado en el idioma inglés.

relatividad y las interacciones entre sus numerosos componentes. De acuerdo al concepto de “necesidades básicas” la pobreza se definía como “la falta de las condiciones materiales para satisfacer los niveles mínimos de necesidades humanas” (PNUD.1997), incluyendo alimentación, salud, educación, empleo, participación y los servicios comunitarios mas esenciales. De la misma manera, para el concepto de “capacidad” la pobreza “representaba la ausencia de algunas de las capacidades básicas para funcionar” (ibid), algunas de las cuales son físicas – contar con alimentación y vivienda adecuadas – y otras son mas complejas, tales como la capacidad de participar en la vida comunitaria. Igualmente el desarrollo de índices compuestos – entre ellos el Índice de Pobreza Urbana elaborado por el PNUD – combinando variables ponderadas tales como expectativa de vida, mortalidad infantil, alfabetismo y varias otras, han sido reconocimientos del carácter multidimensional de la pobreza. Todas estas definiciones se alejaban paulatinamente de la concepción cuantitativa de la pobreza y mostraban la gradual aparición de conceptos cualitativos para entenderla. Las críticas a la concepción cuantitativa – entendida como “pobreza de ingreso” - han sido substantivas y se han centrado especialmente en su percibida unidimensionalidad, en momentos en que se hacían cada vez mas evidentes y se generalizan manifestaciones de su complejidad. También se han criticado sus limitaciones culturales y su convicción en la superioridad de la cuantificación como herramienta metodológica, lo cual, de acuerdo a Chambers llevó a perder de vista la realidad de la pobreza: “lo que es medible y es medido llega a ser lo real e importante, estandarizándose la diversidad y excluyéndose lo que es divergente y diferente.”(Chambers, R. 1995)

El trabajo al interior de comunidades pobres de científicos sociales, antropólogos, especialistas en salud, educadores, planificadores, activistas y muchos otros, ha ayudado a entender la extrema complejidad de la pobreza y sus multiples manifestaciones, los obstáculos que impiden su superación, la heterogeneidad de los pobres y la simplicidad artificial de muchas de las definiciones disponibles. La crítica sistemática a las aproximaciones a la pobreza previamente mencionadas, junto al compromiso social y profesional, continuo y de largo plazo, de los especialistas en las comunidades pobres han llevado a al surgimiento de aproximaciones y definiciones cualitativas y participativas de la pobreza. De acuerdo a ello, la pobreza se entiende hoy principalmente como una condición multidimensional, sujeta a influencias culturales, sociales y locales, entendida de maneras distintas por los que viven esta situación de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades. Incluye diversas formas de ingreso y consumo que generalmente quedan fuera del concepto de “líneas de pobreza”. Dado que esta condición es vivida por los pobres de maneras muy distintas es imposible definir un concepto de la pobreza y una estrategia para erradicarla sin su participación en estas tareas.

Estudios cualitativos y participativos de las condiciones de comunidades pobres realizados en el terreno mismo han producido un número considerable de descripciones de situaciones de pobreza y de los métodos seguidos por los pobres para enfrentarlas. Al mismo tiempo hay una significativa ausencia de estudios sobre las causas de la pobreza. Los trabajos descriptivos han ayudado a superar la idea de que los pobres constituyen entidades pasivas y homogéneas, permitiendo al contrario identificar entre ellos grupos que poseen mayores ventajas que otros y las diferencias existentes al interior de los hogares. (Jones,S.1999). También han mostrado las variadas percepciones de los pobres acerca de sus condiciones y como es que ellos evalúan la importancia relativa de lo que ven como componentes de su pobreza. Un estudio de 12 tugurios en ciudades de la India, realizado en 1997 por la Universidad de Birmingham, produjo seis categorías de tales componentes: *bienes* – entendiendo por ello todo tipo de productos, artefactos domésticos, ahorros – y *subsistencia* – esto es, ingreso, seguridad y calidad de trabajo – surgieron como las condiciones que mas afectan la pobreza, seguidas por *apoyo* – esto es, ayuda y/o dependencia de los ancianos y de otros grupos igualmente vulnerables, y las condiciones de las mujeres – y *enfermedades*. Finalmente se mencionó también *endeudamiento* y *abuso del alcohol*. (Amis,P.2001). De la misma manera, otros estudios realizados por Robert Chambers (1995) y Ellen Wratten (1995) han identificado largas listas de componentes y atributos de la pobreza según distintas comunidades.

Las ideas concernientes a la pobreza urbana han sido parte del mismo proceso seguido por los estudios mas generales de la pobreza. El resultado ha sido la aparición de una literatura que sigue la misma preocupación con definir – en este caso – qué es la pobreza urbana y muestra menos interés en indagar por qué esta existe. La pobreza urbana ha sido definida mediante los mismos conceptos y atributos utilizados para definir la pobreza en general, a los cuales se han agregado peculiaridades propias de lo urbano. De acuerdo a la Conferencia de Recife, la pobreza urbana es también una

condición multidimensional, sujeta a influencias culturales, sociales y locales, entendida subjetivamente y experimentada de manera diferente por lo pobres de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades. Para el pobre de la ciudad, esta situación constituye *“una totalidad indivisible, una realidad diaria y continua...”* en la cual él, o ella, no solo *“carece de ingreso y de acceso a bienes y servicios básicos...”* sino experimenta también las consecuencias de *“un estatus social devaluado, marginalización en términos de espacio urbano y de un degradado medio ambiente, acceso limitado a la justicia, a la información, a la educación, a los centros de decisión y ciudadanía, vulnerabilidad frente a la violencia y falta de seguridad”* (Fph, The Recife Declaration.1996)

El hecho de que ambas definiciones compartan muchos conceptos y que ambas conceptualizaciones hayan evolucionado desde principios cuantitativos basados en el ingreso hacia aproximaciones cualitativas y participativas, ha llevado a cuestionar la validez y utilidad de una distinción conceptual entre pobreza general y urbana. Hay, sin embargo, estudios que identifican atributos específicos de la pobreza que solo es posible encontrar en las ciudades, los que introducen grados de variación que, sin alterar la comprensión general del problema, transforman la pobreza urbana en un tema específico. Ellen Wratten, por ejemplo, ha identificado cuatro aspectos interrelacionados de la pobreza urbana: riesgos ambientales y de salud; vulnerabilidad resultante de la mercantilización; fragmentación social y crimen; y contactos negativos con el estado y la policía. (Wratten,E.1995). Igualmente, Philip Amis sugiere que es el proceso de proletarización – el grado en que la subsistencia de los individuos depende de un salario en dinero – lo que determina la pobreza urbana. (Amis,P.1995)

Los conceptos de Wratten y de Amis – *“vulnerability resultante de la mercantilización”* en el primer caso, y *“proletarización”* en el segundo - como atributos particulares de la pobreza urbana no son simples adjetivos para describir esta condición. Ambas proposiciones tienen un potencial explicativo considerable. Ambas ubican implícitamente a la ciudad como parte de las transformaciones sociales llevadas a cabo por el sistema capitalista. Las demandas y requerimientos de la mercantilización, entre ellas la existencia de gente sin otros medios de subsistencia que la venta de su fuerza de trabajo, se hizo realidad en las ciudades, con una población que crecientemente ha cortado sus lazos con las fuentes de subsistencia rurales. Ambas proposiciones identifican la vulnerabilidad de la población urbana, en parte como resultado de las dificultades – muchas veces creadas por la pobreza misma – para participar de la fuerza de trabajo formal, y en parte como consecuencia de tendencias de largo plazo y de shocks. Estas situaciones definen no solamente atributos específicos de la pobreza urbana sino que avanzan también varios pasos hacia su explicación. Sin embargo, continuar en ese camino requeriría ligar estas proposiciones a teorías sociales más generales y entrar en terrenos aun no explorados por el paradigma cualitativo de la pobreza urbana.

