

**Rokael Cardona, Dirk Kruijt,
Gerard Oude Engberink,
Mariam Pérez, Carlos Sojo**

CIUDADANÍA EN PRECARIO
Globalización, desigualdad social y pobreza
en Rotterdam y San José



FLACSO

339.46

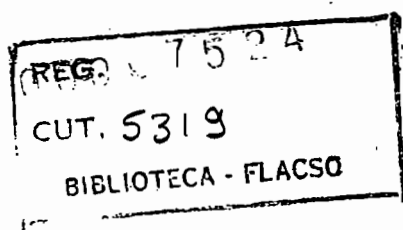
C581-c Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José / Rokaël Cardona.../ et al./ -- 1a. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2000.
322p.; 21 x 14 cm.
ISBN 9977-68-109-0

1. Costa Rica - Condiciones sociales.
2. Rotterdam, Holanda - Condiciones sociales.
3. Globalización.
4. Pobreza - Costa Rica.
5. Pobreza - Rotterdam, Holanda.
6. Política social. I. Cardona, Rokaël. II. Título.

303
C438
g. 2
5319

Fotografía de la portada:
"Rueda de Bicicleta", Holanda.
C. Sojo 1999.

Producción editorial
Mercedes Flores Rojas



© Sede Costa Rica-FLACSO

Primera edición: Enero 2000
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica.

INDICE

PRESENTACIÓN	7
1. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA	15
<i>Dirk Kruijt y Carlos Sojo</i>	
2. POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA	29
<i>Rokael Cardona Recinos</i>	
3. GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD, EL CASO DE ROTTERDAM	139
<i>Gerard Oude Engberink con Alex Hekelaar</i>	
4. ESTUDIO COMPARADO EN DOS CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA: SOCIOTERRITORIALIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES	205
<i>Rokael Cardona Recinos y Gerard Oude-Engberink</i>	
ANEXO METODOLÓGICO	283
<i>Rokael Cardona, Mariam Pérez Gerard Oude Engberink</i>	
INDICE	321

GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD EL CASO DE ROTTERDAM

**Gerard Oude-Engberink,
Con Alex Hekelaar**

INTRODUCCIÓN

El debate público sobre la pobreza en su forma actual en los Países Bajos es de fecha reciente. Hasta mediados de los años noventa se hablaba con una cierta vergüenza sobre la situación socioeconómica de las clases más bajas en el país con la palabra angustiosa de "pobreza". Términos suavizantes como "deprivación relativa" o "inseguridad de existencia" eran más tolerables y políticamente aceptadas. La pobreza se consideraba como una característica de esos países lejanos y subdesarrollados, que todavía no habían alcanzado el Estado de Bienestar completo. Aunque se hayan publicado desde el comienzo de los años ochenta informes científicos sobre la situación alarmante de las familias dependientes de la asistencia estatal,¹ los

1. Oude Engberink, G. (1984): *Minima zonder Marge. De balans van de minima in tien gemeenten* (Indigentes sin Margen. Balance de los dependientes en diez municipalidades). Utrecht: DIVOSA. Véase también: Engbersen, G. and R. van der Veen (1987): *Moderne Armoede* (Pobreza Moderna). Leiden: Stenfert Kroese.

gobiernos sucesivos en esta década rehusaron constantemente admitir esta realidad indeseada.²

En Europa, y especialmente en los países del norte, la crisis económica de los años treinta había producido dudas sobre el poder auto-regulativo del mercado: la mano invisible de Adam Smith aparentemente había conducido a un caos económico y social. Cada vez más subía la convicción de que el gobierno debía intervenir en la vida social y económica para hacer posible un crecimiento económico estable y durable. En este cuadro de pensamiento es de alta importancia la aparición del trabajo de J. M. Keynes "A general theory of employment, interest, and money" (1936),³ un libro que en los Países Bajos condujo a discusiones fuertes en círculos académicos y políticos y afirmó y legitimó actitudes públicas ya existentes. La protección de los "débiles económicos y sociales" debería buscarse en políticas de estimulación del crecimiento económico y en el aumento de la productividad (políticas del empleo); pero al mismo tiempo deberían crearse provisiones que garantizaran un ingreso mínimo a las víctimas de la coyuntura (desempleados), y para las personas, que no estaban en capacidad de participar suficientemente en el mercado laboral (ancianos, minusválidos y viudas). El desarrollo de ideas sobre un Estado de Bienestar de hecho se aceleraba en los años treinta, pero no puede concretarse en este período de crisis y caos en leyes nuevas, aparte de unas "medidas de crisis" debido a la falta de fondos colectivos. El comienzo de la Segunda Guerra Mundial (mayo de 1940) pone temporalmente término a la discusión. No obstante, desde 1942 se retomaba el debate, tanto entre los líderes holandeses refugiados en Inglaterra como entre los prisioneros de campo, donde parte de los notables intelectuales

-
2. Holanda en efecto no se ha ocupado del fenómeno de la pobreza como tema de importancia interna, pero, al contrario, sí ha concentrado sus esfuerzos con el combate de la pobreza en el Tercer Mundo. Esta actitud y conducta de los dirigentes gubernamentales en Holanda tenía su explicación en parte porque este país había logrado erradicar prácticamente por completo la pobreza en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1950/1980, aproximadamente). Para lo cual logró desarrollar políticas de bienestar y una gestión y gerencia públicas de una gran eficacia económica y social.
 3. Keynes, J.M. (1936): A general theory of employment, interest and money. London: Macmillan.

fue concentrada como rehenes de la Alemania nazi. La influencia inglesa en el desarrollo del pensamiento holandés está basada en las publicaciones de Beveridge "Social Insurance and allied services" (1942) y "Full employment in a free society" (1944),⁴ mientras que los políticos y líderes de opinión en los campos de concentración se ocupaban con la formación de un "orden democrático nuevo después de la guerra". En el trabajo de Beveridge, también base del Estado de Bienestar inglés, se encuentra el esbozo de un posible sistema de seguridad social basado en cinco objetivos: Seguridad de ingreso para las personas que no tienen empleo o que no son capaces de mantenerse en el mercado laboral, cuidado médico público, educación suficiente, vivienda decente y suficiente y, sobre todo, pleno empleo.⁵