5. descripciones y explicaciones de la pobreza

Como se ha visto, los estudios que buscan describir la pobreza han avanzado desde aproximaciones reduccionistas – pobreza como un conjunto reducido de variables – hacia conceptos más comprensivos que la definen como una condición compleja de variadas cualidades. La literatura prevaleciente en este campo sostiene que este proceso ha establecido un nuevo paradigma cualitativo de la pobreza, cuyas proposiciones son no solo diferentes sino ciertamente antagónicas a las previas conceptualizaciones cuantitativas de la pobreza. Esto se manifiesta especialmente en la literatura que sustenta programas específicos de reducción de la pobreza, en la que se niega toda importancia a la noción de *“pobreza de ingreso”*. En este ensayo se sostiene que las descripciones cuantitativas de la pobreza, las que utilizan índices compuestos cuantificables y las cualitativas, son realidades más complementarias que antagónicas. Son considerablemente distintas, pero un análisis en profundidad encontraría que sus conceptos básicos no son contradictorios y que comparten algunos supuestos, entre ellos el principio de consenso como base de las relaciones sociales. Es incluso posible sostener que si esta complementariedad se desarrollara y aplicara sistemáticamente ella podría enriquecer la descripción de la pobreza.

Por el contrario, tratar de entender las causas de la pobreza lleva a una situación muy diferente. De acuerdo a Ellen Wratten existen en la actualidad básicamente dos – mutuamente excluyentes - conjuntos de explicaciones sobre las causas de la pobreza. Uno considera que la causa está en: *“las debilidades personales de los individuos afectados por ella”* (Wratten,E.1995). El otro ve la pobreza como *“el resultado inevitable de un sistema económico y político injustamente estructurado”* (ibid). La

idea que los pobres son responsables por su condición es muy antigua. Está asociada a conceptos religiosos que identifican individuos buenos y malos, a ideologías clasistas convencionales que ven al pobre como flojo y carente de las cualidades de las clases altas, a doctrinas racistas que consideran la pobreza como el resultado normal de la inferioridad humana. De acuerdo a estas interpretaciones la causa de la pobreza resulta de una combinación de características personales estimuladas por contextos sociales especialmente negativos – tugurios, asentamientos ilegales, conjuntos de vivienda social – resultando en formas desviadas de comportamiento social. Los pobres estarían en una especie de círculo vicioso auto-renovado y eterno. Serían tanto las víctimas como los originadores de la pobreza, adquiriendo temprano en sus vidas los valores y formas de comportamiento que mas probablemente causan la pobreza y transfiriéndolas luego a las próximas generaciones. Algunos de los atributos de estos contextos negativos serían las familias desorganizadas, un sentimiento de inferioridad, el bajo valor asignado a la educación y al trabajo, la incapacidad de planificar anticipadamente y de responder adecuadamente a los cambios de condiciones, las drogas y el alcoholismo.

De acuerdo a la concepción estructural la pobreza es una condición en la que los pobres se encuentran como consecuencia de la operación del sistema social. Este se entiende como una combinación de estructuras diferentes: la economía, la vida social, la cultura y sus valores y prohibiciones, las ideas, la historia. Estas proporcionan un marco de referencia donde se ubican explicaciones de las causas de la pobreza y de sus aspectos específicos. Como se indicó anteriormente, con frecuencia solo algunas de estas estructuras son consideradas, y hasta muy recientemente el foco de análisis ha estado exclusivamente en la operación de la economía. De acuerdo a ello, el crecimiento o la recesión de la economía serían las causas de la reducción o el incremento de la pobreza y permitirían explicar otras variaciones y característica de ella.

Estas son definiciones muy simplificadas de conceptos obviamente mucho mas complejos, pero permiten vislumbrar algunas de las ideas prevalecentes. Ambas posiciones han sido fuertemente criticadas por científicos y trabajadores sociales que participan en la vida de comunidades pobres. Estos apuntan a una masa de evidencia empírica que describe a la gran mayoría de los pobres como esforzados trabajadores y miembros de la sociedad, equipados con valores y cualidades que no son diferentes a las del resto de la sociedad, luchando contra las condiciones en que se encuentran y teniendo la capacidad de crear e iniciar estrategias para superar esas condiciones. Los argumentos mas significativos han surgido precisamente de las definiciones cualitativas de la pobreza como una condición compleja y multidimensional, donde los rasgos patológicos anteriormente descritos no son mas que componentes menores y esporádicos. Así mismo, hay un fuerte consenso objetando que las explicaciones estructurales puedan reducirse solamente a la operación de la economía. Se argumenta que hay otras causas estructurales igualmente poderosas que pueden operar en conjunto o independientemente de la economía. Diferentes sociedades tienen definiciones distintas de lo que entienden por sus diferencias sociales y sus privilegios. Tienen sus propios mecanismos – nombres, familias, educación, lenguaje, leyes, políticas – para controlar y dirigir su movilidad social y para definir el significado de la pobreza, quienes son los pobres y cuales son sus lugares. Cultura y valores, muchos originados en la religión y la historia, regulan el comportamiento y las oportunidades abiertas para sus individuos, para hombres, mujeres y jóvenes. Viejos conflictos étnicos, nacionales y religiosos – cuyos trazos se encuentran en las fundaciones estructurales de sus clases y desposeídos – ofrecen otras tantas líneas de causas estructurales y explicaciones de la pobreza.

Junto a las críticas dirigidas específicamente a cada conceptualización por separado, hay otras que las incluyen a ambas. A pesar de sus diferencias, estas dos posiciones básicas parecen compartir al menos dos debilidades. En primer lugar, ninguna de ellas ha incorporado todavía una concepción cualitativa y multidimensional de la pobreza. Es decir, ninguna de ellas ha enfrentado la problemática de la pobreza en los términos definidos por el nuevo paradigma cualitativo y participativo. Las explicaciones causales propuestas por esas teorías se refieren a aspectos específicos de la pobreza, algunas veces a varios de ellos, pero aún no los integran. Se refieren aún a conceptos de pobreza superados por el nuevo paradigma, lo cual crea, obviamente una seria brecha conceptual entre la concepción actual de la pobreza y las proposiciones causales. En segundo lugar, ambas explicaciones tienden a referirse solamente a causas inmediatas de aspectos específicos de la pobreza, lo que regularmente lleva a conclusiones cuya validez es muy limitada. Como hemos argumentado en otra oportunidad: *“las explicaciones estan constituidas normalmente por diferentes niveles de generalidades interdependientes. Causas inmediatas pueden ser identificadas*

correctamente, pero si ellas no son referidas a niveles mas generales de significado pueden ofrecer explicaciones equivocadas. Esto puede tener consecuencias serias para la formulación de estrategias de reducción de la pobreza. Por ejemplo, si el desempleo y la falta de educación son identificadas como causas inmediatas de la pobreza, esto podría llevar a establecer programas de capacitación para mejorar la posición de los pobres en el mercado de trabajo. Pero si lo que ocurre a un nivel mas alto y general es una tendencia histórica hacia la reducción drástica del empleo, los pobres podrían estarse capacitando para algo en desaparición. Mientras las causas inmediatas de un aspecto específico de la pobreza habrían sido correctamente identificadas, la explicación podría aún ser incompleta, errónea y dirigir las iniciativas en la dirección equivocada.” (Ramirez.R.2002).

Las condiciones actuales de este proceso podrían por lo tanto resumirse diciendo que la descripción de la pobreza ha avanzado considerablemente, enriquecida por la contribución del paradigma cualitativo y participativo, lo que se ha traducido en una mayor y creciente comprensión de sus características y en un cierto consenso sobre su naturaleza y manifestaciones. Al mismo tiempo el conocimiento de las causas de la pobreza no ha producido una conceptualización explicativa consecuente con las proposiciones del paradigma. La responsabilidad de esta situación, según los argumentos presentados a lo largo de este ensayo, radicaría en la ausencia de análisis teórico a nivel macro-social que ha mostrado el desarrollo del paradigma cualitativo.

6. la instrumentación del paradigma cualitativo de la pobreza urbana

La complejidad del paradigma cualitativo, especialmente su declarada intención de incorporar todas las manifestaciones de la pobreza que sean reconocidas por los pobres, demanda la construcción de una estructura intermedia que pueda guiar metódicamente la búsqueda de esas múltiples manifestaciones en la vida real y – aún mas importante – pueda entregar guías acerca de cómo proceder a su erradicación. Una estructura capaz de cumplir estas tareas debería ser flexible y estar abierta para absorber la diversidad de ideas sugeridas por los pobres – y también por todos aquellos otros actores sociales que participan en el estudio y en la erradicación de la pobreza – y ser al mismo tiempo consistente con la problemática definida por el nuevo paradigma. Tal estructura debería consistir en la instrumentación de los principales atributos del paradigma cualitativo, organizados de manera que se facilite su aplicación, ya sea en la identificación de situaciones de pobreza, o en evaluar la consistencia de iniciativas para erradicarla, o en guiar tales iniciativas. En otro documento he sugerido que el examen del paradigma lleva a proponer cuatro atributos que cumplen estas condiciones: *multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, e integración.*(Ramirez.R..2002)

Estos cuatro atributos expresan la originalidad de la nueva aproximación a la pobreza y, al mismo tiempo, están estrechamente ligados unos a otros. Cada uno demanda la presencia de los otros y no puede ser entendido sin esa presencia. *Multidimensionalidad* expresa las numerosas y simultáneas privaciones que caracterizan la vida de los pobres. Es una suerte de “*caja abierta*” donde las nuevas manifestaciones de la pobreza – muchas de ellas definidas cualitativamente y no medibles – van siendo depositadas una vez que han surgido o han sido identificadas, a fin de ser analizadas, evaluadas, comprendidas y redefinidas para ser utilizadas en la reducción de la pobreza. Este atributo incorpora una dimensión abierta, sin fin, a la definición conceptual de la pobreza. Su real significado es su capacidad de incorporar la diversidad. Pero esta capacidad no podría realizarse sin *participación*. Las reales privaciones de la pobreza no se harían manifiestas sin las diversas formas de participación tanto de los pobres como de los numerosos actores sociales envueltos en el estudio y en la definición de la pobreza y en las luchas por su erradicación. Al mismo tiempo la participación de los pobres pone en evidencia su *heterogeneidad* y la presencia de grupos especialmente vulnerables, con problemas especiales y necesidades diferentes. Este es el atributo que abre los estudios y las estrategias dirigidas a reducir la pobreza a las complejidades de las relaciones sociales y cuya demanda por análisis teórico es mayor. Ni las distintas dimensiones de la pobreza, ni los diversos grupos que constituyen los pobres son categorías sociales aisladas. Existen interacciones entre ellos y con los no-pobres. La realidad de la pobreza tiene lugar en el contexto de la sociedad total, es un componente *integral* de la sociedad contemporánea. Su definición, su significado, la importancia asignada a su erradicación y las iniciativas seguidas para lograrlo, son todos temas que conciernen a todos los ciudadanos, tanto a los pobres como a los no-pobres. Considerados en conjunto, estos cuatro atributos definen el carácter distintivo del nuevo paradigma: la proposición de un conocimiento fluido sobre la pobreza y sobre las medidas para erradicarla. Estos cuatro atributos se proponen en la forma de un “*Marco de Atributos Cualitativos*”, como la fundación

de una metodología flexible que podría adaptarse a distintas operaciones. (Ramirez,R.2002-) Podría, por ejemplo, definir principios rectores para la formulación de políticas urbanas, de programas y proyectos cuyo objetivo sea la erradicación de la pobreza. En otras situaciones podría definir categorías analíticas para examinar y evaluar la relevancia – o la consistencia y afiliación teórica – de políticas, programas y proyectos ya existentes en el mismo terreno. Igualmente podría proporcionar categorías de evaluación para calificar los resultados e impactos de iniciativas similares.

La validez y la capacidad que un paradigma pueda poseer para iluminar un área de estudios, tal como la pobreza urbana, deben pasar numerosas pruebas, algunas teóricas y otras empíricas antes de ser establecidas. Las proposiciones de este ensayo están en parte basadas en una revisión de literatura publicada sobre el tema, y en parte en el examen de 10 programas para reducir o erradicar la pobreza urbana diseñados y ejecutados en varios países en Africa, Asia y América Latina. El método adoptado para esos análisis fue proporcionado por el “*Marco de Atributos Cualitativos*” mencionado mas arriba, adaptado a las demandas de ese ejercicio.¹⁰ Los programas fueron examinados de acuerdo tanto a su consistencia teórica como a las formas en que los atributos de la pobreza aparecían en sus prácticas. Esto requirió una especificación mas precisa de los cuatro atributos en términos de siete categorías analíticas. (ver Cuadro 1). *Multidimensionalidad*, al ser confrontada con las limitadas herramientas y sistemas operativos del urbanismo se transformó en la categoría de *multi-sectorialidad*. La necesidad de un foco mas preciso en el análisis de la *heterogeneidad* de la pobreza tal que pudiera expresar una urgencia universal, llevó a especificar este atributo en términos de *sensibilidad de género*. La *participación*, por su parte, dio origen a a tres categorías interrelacionadas: *participación*, entendida como cualquier forma de intervención de los pobres en la definición o ejecución de los programas; *asociación* – indicando la creación de estructuras relativamente permanentes en que las comunidades pobres y otras instituciones comparten responsabilidades - y *devolución*, lo que señalaría el empoderamiento de las comunidades pobres. Finalmente, el atributo de *integración* dio origen a dos categorías analíticas: *integración a nivel municipal* e *integración al nivel de la ciudad*. (R.Ramirez.2002)