Combinando la visión de Beveridge, basada en la idea de seguros populares generales, y las ideas alemanas originadas con Bismarck en el siglo pasado el sistema holandés obtuvo su forma estructural en dos informes de la Comisión Estatal-van Rhijn⁶ en 1945 y 1948. Los Informes de esta Comisión condujeron a una extensión enorme del complejo de seguridad social después de la guerra.⁷

ASCENSO Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de Bienestar holandés se consolida después de la Segunda Guerra Mundial y puede considerarse como un compromiso entre varios grupos e ideologías diferentes. Es una combinación del interés del confesionalismo religioso, del principio socialista

-
4. Beveridge, W. (1942): *Social Insurance and allied services*. London: HMSO. Beveridge, W. (1944): *Full employment in a free society*. London: HMSO.
 5. Schuyt, C. J. (1991): *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. (Buscando el corazón del Estado de Bienestar). Leiden: Stenfert Kroese.
 6. van Rhijn es el nombre del presidente de la Comisión, que fue instituida por el gobierno en exilio para diseñar el Estado de Bienestar moderno holandés.
 7. La historia del desarrollo del Estado de Bienestar moderno se presenta excelentemente en un estudio profundo de Roebroek, M. J. y M. Hertogh (1998): "De beschavende invloed des tijds". *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. ("La influencia civilizadora del tiempo". Dos siglos de política social, estado de cuidado social, y seguridad social en los Países Bajos). Den Haag: VUGA.

solidario, y de la ideología liberal, pues el mecanismo del mercado se mantiene en el Estado de Bienestar en alto grado. El sociólogo holandés Zijderveld observa en este compromiso la tríada conceptual de la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad.⁸

La política del gobierno se dirigió en los primeros años de la reconstrucción sobre todo a la economía. El crecimiento de las actividades económicas y la productividad se facilitaba por una política fuertemente restringida de salarios. El gobierno salía bien al mantener los salarios bajos, el consumo limitado y al mismo tiempo "el clima del trabajo" tranquilo: fue un tiempo de gran frugalidad a base de un consenso nacional casi mítico: "Nederland herrijst, Holanda resurge". El gobierno comenzó a proveer más cuidado a las personas no participantes al proceso laboral: se instituyó una ley provisional de la vejez, una ley provisional de sostén a hijos de pequeños empresarios, una ley renovada del desempleo, y finalmente la gran Ley de la Vejez, la primera ley importante del nuevo Estado de Bienestar en 1949.

Mientras la sociedad se enriquecía, el Gobierno desarrollaba el Estado de Bienestar moderno, con el consenso casi completo de las organizaciones de empleadores y los sindicatos. Después de la Ley de Vejez en 1949, garantizando a cada residente legal de Holanda de 65 años de edad y más una pensión estatal "decente", se estableció un sistema de seguros en caso de desempleo (coyuntural), para garantizar un ingreso a los desempleados y para facilitar el movimiento de trabajadores entre diferentes sectores de demanda laboral. El desempleo de este período fue "un desempleo de fricción", menos del 5% de la fuerza laboral. En el mismo tiempo (1955-1960) se instituían las leyes renovadas y extendidas de enfermedad, y de incapacidad (accidentes industriales e invalidez permanente), reemplazando las regulaciones antiguas de antes de la guerra. Los seguros se pagaban de fondos que se organizaban por una regla "tripartita" de empleadores, empleados y el Estado mismo. Los

8. Zijderveld, A. (1983): "Transformaties van de verzorgingsstaat". En: Idenburg, Ph. (1983): De nadagen van de verzorgingsstaat: kansen en perspectieven voor morgen. (El otoño del Estado de Bienestar: oportunidades y perspectivas para mañana). Amsterdam: Meulenhof.

fondos se llenaban por contribuciones de empleadores, empleados y el Estado.

Los porcentajes de las contribuciones de cada contribuyente se decidían anualmente por regulación del gobierno después de negociación con los otros dos partidos. Aparte de un sistema moderno de seguros relacionado con el empleo, se desarrollaban en otros sectores de la sociedad sistemas de subsidio, que facilitaban el acceso de los menos adinerados a las provisiones de educación y de salud pública: en 1960 la educación en todos sus grados y el cuidado médico se habían hecho casi completamente gratuitos para las personas con ingresos al nivel mínimo, en forma de subsidios directos (educación) o en forma de seguros populares (salud pública, seguros de gastos médicos). Las rentas de viviendas se mantenían tan bajas como fuera posible, los porcentajes del aumento anual eran regulados por las autoridades nacionales, aunque la falta de viviendas "decentes" y baratas continuaba siendo un problema agudo hasta el fin de los años setenta.

Para las personas que estaban en incapacidad de ganar sus propios ingresos como asalariadas o entrar en el mercado laboral por causas sociales (Ejemplo, Madres solas en familias monoparentales) se estableció en 1964 La ley de Asistencia Social General, que reemplazó la Ley de Pobres. La asistencia social hizo dependientes a los pobres clásicos de antes, independizándolos de la caridad organizada o de sostén primario familiar. Cada familia sin ingresos "fuera de su culpa" podía recurrir al gobierno para obtener un beneficio "decente" para vivir como ciudadano "normal". El nivel del beneficio se desarrollaba cada año hasta que en 1974 alcanzó igualdad con el nivel del sueldo mínimo legal. En la práctica se constituye este nivel cada año por decisión política, "tomando en cuenta el desarrollo promedio salarial en el mercado regular y las posibilidades del tesoro público". Los gastos de la asistencia social se pagan de los impuestos generales. Lo mismo aplica a otras leyes del mismo tipo de asistencia social: la Ley de Viudas y Huérfanos (actualmente reemplazada por una nueva ley), una Ley General de la Incapacidad para los Minusválidos y otras personas incapacitadas y sin recurso a las leyes específicas, para las personas que han sido incapacitadas durante sus actividades de empleo. Al lado de estas leyes generales, se desarrollaban gran

número de leyes y regulaciones especiales, dirigidas a grupos que se encontraban en situaciones específicas: refugiados, emigrantes de las colonias, ex-prisioneros de guerra, personas sin techo, personas en instituciones de cuidado, –todas las leyes de este tipo son subdivisiones de la asistencia social y generalmente obedecen a los mismos criterios.