Estas definiciones están aún en proceso de elaboración, pero sin embargo ellas ya apuntan a temas importantes relacionados a la capacidad del paradigma cualitativo para desafiar tanto la validez de las ideas precedentes respecto a la erradicación de la pobreza urbana, como el significado de las estructuras institucionales y profesionales con que la mayoría de los países trabajan. Por lo general estas estructuras espresan una manera de acercarse a la realidad predefinida culturalmente, por medio de sectores de conocimiento y acción separados y muchas veces independientes: facultades, ministerios, departamentos municipales, especialistas. Si se considera solamente uno de los atributos mencionados – la *multi-sectorialidad* – se puede anticipar que el potencial de cambio institucional es significativo. Una aproximación *multi-sectorial* a la erradicación de la pobreza urbana debería envolver muchas instituciones de sectores que hoy no tienen – o tienen muy pocas – relaciones entre ellos. Por ejemplo, relaciones que vinculen las instituciones del sector vivienda con otros sectores son hoy en la mayoría de los países prácticamente inexistentes. Esta situación se repite con las instituciones de salud, educación, seguridad social, trabajo, y otros. En la mayoría de los países estas instituciones no son solo ministerios y departamentos encargados de tomar decisiones y proveer servicios, sino son también verdaderos centros de poder compitiendo por recursos e influencia política. En estas condiciones la formulación de una política multi-sectorial con seguridad llevaría a serios conflictos de poder y control.¹¹

A nivel municipal la situación es parecida, especialmente en el caso de autoridades municipales grandes y sofisticadas, capaces de formular y ejecutar programas complejos. La investigación del programa “Favela Bairro” (ver Cuadro 2) muestra un conjunto de proyectos que demandan el diseño y la ejecución de actividades multi-sectoriales. Parte de estas demandas fueron satisfechas por la Municipalidad de Río de Janeiro, que cuenta con cierta experiencia de cooperación inter-departamental y que ha avanzado considerablemente en la creación de una estructura legal para integrar el trabajo de sus organismos de planificación urbana. Sin embargo, la información

¹⁰ Las principales características de este “Marco”, adaptadas a los requerimientos del examen de 10 programas de reducción de la pobreza y consolidación de la seguridad urbanas en países del Tercer Mundo fueron desarrolladas en: Ramirez.: “*Urban Poverry Reduction and Urban Security Consolidation: a New Paradigm at Work?*” UMP Working Papers. N.20. 2002

¹¹ Conozco solamente un intento en un país en desarrollo por co-ordinar institucionalmente actividades similares: la creación del Ministerio de Desarrollo Humano por el Gobierno de Bolivia durante 1993-1997. Integró sectores tales como cultura, educación, salud, participación popular, vivienda y otras. Fue abolido por el gobierno siguiente.

proporcionada por varios funcionarios municipales mostraba la presencia de limitaciones y conflictos de poder, resultando en formas de colaboración restringidas, limitadas solo a actividades de implementación y a Departamentos responsables de tareas físicas. Varios Departamentos encargados de problemas sociales evitaban cambiar sus prioridades. El Departamento de Vivienda – a cargo del Programa – parecía reacio a ceder su control estratégico y político del programa, y así ocurría a varios niveles. A pesar de estos conflictos, la experiencia de “Favela Bairro” muestra algunos de los componentes de una transformación institucional futura, y por lo menos el principio de integración departamental era ampliamente aceptado por la Municipalidad de Rio de Janeiro. (Fiori, J. et.al. 2001) y (Riley.L. et.al 2001)

CUADRO 1

ANALISIS DE 10 PROGRAMAS DE REDUCCION DE LA POBREZA URBANA

PROPOSITO: examinar de que manera los atributos del paradigma cualitativo de la pobreza urbana son internalizados en la practica profesional.

METODO: transformación de los Atributos Cualitativos del paradigma en Categorías Analíticas. Examen de la documentación de los programas mediante descripciones selectivas. Entrevistas a personal directivo a cargo de la ejecución de los programas. Los análisis buscan establecer la consecuencia teórica entre los programas y el paradigma cualitativo y como estos atributos principales son entendidos y utilizados en la práctica profesional.

ATRIBUTOS

Multidimensionalidad
Heterogeneidad
Participación
Integración

CATEGORIAS ANALITICAS

Multi-sectorialidad
Sensibilidad, condiciones de género
Participación; Asociación; Devolución
Integración Municipal; Integración al nivel de la Ciudad

SINTESIS: las categorías analíticas están organizadas en una tabla que se aplica a cada programa. La presencia del atributo/categoría se registra con el número 1 y la ausencia con 0. Cada tabla fue acompañada por un breve resumen analítico explicando las calificaciones y las formas en que los atributos fueron entendidos por cada programa.

TABLA	CATEGORIAS ANALITICAS						
CASOS	Multi-sectorialidad	Condiciones de Género	Participación	Asociación	Devolución	Integración Municipal	Integración Urbana

PROGRAMAS EXAMINADOS: Programa de Renovación Urbana del Centro de Johannesburg; Programa de Ciudades Seguras para el Gran Johannesburg; Programa de Reducción de la Pobreza Urbana, Abidjan; ENDA y el Programa de Ciudad Pikine, Dakar; Aproximación Integral y Global: Proyecto de Desarrollo Urbano en Addis Ababa; Programa “Favela Bairro” en Rio de Janeiro; Programa Integrado y Participativo de Mejoramiento de Barrio, en Mesa los Hornos, Ciudad de México; Programa Fondo de Inversiones Regionales, Bulgaria; Proceso de Consulta Urbana en Hyderabad; Programa Poblacional V-III, Hyderabad, India.

CONCLUSIONES: los programas muestran un alto grado de consistencia entre las prácticas de urbanismo dirigidas a reducir la pobreza urbana y las proposiciones teóricas relativas a este problema. También muestran algunas diferencias entre las definiciones ideales de los atributos y la realidad. Todos los programas son multi-sectoriales, incluyen formas de participación y de asociación y se integran a nivel municipal. Por otro lado, aunque todos los programas incluyen iniciativas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, el tema de género no aparece incluido como una dimensión común a todos los proyectos e iniciativas, la integración urbana parece depender del tamaño y la capacidad de las autoridades municipales y la devolución de poder de decisión a las comunidades no aparece en ninguno de estos casos.

(R.Ramirez. 2002)

El desafío del paradigma cualitativo a la validez y eficiencia de las profesiones y especialidades que hoy estudian la pobreza urbana e intervienen en el diseño e implementación de programas para su erradicación es igualmente serio. Muchas continuarán probablemente siendo válidas y útiles, pero podrían introducirse alteraciones importantes. Hoy la mayoría de las actividades profesionales tienden a estar claramente definidas, con territorios y límites identificables, con roles y estatus específicos. Las relaciones entre profesionales buscan proteger la autoridad personal sobre específicas parcelas de actividad, sobre la base de capacidades especializadas. Por el contrario, la naturaleza de la aproximación multidimensional busca destruir los bordes y la privacidad de esas parcelas. Trata de evaluar el trabajo no solo sobre la base de niveles de excelencia definidos profesionalmente sino también en términos de su contribución al objetivo principal de reducir la pobreza. Probablemente el desafío consistirá en combinar la habilidad de hacer contribuciones especializadas con la confianza de moverse en planos paralelos y ser, por lo tanto, capaz de leer adecuadamente las contribuciones de otros. Quizás la innovación mas importante en términos de las profesiones y especialidades existentes consistirá en la creación de un sistema diferente de valores y excelencia profesional, aceptado colectivamente mas allá de los límites impuestos por las instituciones profesionales. Si estos desafíos se materializan o no, la forma y profundidad de los posibles cambios y las consecuencias de esto en las condiciones de vida de los pobres, son por momento mas un tema de especulación que una realidad. Si se asume que las instituciones y las acciones tienden finalmente a ser consecuentes con las ideas que las inspiran, se puede esperar que algunos cambios tendrán lugar.

CUADRO 2

EL PROGRAMA “FAVELA BAIRRO” EN RIO DE JANEIRO, BRASIL

Las favelas han sido reconocidas desde hace mucho tiempo como una de las manifestaciones mas visibles de la pobreza y las desigualdades de Río de Janeiro, partes del paisaje urbano por mas de 100 años, durante los cuales han sido objeto de numerosos programas para su remoción o su asimilación a la fábrica urbana.

El Programa Favela Bairro fue iniciado en 1994 por el Gobierno Municipal de Río de Janeiro y estaba aún en ejecución en el 2000. En 1994 habían 661 favelas en la municipalidad, con aproximadamente 1 millón de habitantes. El Programa se propuso el mejoramiento de las favelas de tamaño medio – 500 a 2500 hogares – las que constituyen cerca de un tercio del total y cuentan con 60 % de la población “favelada”. Otros programas atienden favelas mas grandes y mas pequeñas.

El concepto de pobreza adoptado por el Programa se aleja de concepciones cuantitativas y refleja la compleja combinación de necesidades, privaciones económicas, culturales, físicas y exclusión social que caracteriza las condiciones de vida en las favelas. El objetivo del Programa es proveer condiciones que permitan a las favelas ser vistas como barrios normales de la ciudad. Es el programa habitacional municipal de mayor escala, con mayores recursos y de mas alto perfil político en Río de Janeiro.

Componentes básicos del Programa: instalación y mejoramiento de las infraestructuras de agua potable y alcantarillado, iluminación pública y doméstica, reforestación, apertura y pavimentación de calles, plazas y senderos, eliminación de peligros naturales, construcción de viviendas nuevas para alojamientos esenciales, instalación de sistemas para recolectar residuos sólidos, iniciación de regularización de la propiedad territorial, construcción y renovación de edificios a ser utilizados como jardines infantiles, centros comunitarios, centros de capacitación y generación de ingresos, construcción y operación de instalaciones deportivas y de recreación, construcción de kioscos comerciales, construcción y operación de centros de asistencia social urbana.

Uno de los rasgos mas notable de Favela Bairro es su escala, expresada no solo en su tamaño y cantidad de proyectos sino también en importancia y complejidad. El Programa tiene un claro compromiso en enfrentar la pobreza, pero su intención va mas allá de mejorar las condiciones de vida de los favelados para abarcar un objetivo de integración social al nivel de la ciudad en su conjunto. El Programa ilustra el concepto de la ciudad como vehículo para la integración de sus habitantes. Junto a la capacidad de Favela Bairro para realmente promover la integración física y social de Río de Janeiro, el Programa muestra una clara visión de cómo la ciudad debiera ser y como el mejoramiento de las favelas puede contribuir a esa visión. Tradicionalmente las favelas han sido vistas en Río de Janeiro como impactos negativos afectando la ciudad y su clase media. El Programa es un esfuerzo por redefinir positivamente esas relaciones, cambiando las percepciones económicas, sociales, culturales y geográficas que ambas partes de la ciudad tienen de la otra parte. Promueve la idea de que no se pueden mejorar las condiciones de pobreza, violencia, crimen y desempleo en la ciudad sin mejorar las condiciones de las favelas. El Programa Favela Bairro está obligando a la ciudad en su conjunto a adoptar una posición en relación al tema de las favelas y con respecto a una política urbana que envuelve una gran cantidad de recursos públicos.

(Fiori, J. Riley, L y Ramirez, R. DISP. Zurich, 2001) (Riley, L. Fiori, J y Ramirez, R. Geoforum. Londres, 2001)

7. limitaciones del paradigma cualitativo

Reconocer los méritos del paradigma cualitativo no debiera ser un obstáculo para identificar sus limitaciones, algunas de las cuales, como se dijo al comienzo de este ensayo, pueden reducir considerablemente su eficacia en la lucha contra la pobreza. Cubrir todos los frentes en busca de los problemas del paradigma cualitativo es una tarea que excede, obviamente, los límites de este trabajo. El área de análisis que se ha tratado de establecer resulta de la comparación entre las demandas del marco normativo emergente de políticas urbanas previamente examinado y la capacidad del paradigma cualitativo y participativo de la pobreza urbana para responder a esas demandas. En un alto nivel de generalidad puede decirse que ambos comparten el mismo objetivo: la definición de políticas urbanas para la erradicación de la pobreza y la reducción de cualquier forma de desigualdad social. Sin embargo, el marco normativo incorpora macro-dimensiones a la comprensión de la pobreza y la desigualdad urbanas y a la discusión de estrategias para erradicarlas, y enfatiza la necesidad de teorías sociales adecuadas y de consideraciones políticas realistas. Por el contrario, se puede argumentar que el paradigma, en la presente etapa de su desarrollo, no satisface esas demandas, y que manifiesta una tendencia a desvalorizar la importancia de procesos y análisis macro-sociales y a ignorar tanto la necesidad de teoría relativa a la sociedad en su conjunto como la importancia de las consideraciones políticas como condiciones para el éxito de las estrategias de erradicación de la pobreza.