Una ley nueva de importancia fue instituida en 1969, reemplazando leyes en la misma área: la Ley de Incapacidad de Trabajo para Empleados Incapacitados. Era una ley muy generosa, que garantizaba a los dependientes un ingreso bastante alto para el resto de su vida laboral. Esta ley se convirtió en una de las causas de los problemas estructurales de los años ochenta en el Estado de Bienestar holandés, como veremos posteriormente. Un desarrollo importante en la primera mitad de los años setenta era la introducción del subsidio a la renta para familias con ingresos bajos: esta ley facilitaba a las capas bajas de la sociedad la adquisición de viviendas baratas de buena calidad. Mientras tanto se ha desarrollado un gran esfuerzo en la producción de "viviendas sociales", que alcanzó su cima al final de los años setenta, fuertemente subsidiadas por el Gobierno Central con los impuestos generales. Al mismo tiempo se ejecutaban, especialmente en las grandes ciudades, proyectos de renovación de viviendas en los barrios populares bajo el control directo de los gobiernos municipales.⁹

Los años setenta significaron en los Países Bajos el período de la "desnivelación", el fin de las diferencias existentes entre las capas sociales por una "distribución equitativa de ingresos, conocimientos y poderes"; es decir, una mayor igualdad. Era el tiempo de la "democratización de la sociedad", de la bella época del Estado del Bienestar, liderada por un gobierno controlado por los socialdemócratas, basada en la prosperidad producida en los años sesenta y setenta y pagada por la productividad laboral creciente, con una fe "sacrosanta" en "el progreso de la civilización": "el nivel de civilización de un país está en relación con el tratamiento de sus ciudadanos pobres".¹⁰ Pero al mismo tiempo en los años setenta

9. "La renovación urbana" se discute en un párrafo siguiente.

10. Un dicho famoso de la Ministra de Asuntos Sociales, y más tarde de Asuntos

ocurrieron fenómenos que comenzaron a minar la capacidad de la sociedad y del Estado y que se constituyeron en el antecedente inmediato de la posterior crisis de los años ochenta en Holanda y Rotterdam.

El Estado de Bienestar holandés alcanzó a su tope provisional en 1978, cuando el nivel de beneficios de la asistencia social se ancló legalmente al desarrollo del sueldo mínimo, y el Estado garantizó que los beneficiarios irían a aprovechar el crecimiento de la prosperidad tanto como los asalariados en el mercado regular. Esta ley ha sido ejecutada solamente una vez, en 1979. Después ha sido puesta fuera de funcionamiento cada año por leyes provisionales. Es por tanto el año 1979 el momento crítico, en que el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar se acabó y la reducción comenzó como "reajuste del sistema a las circunstancias económicas vigentes".

A pesar de los problemas mencionados es muy importante establecer que el Estado de Bienestar, y particularmente las leyes de asistencia social, acabaron con la pobreza visible en Holanda, y, si había todavía pobreza en forma cubierta ("pobreza silenciosa"), no era crítica de ninguna manera. No se acabó la desigualdad económica, social y cultural, aunque las líneas de división se hicieron menos agudas que en los años cincuenta o antes de la guerra. El Estado de Bienestar transformó el país en una sociedad de bienestar; "una forma de sociedad, caracterizada por un sistema democrático de cuidado estatal, que se pone como garantizador -manteniendo un sistema de producción capitalista- del bienestar colectivo de sus ciudadanos".¹¹ No solamente sacó la pobreza del espacio público, y niveló hasta cierto punto las más agudas desigualdades sociales, sino fue también el instrumento de emancipación de grupos tradicionalmente "débiles" en la sociedad holandesa, especialmente de los jóvenes y las mujeres, en la medida que les ofrecía a ellas acceso a una vida libre de la dependencia, más o menos forzada, de los lazos sociales primarios,

Interiores en los años ochenta. Se oye en este dicho el imperativo moral, muy característico de la cultura holandesa de antes.

11. Thoenes. W. (1964): *De elite in de verzorgingsstaat* (Los notables en el Estado de Bienestar). Amsterdam. Van der Veen, R. (1987): op. cit.; p. 3.

en casos en que se presentaba la necesidad de quebrar estos lazos (matrimonios insostenibles, abuso intrafamiliar, etc.).

La segunda crisis petrolera en 1979 y la recesión mundial que siguió este acontecimiento afectó a las economías abiertas con extrema fuerza. La economía holandesa, caracterizada por su apertura casi absoluta y su dependencia profunda del comercio con el extranjero, fue golpeada fuertemente. En un espacio de menos de dos años algunos actores económicos desaparecieron casi completamente (las industrias de construcción naval y automóviles, de textiles: el sector manufacturero), causando también consecuencias graves para las empresas suministradoras. La industria petrolera y las empresas ligadas como las empresas químicas se vieron confrontadas con una reducción enorme de sus actividades y pérdidas serias, mientras que el transporte y el transbordo de materias primas y productos finales rápidamente bajaron. La consecuencia social fue primeramente una subida de la tasa de paro de 5% en 1978 hasta 15% en 1984 en el ámbito nacional. El desempleo alcanzaba sobre todo a los obreros industriales ("blue collar"), bien entrenados para el trabajo que hacían, pero con muy poca escolarización formal, sin diplomas, muchas veces de origen étnico, y un alto porcentaje de mujeres: la fuerza laboral de la industria manufacturera holandesa (o más bien europea) de mediados del siglo veinte. Desde el comienzo de los ochenta aún sus hijos, a veces igualmente con mala escolaridad, no podían encontrarse con su primer puesto laboral: estaban juntos las víctimas de la crisis industrial y más tarde de la recuperación económica misma.¹²

La subida del paro generaba una demanda extremadamente voluminosa por los seguros y beneficios del Estado de Bienestar existente: no solo en forma directa en términos de beneficios del desempleo y asistencia social, sino también en forma indirecta: la baja de los ingresos (a través de la transición de sueldos a beneficios) causaba una demanda creciente en el área de subsidios (para el uso de provisiones de salud pública, subsidios a la renta, etc.). Es por eso que se fijó entre los notables políticos y económicos la idea

12. Oude Engberink, G. (1993): *European Social Policy and the City*. Lisboa/Brussels: Ed. Eurocities.

angustiosa de que el sistema de seguridad social no podría mantenerse en la forma existente y correría el riesgo de estallar bajo su propio peso financiero, si no se reducían "los gastos colectivos" fundamentalmente. Aparte de esta línea de pensamiento, se desarrollaba otra idea sobre la necesidad de reducir los gastos del sistema de bienestar.

Para recuperarse de la crisis económica y enfrentar la situación dramática, las autoridades tomaron, en el comienzo de los años ochenta la decisión de reorganizar profundamente la base infraestructural de la producción, de modo que la economía holandesa fuera capaz de competir plenamente y con éxito en los mercados mundiales. Eso podría realizarse en los diseños ambiciosos a lo largo de una década por la transformación de la economía manufacturera a una economía de servicios de alta calidad a base de "high tech", automatización e innovación permanente. La transformación se produjo primeramente en la infraestructura territorial: las regiones y centros de actividades económicas, que se consideraban núcleos de la modernización, se han hecho más abiertos al transporte internacional (autopistas, aeropuertos, extensiones del puerto, puentes y túneles, construidos en espacios, antes áreas verdes o de viviendas). Empresas tradicionales de manufactura se reemplazaban por empresas "informatizadas" de servicios y de comercio. El gobierno nacional tanto como las municipalidades proporcionaban facilidades baratas y subvenciones generosas desde fondos públicos, a fin de inducir de este modo inversiones privadas en la "nueva economía". Los fondos públicos para la transformación se encontraban en el sector social: los fondos del Estado de Bienestar. Estos gastos tenían que reducirse; los fondos liberados se usaban para la "re-vitalización económica". A lo largo de los años ochenta, se decidió reducir el funcionamiento del Estado de Bienestar de tres maneras. En primer lugar, se limitaba el círculo legítimo de beneficiarios por medio de criterios más estrictos de acceso a los beneficios existentes; en segundo lugar, se cortaron los esquemas de seguros y asistencia existentes (algunas regulaciones desaparecieron completamente), y en tercer lugar, más eficaz desde el punto de vista de los intereses económicos, se recortó el nivel financiero absoluto de todos los beneficios con 5% en promedio (en 1984) y después se

congeló este nivel disminuido para un período indeterminado. Las consecuencias se dejaron sentir casi inmediatamente: gran número de familias dependientes de estos beneficios al nivel mínimo, tuvieron problemas financieros muy pronto, pues fueron incapaces de pagar la renta de vivienda o los gastos de la electricidad y gas. Eso fue predecible: se cortaron al mismo tiempo los beneficios y los subsidios a los gastos de la vivienda. Más tarde se podía observar un proceso de empobrecimiento en los demás sectores del consumo: comida, ropas, participación a la educación, en el uso de provisiones médicas, de las cuales se subieron las contribuciones propias.¹³ Desde el punto de vista social se desarrolló un proceso de "aislamiento social" de los afectados: quienes se vieron en la necesidad de aislarse de las redes sociales primarias y hasta de sus barrios. En reacción a las limitaciones financieras y sociales, los desempleados y dependientes de beneficios comenzaron, mediante sus recursos propios y repertorio cultural, a desarrollar, poco a poco, actitudes, normas y comportamientos, que algunos autores caracterizaban como aspectos de una cultura heterogénea de la pobreza.¹⁴

El proceso de marginalización y exclusión social de los años ochenta se exacerbó fuertemente, cuando el reajuste económico, en los términos definidos por la nueva política estatal, tuvo gran éxito entre 1986 y 1990. En este período se generó un número grande de puestos nuevos, pero a base de una nueva fuerza de trabajo. El nuevo empleo era en efecto de un tipo "nuevo"; es decir, de alta calidad, requería conocimientos y habilidades complicadas, demandaba capacidades que eran imposibles de alcanzar por los desempleados de

13. Oude Engberink, G. (1983/1984): *Minima zonder Marge: de balans van de sociale minima in tien gemeenten.* (Indigentes sin margen. Balance de los dependientes en diez municipalidades). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA. Oude Engberink, G. (1987): *Minima zonder marge. De balans drie jaar later.* (Indigentes sin margen. El balance tres años más tarde). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA. Oude Engberink, G. y B. Post: *Grenzen van de armoede.* (Límites de la pobreza). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA.
14. Engbersen, G. and R. van der Veen (1987): *Moderne Armoede.* (Pobreza moderna). Leiden: Stenfert Kroese. Vease también: Engbersen, G. (1990): *Publieke bijstandsgeheimen.* (Secretos a voces de la asistencia social). Leiden: Stenfert Kroese. van de Kroft, H., G. Engbersen y C. Schuijt (1979): *Een tijd zonder werk.* (Un tiempo sin trabajo). Leiden: Stenfert Kroese. Engbersen, G. (1994): *Culturen van werkloosheid.* (Culturas del desempleo). Leiden: Stenfert Kroese.