Estas afirmaciones pueden sostenerse sobre la base de varias observaciones. La primera se refiere a la ya mencionada riqueza descriptiva con que el paradigma define la pobreza, junto a la ausencia de explicaciones convincentes acerca de sus causas, más allá de factores inmediatos a manifestaciones muy limitadas. En esas condiciones cabe preguntarse si es posible definir políticas efectivas para la erradicación de la pobreza. La respuesta debería ser negativa. Podría argumentarse que esta es una disciplina en desarrollo, que es solo cuestión de tiempo para que explicaciones convincentes sobre las causas de la pobreza, compatibles con la sofisticación del nuevo paradigma y con las demandas del marco normativo, surjan, y que, por lo demás, están ya surgiendo¹². Puede también argumentarse que una explicación teórica general es irrelevante, ya que nada puede hacerse hoy a ese nivel para erradicar la pobreza, mientras mucho puede hacerse para aliviar sus efectos mediante medidas específicas y de corto plazo. Esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo: la mayoría de las estrategias y programas para erradicar la pobreza tienden a ser colecciones de medidas específicas de corto plazo dirigidas a aliviar las condiciones de pobreza creadas por causas muy inmediatas, es decir, por causas identificadas en un nivel muy bajo de abstracción, partes de un micro-contexto. Esas medidas no están dirigidas a la pobreza en los términos definidos por el Informe Global 2001 de Habitat, como parte de los procesos de globalización y de ajuste estructural. En algunos casos consisten, por ejemplo, en medidas de nivel básico para aliviar la pobreza de hogares cuyos sostenes han sido declarados cesantes. El hecho que el desempleo pueda haber sido causado por políticas de ajuste estructural o por lejanos procesos tecnológicos o financieros, permanece de alguna manera fuera de la narrativa de esas estrategias.

Esta forma de ver la realidad es apoyada por un ambiente intelectual y político que le es favorable. Es posible sostener que los últimos veinte años han sido testigos de la elevación a una posición dominante de dos proposiciones ideológicas. Una consiste en la noción de consenso social, la idea que la sociedad está constituida por instituciones y grupos cuyos intereses y objetivos son esencialmente similares. Por ejemplo, participación se entiende en el nuevo paradigma como un proceso básicamente no conflictivo. La otra proposición puede resumirse en la idea de "practicalidad", la urgencia de hacer algo práctico para, por ejemplo, reducir la pobreza sin esperar a la formulación de explicaciones de causas complejas. En un contexto ideológico como este la producción de conceptos que describen y definen que es la pobreza recibe una sanción positiva. De la misma manera, la identificación de causas inmediatas de aspectos específicos de la pobreza permite definir con facilidad intervenciones parciales y precisas para eliminarlos. Por el contrario, definiciones teóricas que expliquen las causas más generales de la pobreza podrían proponer estrategias que afectaran intereses creados, resultando en formas conflictivas de participación y en luchas por el poder político.

¹² Ver Habitat. 2001

Otra observación relevante para sostener el argumento inicial resulta de la aparente inabilidad del paradigma cualitativo para redefinir y reintegrar las dimensiones macro-económica y política de la pobreza. Como ya se ha dicho repetidas veces en este ensayo, tanto el discurso como la práctica de las instituciones que trabajan en la reducción de la pobreza guiadas por los conceptos y principios del paradigma cualitativo tienden a ignorar la importancia de la "pobreza de ingreso". Referencias al ingreso aparecen la mayoría de las veces en términos de las actividades del sector informal, donde puede ser reforzado por medio de dos iniciativas frecuentemente repetidas: la provisión de préstamos de pequeño monto y la promoción de micro-empresas. El universo definido por el trabajo formal, los sindicatos, el empleo y el ingreso regular, el impacto en la pobreza de la creciente elevación de la productividad del trabajo a nivel mundial, parece estar fuera del campo de la pobreza.

Esa posición parecería ser un error, cuya corrección re-abriría la discusión acerca del lugar ocupado por el crecimiento económico en la determinación de la pobreza. Se ha sostenido antes que el crecimiento económico por si solo no conduce necesariamente a reducir la pobreza. En verdad podría conducir a lo opuesto: los pobres mas pobres y los ricos mas ricos. Los beneficios del crecimiento económico pueden obviamente dirigirse a diferentes objetivos de acuerdo a las políticas y programas que combinaciones diferentes de actores sociales sean capaces de legitimar políticamente. Puede ser valioso recordar las lecciones de la historia reciente de muchos países del Sur. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1997 señala que durante la segunda mitad del Siglo XX la pobreza fue reducida en el mundo mas que durante los 500 años anteriores. Parece haber sido un período de crecimiento económico mundial considerable. Pero fue también un período – por lo menos durante 30 de esos 50 años – cuando los modelos macro-económicos en muchos países fueron definidos por alianzas políticas en las que participaban los trabajadores organizados, las clases medias y los empresarios locales. En las nuevas naciones independientes esas alianzas debieron incorporar las presiones de inclusión social de los movimientos nacionales. En algunos lugares se persiguieron objetivos "desarrollistas" y modernizantes, mientras en otros esos objetivos respondían a principios socialdemócratas e ideologías socialistas. En la gran mayoría de los países el crecimiento económico benefició desigualmente a las élites locales, pero las condiciones de los pobres mejoraron substancialmente mediante el empleo y programas de educación y salud gratuitas, vivienda subsidiada y seguridad social. Mas adelante, los cambios estructurales de la economía mundial llevaron a un nuevo modelo macro-económico, con sus propios protagonistas políticos, sus ideologías, principios y objetivos. Pero ahora sin intervención del trabajo organizado. Los empresarios locales han sido reemplazados por las corporaciones multinacionales y se han adoptado ideologías tecnocráticas e individualistas. Redistribución del ingreso se considera un principio pernicioso. Mientras tanto la economía mundial ha continuado creciendo, con sus altos y bajos. Pero esta vez también la pobreza y la desigualdad han crecido. No es por lo tanto una cuestión de crecimiento o determinismo económico, sino de relaciones sociales, ideologías, poder y la capacidad de movilizar la participación política de la población y de sus organizaciones. Tal como lo indica el Informe Global 2001, políticas públicas diferentes producen niveles de vida diferentes en países que cuentan con las mismas condiciones básicas.

Aislar a los pobres de la operación de la economía formal limita el estudio de la pobreza exclusivamente a las condiciones de vida de la población que vive en la pobreza y contradice tanto el atributo integrativo del paradigma cualitativo, como las condiciones del mundo contemporáneo, caracterizado por la densa inter-relación de factores, situaciones y actores sociales descrita en el marco normativo discutido. Las condiciones de la economía mundial en los últimos 20 años han sido devastadoras para millones de personas que tradicionalmente se ganaban la vida en el sector formal. Reducciones importantes en las oportunidades de empleo, casualización del trabajo, des-capacitación, etc, se han traducido en millones de personas desempleadas y semi-empleadas en todo el mundo, una situación que afecta a las mujeres y a los jóvenes de ambos sexos especialmente. La des-regulación del empleo, la ausencia de seguridad social, miles de cesantías derivadas de la reducción del tamaño y las funciones del Estado, han creado una situación de pobreza que hoy va mucho mas allá del tradicional sector informal y que no puede atacarse exclusivamente con medidas de escala pequeña ni con agrandar las mismas. La pobreza afecta hoy a muchos grupos sociales, algunos ubicados en el lado informal, otros en el formal de la sociedad contemporánea. Los límites entre estos dos sectores son crecientemente vagos y los movimientos de uno al otro – mayormente hacia el informal – son una realidad diaria.