larga duración, obreros tradicionales, "de poder muscular", que no tienen la escolarización suficiente y las experiencias adecuadas: Ellos no serán nunca capaces de satisfacer los criterios altos de la economía nueva. Además, hay suficientes jóvenes, bien calificados y más baratos, preparados para llenar los puestos abiertos. En términos puramente económicos, los desempleados de la crisis económica y de la recuperación económica en el nuevo modelo de economía, son superfluos: no tienen nada que ofrecer al mercado moderno regular. En la legitimación política del reajuste económico se prometió a los afectados, que temporalmente tendrían que sufrir una reducción de sus beneficios para salvar el Estado de Bienestar, por lo menos para sus hijos, las generaciones futuras. En cambio, serían los primeros que aprovecharían si la economía hubiese mostrado recuperación. Los afectados obtendrían los nuevos puestos, por lo menos la reparación de sus beneficios. Pero esa sería una promesa imposible de cumplir. La Ley de Incapacidad de Trabajo para Empleados Incapacitados, que había sido promulgada en 1979, fue utilizada, sobre todo en la primera mitad de los años ochenta, como pretexto para excluir del mercado laboral a una gran cantidad de trabajadores (alrededor de un millón), aduciendo que no se ajustaban a los nuevos criterios de productividad laboral: Empleados que no podían utilizarse más en la producción a causa de su productividad baja o que constituían una carga financiera para las empresas, porque ellas tenían que reducir sus actividades, se echaban de la empresa recurriendo a este tipo de beneficio. El resultado fue que en los años ochenta los Países Bajos tenía la más alta tasa de productividad laboral por trabajador en Europa y el número más voluminoso de "incapacitados" (cerca de 1 millón). Casi todas las personas que no podían seguir el paso de la economía moderna o que no satisfacían los criterios de calidad exigida fueron despedidos de las empresas

GANADORES Y PERDEDORES EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA

La revitalización económica tuvo gran éxito. Hacia 1986 las actividades económicas crecían de nuevo, especialmente en el sector automatizado del transbordo portuario, en las industrias "high-tech"

químicas y petroleras, en el sector bancario nacional e internacional, en la construcción de oficinas, en servicios industriales, administrativos y comerciales ". Se comenzaron a construir viviendas lujosas al margen de los barrios viejos para servir a la clase media nueva de gerentes ("gerentificación"), mientras que la renovación de viviendas populares se desaceleraba. La "gerentificación" tenía su influencia cultural en el sentido de que se creaban provisiones nuevas de educación, de cultura y recreo, dirigidas a los nuevos consumidores con sueldos altos y regulares. Se generaba nuevo empleo en las categorías altas del mercado, que demandaba educación alta, conocimiento de informática, y una actitud profunda de adaptación a la empresa y su "cultura". Mientras que los sueldos en el mercado subían en poder adquisitivo en términos relativos y absolutos, los beneficios financieros del desempleo, de pensiones y de la asistencia social (los beneficios mínimos) quedaban congelados, creando de este modo un abismo que se ensanchaba cada año más, hasta 1992, el año de la última recesión en Holanda.

Contrariamente a lo que prometió el gobierno, la reducción del Estado de Bienestar continuó con tres tipos de intervención. 1) Algunas leyes y regulaciones de subvención cambiaron por lo que se limitaba de nuevo el círculo de personas con derechos, y se reducía el nivel del beneficio, o se cambiaba el régimen de contribuciones y premios y de la aplicación de la regulación (ej. Las Leyes de Viudas y Huérfanos y la Ley de Enfermedad). 2) Más importante era la tendencia creciente de privatizar partes del Estado de Bienestar (especialmente los seguros de empleados) con el motivo de procurar más eficiencia y menos gastos. 3) Al mismo tiempo se desarrollaba un nuevo objetivo político que era el aumento de la participación en el mercado laboral de los desempleados y las mujeres dependientes de la asistencia social, en la última categoría sobre todo mujeres con hijos a su cargo o sin estos: cada trabajador más es un beneficiario menos. El eslogan "nacional" político al fin de los años ochenta y el comienzo de los noventa fue "trabajo, trabajo, nada que no sea trabajo...". Esta actitud se expresaba en una serie de regulaciones para "redisciplinar" a los dependientes y en un combate acérrimo contra el fraude en los seguros y la asistencia social. Se creó un ambiente o un sentimiento público en el que casi cada dependiente

podría ser un estafador. Se ofrecían cursillos obligatorios a los desempleados para facilitar su entrada al mercado regular. Porque el mercado regular no generaba los puestos necesarios para absorber a los desempleados, el Gobierno decidía desarrollar proyectos de creación de puestos en el sector colectivo, al nivel del sueldo mínimo, utilizando los beneficios de antes como fondo para este fin. Los contratos de trabajo entre el gobierno y los desempleados eran fuertemente restrictivos, débiles y muy similares a lo que se llama "workfare"—estilo estadounidense: trabajo más o menos obligado a cambio de un sueldo-beneficio al nivel mínimo. En la primera mitad de los años noventa se estableció de este modo una dualización del mercado de trabajo. Esta dualización en un sector regular privado y colectivo y un sector colectivo "de segunda clase" tomaba formas diferentes a través de varias regulaciones. El sector dual, "el secundario", emplea al momento actual aproximadamente 10% de los desempleados. Consisten en mayoría de desempleados "mejores": personas con un poco más de probabilidad de emplearse que los otros que quedaban fuera de los proyectos. Existe poca movilidad del sector secundario al mercado regular, aunque era uno de los objetivos más importantes de las regulaciones. El 80% de los "activos en el sector dual" parece ser cautivos de su posición económica actual: el mercado regular no tiene necesidad de los desempleados/trabajadores del sector colectivo subvencionado. Son superfluos para el mercado moderno, lo cual afecta en mayor grado a los desempleados que no son capaces de satisfacer las demandas relativamente bajas de los proyectos. Para ellos es casi imposible encontrar un trabajo: son los desempleados permanentes. Forman el así llamado "núcleo duro" en el paro: desempleados de larga duración: hombres y mujeres con capacidades desgastadas ("obsoletas"), jóvenes sin ningún diploma, frecuentemente de origen étnico, mujeres sin experiencia profesional. Los proyectos diseñados a reducir el desempleo han causado una nueva división en las capas bajas de la sociedad: entre los desempleados utilizables ("empleables") y los desempleados permanentes, los últimos son víctimas de una verdadera revolución económica. Esta división es solamente una de las quiebras en la textura social que se observa en la sociedad holandesa. Otra división, que parcialmente recubre la mencionada, es el abismo creciente entre

las personas en edad "activa" en general y "las no-activas", un término colectivo para todas las categorías que no generan sus ingresos propios y son dependientes de seguros, la asistencia social y de las pensiones estatales al nivel mínimo. Aunque en los años 1986- 1994 se hayan tomado iniciativas para mantener el poder adquisitivo del beneficio mínimo más o menos intacto al nivel de 1985 o hacerlo subir un poco, las regulaciones eran marginales; la consecuencia era un abismo financiero creciente entre las capas activas, "dinámicas" de la sociedad y las categorías crecientemente excluidas. Se podía observar en este período un proceso de marginación de grupos específicos: de los desempleados de larga duración ya mencionados, de los ancianos con solo una pensión estatal, de familias monoparentales, especialmente de "las mamás solteras caribeñas", de los incapacitados de trabajo y los minusválidos; estas categorías frecuentemente estaban compuestas de personas de origen étnico y de sexo femenino.

LA POBREZA RE-DESCUBIERTA

Los fenómenos aquí analizados y la lucha social de las iglesias, llevaron a las autoridades del gobierno nacional a admitir la existencia de la pobreza en Holanda y a redefinir políticas para atenuarla, en el marco de políticas anteriores, que atentaban contra el Estado de Bienestar. Aparentemente algo ha salido mal en el reajuste de los años anteriores. De hecho el Gobierno admitió, en 1995, que la reorganización y la reducción del Estado de Bienestar "ha afectado demasiado a algunos grupos de dependientes"; esta situación debería repararse con intervenciones directas a los grupos en cuestión en problemas particulares. Mientras que esta política se desarrolla, las reducciones en el Estado de Bienestar continúan, excluyendo más familias de los beneficios y poniéndolas en circunstancias de marginación.¹⁵ Un desarrollo relativamente reciente consiste en la

15. Engbersen, G., E. Snel y L. Vrooman (1997): *Jaarboek Armoede: de kwetsbaren. Anuario Pobreza: Los vulnerables*. Amsterdam: Kluwer.

introducción de una política de combate contra la pobreza. Es una iniciativa del Gobierno Central curiosa, porque la Ley de Asistencia Social ya en 1964 se constituía como el instrumento formal y estructural en el Estado de Bienestar holandés para combatir el fenómeno. Por otra parte, la actitud política se modificó en 1995, cuando más o menos inesperadamente el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo hizo publicar un documento del gobierno nacional con el título "De andere kant van Nederland" ("La otra cara de Holanda").¹⁶ El título es reminiscencia del libro famoso del autor estadounidense Michael Harrington ("The other América"¹⁷). Primeramente ese documento es una respuesta consciente a la lucha de más de diez años de las iglesias cristianas para el reconocimiento político y social de la pobreza nacional. Esta lucha por la defensa de la población, dependiente de seguros sociales, se desarrolló bajo la bandera del movimiento "De arme kant van Nederland" ("La parte pobre de Holanda"), y fue liderada por el Consejo de Iglesias (protestantes). Casi al mismo tiempo en que la pobreza interna se hizo admitir políticamente en Holanda, el Ministro de Cooperación Internacional llamó la atención sobre la "mundialización" del fenómeno. Declaró que el volumen y la intensidad de la pobreza en el tercer mundo eran más profundos, y que la estructura y los procesos y mecanismos a través de los cuales la pobreza se produce son más y más similares en todas partes del mundo, "al nivel global".¹⁸

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los ingresos personales aumentaron gracias al crecimiento económico, en tanto la desigualdad de los ingresos entre las diversas categorías de la población disminuía a causa del desarrollo del Estado de Bienestar. En cambio, ven la primera mitad de los años ochenta los cambios en los ingresos disponibles reales fueron negativos para todas las categorías de la población. En los cinco años siguientes, la

16. Departamento de Asuntos Sociales y Empleo (1995): De andere kant van Nederland (La otra cara de Holanda). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

17. Harrington, M. (1962): The other América. New York: Macmillan.

18. Pronk, J. (1994): De kritische grens (La línea crítica). Amsterdam: Prometheus; p. 94 - 122.

economía estaba recuperándose y los participantes en las actividades nuevas aprovechaban del crecimiento (12%). A pesar de eso, el estrato más bajo, 10% y 25% de la distribución de ingresos aprovechaba mucho menos (3% y 6%). En términos de poder adquisitivo se observa claramente como los beneficios estatales al nivel mínimo perdieron buena parte de su fuerza, mientras que los sueldos de los empleados en el sector formal de la economía se recuperaron e incluso subieron unos puntos. Si consideramos el año 1979 como base, la pérdida de poder adquisitivo de las personas en el nivel mínimo llegó en 1993 a algo más de 10% y en 1995 alrededor 16%. De 1980 a 1985 el nivel mínimo pierde casi 14% de su poder, generado por las medidas duras de reducción del Estado de Bienestar bajo el primer gobierno del reajuste. En este período se observa al mismo tiempo un crecimiento espectacular del desempleo en virtud de la recesión y las políticas de recuperación económica, y una reducción de los beneficios mínimos. De acuerdo con el cuadro 1 que se presenta a continuación, sobre la base de cifras oficiales, uno de los indicadores más relevantes, que reflejan la magnitud de la crisis en el mercado laboral, es el crecimiento que experimentó la población de familias con jefes de hogar en condición de "económicamente no activos", entre el período anterior a la crisis (1977) y el año de 1985 en que se vivió el efecto mayor de la misma. Ese crecimiento fue de 621 mil familias (afectando a 1,5 millones de personas, el 10% de la población total) siendo el mayor en los últimos años. Con posterioridad a 1985 la población de no activos continuó creciendo, sumando en 1995 alrededor de un millón de familias (2,6 millones de personas, alrededor del 20% de la población total) desde el año 1977. De esta población el 50% correspondió en ese año a las familias con asistencia social, dependientes de seguros de desempleo. Esto significa un cambio cualitativo radical, ya que en 1977 esta población de inactivos solamente había representado el 10% de la población total de inactivos. En el cuadro 1 se observa que entre el período previo a la crisis del mercado laboral y el año 1985 se sumaron 285 mil familias en situación de desempleo (alrededor del 200% de incremento desde 1977). Es evidente que las tendencias de la crisis se vieron favorecidas por el estancamiento relativo en el crecimiento de la población total que ya se había venido consolidando en las

décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El efecto producido se observó en los años 1985 y 1986, se presentó un número creciente de familias a los departamentos municipales de asistencia social con problemas serios de endeudamiento, especialmente en el sector de los gastos fijos y gastos en vivienda. Los desalojos de familias pobres están a la orden del día. Es el momento en que los problemas de la pobreza (en la terminología del día: "problemas financieros de los que viven al nivel mínimo") se hacen observar y sentir, no solamente por los afectados, sino también por las autoridades locales, quienes pierden las ganancias de sus compañías de energía y las corporaciones de viviendas. Después de una recuperación leve de aproximadamente 4% en el período 1986-1990, cuando la economía crece de nuevo, la recesión de 1992 profundiza el desarrollo negativo del poder adquisitivo hasta que en 1995 el Gobierno Central admite, que "quizás algunas políticas de reducción se han pasado de la meta".¹⁹

Cuadro 1

**NÚMERO DE FAMILIAS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD O
INACTIVIDAD ECONÓMICA Y TIPO DE INACTIVIDAD
DEL JEFE DEL HOGAR -1977 A 1995-
(Cifras en millones de familias)**

Año	Total (Millones)	Activos	No activos	Familias con asist. social/seguro de desempleo	Incap. para trabajar	Pensionados
1977	4.53	3.021	1.508	154	.231	1.082
1985	5.229	3.083	2.129	.434	.309	1.338
1990	5.712	3.430	2.272	.405	.313	1.511
1992	5.886	3.518	2.351	.439	.317	1.559
1993	5.964	3.531	2.413	.465	.314	1.578
1994	6.034	3.527	2.485	.506	.314	1.610
1995	6.112	3.625	2.467	.514	.297	1.618

Fuente: CBS (1996): *Inkomensstatistiek 1977-1995* (Estadística de ingresos 1977-1995).

19. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Departamento de Asuntos Sociales e Empleo) (1985): "De andere kant van Nederland"; (La otra cara de Holanda). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken; p. 4.

En el cuadro 2 se presentan indicadores sobre el porcentaje de las "familias con un ingreso bajo" en Holanda en el período 1977-1995, incluyendo las categorías de familias en las que el jefe de hogar se encontraba en condición económica no activa. Según estos datos podemos concluir que las familias mayormente afectadas con un ingreso bajo son las de jefes de hogar desempleados que dependen del seguro de desempleo. Es relevante ver que, entre el período anterior a la crisis y la crisis de la primera mitad de los años ochenta el porcentaje de estas familias se incrementó en 24 puntos (del 44,7% al 68,2%) y que a lo largo de una década (1985/1995) ese porcentaje se mantuvo estable, lo que significa que no pudieron mejorar su ingreso económico. En la población de incapacitados para trabajar creció en 15 puntos el porcentaje de familias con ingreso bajo entre el período anterior a la crisis y el año 1985, mientras que entre los pensionados ese crecimiento fue de 10 puntos. Ambas poblaciones tienen porcentajes de ingreso bajo menor que los desempleados, pero de superior a la población en condición activa, dos a tres veces.

Cuadro 2

**PORCENTAJE DE FAMILIAS CON INGRESO BAJO POR AÑO
Y CATEGORÍA SOCIOECONÓMICA DE LA CABEZA DEL HOGAR
-1977 A 1995-**

Año	Activos	Inactivos	Familias con asist. social/seguro de desemp. para trabajar	Incapacitados	Pensionados
1977	7,9	20,8	44,7	12,1	18,4
1985	11,3	36,7	68,2	28,7	28,0
1990	5,5	29,2	71,4	24,2	18,6
1992	5,7	28,8	68,3	23,2	18,4
1993	5,9	28,9	67,3	23,5	18,3
1994	5,8	30,5	66,8	25,6	19,6
1995	6,0	31,2	68,9	27,8	19,6

Fuente: CBS (1996): Inkomensstatistiek 1977-1995 (Estadística de ingresos 1977-1995).

Obsérvese que en la población activa el crecimiento en el porcentaje de ingresos bajos, entre el período anterior a la crisis y el año 1985, solamente fue de 3,4% y de que a partir de 1990 recuperó el nivel de 1977, o incluso fue más bajo, lo cual permitió que esta población recuperara su poder adquisitivo e incluso lo mejorara.

El número de familias con un ingreso bajo depende en Holanda de dos factores importantes. El primer factor es el nivel del mínimo político normativo: el monto concreto de la asistencia social (ABW) y de las pensiones estatales de vejez (AOW). Al ser una convención política cada año, se contarán más familias con un ingreso bajo, conforme el "mínimo existencial" se mueve hacia abajo. Más específicamente, la disminución del poder adquisitivo de familias con un beneficio mínimo y con algunos ingresos suplementarios implica que por lo menos una parte de estas familias van a encontrarse bajo la línea de demarcación. La distancia entre el mínimo social neto y la línea del ingreso bajo, intrínsecamente ligado al nivel de prosperidad vigente, puede diferir cada año. De este modo coincidieron el poder adquisitivo del nivel mínimo y la línea del ingreso bajo. Entre 1980 y 1985 se observó una baja fuerte del poder adquisitivo del mínimo social, mientras que ello se quedó relativamente estable entre 1985 y 1992 y de nuevo bajó en los años siguientes hasta 1996.