Hoy día es evidente que el crecimiento económico está siendo acompañado globalmente por una creciente incapacidad para incorporar a la población mundial en el sistema formal. Hay una desproporción ya reconocida entre el crecimiento de las inversiones y el producto, por una parte, y el crecimiento del número de actividades – empleo directo e indirecto – requerida para movilizar esas inversiones. Esta es una situación universal, identificada y descrita desde hace mucho tiempo en los estudios clásicos del capitalismo. Ha estado en curso por largo tiempo y está en estos momentos siendo acelerada por los estímulos de la competencia global. La mayor parte del empleo formal e informal en los países avanzados es no-regulado, de tiempo parcial, trabajo casual y mal pagado. En los países en desarrollo la situación es similar. De acuerdo a OIT, el 84 por ciento de los nuevos trabajos creados en América Latina entre 1990 y 1995 fueron en el sector informal, el que constituía el 54 por ciento del empleo total de la región. (ECLAC.1997). En los países desarrollados, a los pobres tradicionales – desempleados de largo plazo con seguridad social mínima, trabajadores pensionados de avanzada edad y otros similares - se han incorporado últimamente olas de nuevos desempleados y los mal pagados trabajadores casuales, principalmente mujeres, jóvenes y migrantes. En los países sub-desarrollados los pobres están principalmente en las áreas de baja productividad del sector informal, y permanecen pobres a perpetuidad, cualquiera sea la cantidad de historias sobre “mejores-prácticas” y éxitos difundidas por la literatura de la pobreza. Todo esto constituye el universo de la pobreza, pero no consigue ser totalmente comprendido debido al déficit teórico que debilita el paradigma cualitativo y participativo de la pobreza, e impide la incorporación del análisis de nivel macro y de la dimensión política a su constitución.

8. la ciudad y la integración social de los pobres

Historicamente la ciudad ha sido concebida de formas diferentes: *“el aire de la ciudad fue la esencia de la libertad”* en tiempos feudales (Southall, 1998). La ciudad fue *“virtud”* para los filósofos de la Ilustración y *“vicio”* para los primeros pensadores de la era industrial (Schorske, 1963); fue considerada un *“melting pot”* por los sociólogos norteamericanos que observaban una nueva cultura emergiendo de las olas mundiales de migrantes que llegaban a su país; y como *“la cuna de la sociedad moderna”* para los ecologistas urbanos (Wirth, 1938). En la década de los 1970 muchos expertos internacionales consideraron *“parasitaria”* a la ciudad del Tercer Mundo, una entidad viviendo de la riqueza producida en el campo; mientras al mismo tiempo Castells y otros sociólogos de inspiración marxista definían la ciudad moderna como *“un centro de consumo colectivo”*. Mas recientemente, la ciudad del mundo en desarrollo ha sido caracterizada como *“fragmentada”*, expresando *“la manera en que la sociedad y la economía gestionan las limitaciones del subdesarrollo”* (Balbo y Navez-Bouchanine, 1995), un proceso exacerbado por los efectos negativos de la globalización, mientras un nuevo Castells considera a las ciudades exitosas de la globalización como *“una red de información”*. La visión colectiva de la ciudad contemporánea, sin embargo, pareciera haber finalmente aceptado su potencial positivo, lo que se manifiesta en las declaraciones de las conferencias internacionales mencionadas al comienzo de este ensayo. La *“Cumbre Urbana”* en Estambul, por ejemplo, *“suscribió el punto de vista ampliamente aceptado de que las ciudades son centros de civilización, generando desarrollo económico y social y avances culturales, espirituales y científicos”*. (Habitat.2001)

En gran parte estos conceptos y calificaciones han resultado no solo de perspectivas teóricas específicas, sino también de los objetivos y de los resultados de búsquedas e investigaciones particulares. En el caso de este ensayo, la preocupación es con la pobreza y la ciudad. Consecuentemente las preguntas son: ¿qué es la ciudad para los pobres? ¿qué significa el que en todo el mundo los pobres continúen viniendo a la ciudad y quedándose allí? Las ciencias sociales y el urbanismo han ofrecido varias respuestas: *“los pobres vienen a la ciudad en búsqueda de empleo”* – sin embargo permanecen en ella a pesar de la falta de empleos y de las amenazas definidas por las vulnerabilidades mencionadas por Wratten y Amis. *“Los migrantes étnicos vienen en búsqueda de una vida mejor”* – y permanecen a pesar de la discriminación racial y las amenazas de violencia. Explicaciones basadas en causas únicas no ofrecen respuestas muy convincentes. La relación entre los pobres y la ciudad define una situación compleja y demanda respuestas complejas basadas en causas también complejas, y es a esta búsqueda que el marco de atributos cualitativos presentado previamente puede contribuir.

La literatura de la pobreza muestra una amplia comprensión de los atributos de multidimensionalidad, heterogeneidad y participación. Al mismo tiempo ignora – o es ambigua – con respecto al atributo de

integración. Se ha argumentado en este ensayo que la concentración en situaciones y procesos de escala menor y corto plazo lleva a aislar la causa de los pobres del resto de la sociedad, está transformando la pobreza en un problema que concierne solamente a los pobres. Contra esto se ha dirigido el centro del argumento crítico presentado: que la pobreza es un componente integral de la sociedad contemporánea, que su erradicación es una responsabilidad social colectiva, y que la ausencia de dimensiones macro y de análisis político que caracterizan el paradigma cualitativo tienen una parte importante de la responsabilidad por las limitaciones de este para responder a causas de la pobreza que se originan en el conjunto de la sociedad. En este contexto se sostiene que el atributo de integración puede contribuir a incorporar las dimensiones macro y política al paradigma cualitativo de la pobreza, y que la ciudad juega un rol básico importante en lograr esa integración

Sugerir, al comenzar el Tercer Milenio, un significado para la ciudad en relación a la pobreza y a los pobres requiere procesar una cantidad considerable de información histórica mediante valores éticos y políticos. Esto inevitablemente lleva a re-visitar antiguas hipótesis: que lo que finalmente define el concepto de la ciudad es la materialidad de un lugar compartido por varios grupos sociales y las relaciones que estos construyen para integrar sus diversidades de manera que tal compartir sea posible. El espacio no define las relaciones sociales pero influye en su construcción: localización, tamaño, recursos naturales y la acumulada cristalización de la historia y la cultura, constituyen algunas de las condiciones materiales de esas relaciones.

La ciudad es una magnífica construcción humana creada para recibir la diversidad de la humanidad. La diversidad humana y social es su riqueza. La ciudad es el medio donde la humanidad aprende a vivir con la diversidad, sin abolirla. Esto es lo que significa reconocer en la ciudad un impulso hacia la integración social. La moderna ciudad capitalista, a pesar de sus contradicciones, provee la arena donde los diversos grupos sociales se encuentran y negocian. También provee las reglas básicas para esas negociaciones. Es allí donde los conflictos sociales se hacen explícitos, visibles. En la vida diaria esos procesos pueden llegar a ser muy precisos. Pueden consistir, por ejemplo, en demandas para la redistribución de recursos urbanos, promoviéndose sobre la base de principios, políticos, éticos o simplemente prácticos, la transferencia a comunidades pobres de recursos controlados por grupos sociales más privilegiados. O pueden consistir en disputas por el establecimiento de sistemas universales de educación y de salud. Las soluciones de esas negociaciones no son automáticas. Pueden resultar de consensos o ser el fruto de conflictos, dependiendo del tipo de iniciativas sociales y políticas que se lleven a cabo. Aún cuando la ciudad no “resuelve” estas situaciones, ella incorpora una lógica de sobrevivencia histórica al procesamiento político de esas situaciones – inducida por la necesidad de compartir, aún en condiciones de desigualdad, un lugar común, servicios, instituciones y estructuras comunes. La ciudad incorpora una tendencia hacia la integración social, la que se materializa en instituciones, modelos culturales, espacios públicos, símbolos, organizaciones, y otros aspectos similares.

Sin embargo, es claro que las relaciones sociales están solo en parte definidas o influenciadas por la ciudad, y que esta tampoco puede completar el proceso de integrar socialmente a sus ciudadanos. Las relaciones sociales se definen principalmente a niveles más altos de interacción social y en la medida que las relaciones dominantes estén basadas en la privatización y en la expropiación surge una tendencia contraria para contrarrestar el movimiento hacia la integración. La ciudad se fragmenta física y socialmente. Distintos grupos sociales defienden sus propios hábitats contra otros. Construyen murallas y estacionan guardias, cierran el paso unos a otros. El espacio público, que es por definición esencialmente colectivo, se privatiza. En este contexto se sugiere que lo que caracteriza la ciudad capitalista moderna en los países en desarrollo es la tensión originada por la coexistencia de estas dos fuerzas contradictorias: una tendencia hacia la integración física y social – la que se origina en la naturaleza misma de la ciudad – y una tendencia hacia la fragmentación física y social resultante de las relaciones sociales del capitalismo y exacerbada por la creciente desigualdad urbana impuesta por la globalización.

Esta línea argumental lleva a la conclusión – aún muy tentativa – que las iniciativas para la erradicación de la pobreza están ubicadas en el contexto de estas dos fuerzas contradictorias: integración y fragmentación urbanas, y que para ser efectivas ellas deben buscar su incorporación a las dinámicas urbanas para la integración y reforzarlas. Aún más, este argumento sustenta también la idea de que la integración introduce necesariamente una macro-dimensión al paradigma cualitativo y participativo de la pobreza. Esta aproximación a la pobreza urbana – incorporando el atributo de

integración a la multidimensionalidad, la heterogeneidad y la participación – tiene, entre otros méritos, las ventajas de colocar todos los recursos de la sociedad dentro del universo de la erradicación de la pobreza y de facilitar la investigación de sus causas. Por el contrario, medidas para la erradicación de la pobreza que aislan grupos sociales particulares de la totalidad social refuerzan la fragmentación social y urbana, consolidan la pobreza y no requieren una macro-dimensión para sus análisis.

La erradicación de la pobreza de las ciudades y de la sociedad es hoy la tarea más importante, reconocida como tal por individuos, organizaciones y gobiernos. Existe una convicción generalizada de que los recursos para cumplir esta tarea existen a nivel mundial. También existe hoy la aceptación de que no es realista esperar un éxito inmediato en esta empresa. Cada acción cuenta, incluso aquellas que puedan aliviar las condiciones de un solo pobre, aún cuando se puedan tener dudas acerca del valor real de tal acción. El argumento central de este ensayo apoya fuertemente desarrollar el paradigma cualitativo de la pobreza a fin de adecuarlo a las demandas de un marco normativo emergente de políticas y programas urbanos basados en los derechos humanos en lugar de la capacidad de pago. Sugiere también que hay dos áreas para ese posible desarrollo: incorporar una macro-dimensión de análisis teórico y de análisis político. Muchos años de oposición a las condiciones dictadas por el sistema capitalista han producido mejores condiciones de vida para los pobres. Quizás una oposición política sistemática a las causas y las políticas que aumentan la pobreza urbana podría permitir a las ciudades de hoy responder adecuadamente al desafío lanzado por Habitat en el Informe Global de Asentamientos Humanos 2001: que las ciudades *“funcionen hoy no solo como motores del crecimiento económico sino también como agentes de la justicia social”*.

REFERENCIAS

FUNDAMENTALES

- Amis, Philip**, 1995. Making Sense of Human Poverty. En “Environment and Urbanization” Vol. 7. N.1. IIED. London.
- Chambers, Robert** 1995. Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? En: “Environment and Urbanization”. Vol.7 N.1. London.
- Fiori, Jorge, Riley, Liz & Ramirez, Ronaldo**, 2001 Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: the Case of “Favela Bairro”. En: DISP 147. April 2001. Zurich
- HABITAT** 2001 Cities in a Globalizing World. Global report on Human Settlement 2001 Earthscan Publications. London
- Ramirez, Ronaldo**. 2002 Urban Poverty Reduction and Urban Security Consolidation: a New Paradigm at Work? Urban Management Programme Working Paper N.20. Nairobi 2002.
- Wratten, Ellen**.1995. Conceptualizing Urban Poverty. En “Environment and Urbanization” Vol. 7. N.1. IIED. London.

USEFUL

- Amis, Philip**, 2001. Rethinking UK Aid in Urban India: Reflections on an Impact Assessment Study of Slum Improvement Projects. En: “Environment and Urbanization”, Vol. 13. N.1. IIED. London.
- Balbo, Marcello & Navez-Bouchanine Françoise**. 2001 Urban Fragmentation as a Research Hypothesis: Rabat-Salé Case Study. En: Habitat International, Vol.19. N.4. 1995
- DFID** 2000 Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. The Stationary Office. London
- DPU** 2001 Implementing the Habitat Agenda. Development Planning Unit. London
- CEPAL**. 1997. La Brecha de la Equidad. Cepal. Santiago de Chile
- Fph**. 1996 Urban Poverty: a World Challenge. The Recife Declaration. Paris.
- Jones, Sue** 1999 Defining Urban Poverty. An Overview. En: Jones, S & Nelson, N. (eds) “Urban Poverty in Africa” Intermediate Technology Publications. London
- HABITAT** 1996 An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996. Oxford University Press. Oxford.

- IIED** 1995
Riley, Liz; Fiori, Jorge & Ramirez, Ronaldo. 2001
Schorske, Carl E. 1963
Southall , Aidan 1998
UNDP. 1997.
UNDP. 1999
UNDP, 2000
UNDP, 2001
World Bank. 2001
- Environment and Urbanization. Vol 7.N.1
Favela Bairro and a New Generation of Housing Programmes for the Urban Poor. En: Geoforum. 32. Londres
The Idea of the City in European Thought: Voltaire to Spengler. En: Handlin. O and Burchard J: The Historian and the City. The MIT Press
The City in Time and Space. Cambridge University Press
Human Development Report 1997. Oxford University Press. Oxford.
Human Development Report 1999. Oxford University Press. Oxford
Human Development Report 2000. Oxford University Press. Oxford
Human Development Report 2001. Oxford University Press. Oxford
World Development Report 2001 Oxford University Press. Oxford