El segundo factor importante en el aumento del número de familias por debajo de la línea del ingreso bajo es el crecimiento del número de beneficiarios de seguros y provisiones al nivel mínimo. En la primera mitad de los años ochenta, el número de familias beneficiarias crecía rápidamente como efecto de la recesión económica (y la inmigración de familias que no podían encontrar un trabajo). Se observó una baja leve en la segunda mitad de esta década; el número sube de nuevo hacia 1992. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento del número de pensionados es determinado demográficamente; el envejecimiento de la población holandesa ha sido bastante fuerte y todavía este desarrollo no se acaba. En términos de los beneficios hay gran número de "personas de la tercera edad", que han envejecido en un período en el que el sistema de pensiones privadas no estaba completamente desarrollado; por tanto están actualmente solo dependientes de una pensión estatal al nivel mínimo

de existencia (especialmente mujeres solas o viudas sin una experiencia laboral de larga duración).²⁰

De este modo, se puede decir que las familias en riesgo de pobreza en Holanda son víctimas de "un movimiento de tenazas": por un lado, la recesión o las fuerzas autónomas del mercado, que las echaban del medio laboral, y por el otro, las políticas de recuperación económica, que reducen "los gastos sociales de los beneficios y subsidios" para invertirlos en la economía nueva. El indicador más fuerte de problemas financieros al nivel mínimo es el endeudamiento casi permanente y creciente de las familias dependientes. Una gran mayoría de los beneficiarios de la asistencia social se ve enfrentada con deudas y un porcentaje significativo se encuentra más o menos cautivo de sus problemas financieros ("deudas problemáticas"); es decir, no es capaz de afrontarlos con sus propios medios. Especialmente el período de los años noventa es crecientemente crítico en la generación de dificultades financieras para familias al nivel mínimo en cuanto a la organización de la vida diaria. Son especialmente los gastos de vivienda –los gastos fijos y los gastos que de ningún modo se pueden dejar de hacer– lo que más se han incrementado.

En el periodo 1977-1996, los gastos netos de la renta aumentaron aproximadamente 20%, pero, por el contrario, el subsidio a la renta se redujo; los gastos de la electricidad y la luz subieron especialmente en la primera mitad de los años ochenta a causa de la crisis petrolera; además, gran número de impuestos, retribuciones y contribuciones municipales relacionados con la vivienda subieron durante todo el periodo porque los gobiernos municipales mismos sufrieron reducciones en los presupuestos asignados por el Gobierno Central.

Al momento actual, el endeudamiento de las familias dependientes de la asistencia social parece ser la característica clave de la pobreza en Holanda.

El concepto de exclusión social parece preferible al concepto de pobreza, porque no solamente identifica la pobreza como situación de los excluidos, sino porque pone también a la pobreza como marginación en un cuadro de referencia más amplio, en que dirige la

20. Sociaal-Cultureel Planbureau (1997): op. cit.: p. 24-27.

atención a las causas y mecanismos del fenómeno (y por tanto a las actuaciones económicas y políticas que la producen), y a las reacciones de los marginados. Es esencialmente un concepto relativo en el sentido de que toma en cuenta que el tipo y grado de exclusión pueden ser variables, siendo dependiente de las causas y mecanismos que afectan las oportunidades de individuos y grupos, y de las reacciones de los excluidos a lo que les pasa. Las reacciones a su vez dependen de los recursos disponibles a los afectados: su "capital económico, social y cultural". En este sentido, la marginalidad de los pobres no solo es un fenómeno de déficit, sino también de "los recursos de la pobreza".²¹ La revisión de la conceptualización de la condición existencial de los pobres ha conducido recientemente a un cambio parcial de las políticas "de inclusión" en que se dirige la atención más a "las calidades no-utilizadas" de los excluidos.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE ROTTERDAM

Rotterdam, ciudad localizada en el delta del río Rin, y la Mosa, en la línea acuática que divide la Holanda del Norte y la parte Sur es una metrópoli de tamaño modesto en la escala europea. Rotterdam es por excelencia una ciudad de inmigrantes, ciudad abierta y tolerante que se constituyó en una ciudad "trabajadora" y nada más, esencialmente marcada y dominada por el puerto.²² En el contexto de

-
21. de la Rocha, I. (1994): *The Resources of Poverty*. Oxford: Blackwell Publishers.
 22. Desde el comienzo del siglo veinte, el número de extranjeros subía rápidamente a causa de la navegación y comercio internacional. Grupos de varias nacionalidades se establecieron en la ciudad: tripulaciones de marineros ocupados en los barcos holandeses, funcionarios de comercios internacionales y gerentes de alojamientos, restaurantes y otros servicios relacionados con las actividades portuarias. De este modo, se podían observar comunidades de chinos ("un Chinatown"), de Caboverdianos ("portugueses"), de indios de India-Británica, pero también de ingleses, alemanes y franceses. De esta manera, se desarrolló la ciudad y su población como una sociedad de inmigrantes, llegados casi todos para trabajar y mejorar sus oportunidades. Culturalmente era una sociedad abierta, muy poco tradicional, forzosamente tolerante, acostumbrada a adaptarse a la presencia de "extranjeros", sea de origen holandés, o sea de otra nacionalidad. Casi todos se encontraban en Rotterdam con el mismo objetivo: trabajo en el puerto o en una

la actividad económica y la composición de la población por "inmigración trabajadora" la estructura social se caracterizaba anteriormente por una base muy amplia de obreros, una clase media pequeña y débil, y una clase alta casi no-existente.²³

Rotterdam es una ciudad compleja y quizás única en el mundo: Desarrollos demográficos nacionales se presentan primero en esta ciudad, antes que en las demás ciudades holandesas. Diversas tendencias de largo plazo contribuyeron a su composición actual. Entre ellas una de las principales, si no la principal, es la inmigración interna y, sobre todo, la inmigración internacional, pero también han sido muy importantes los cambios observados en el tamaño de la familia, la estructura de parentesco y los cambios cualitativos en el papel de la mujer en la vida urbana.

La inmigración es un proceso de largo plazo, que marca fundamentalmente la sociedad urbana de Rotterdam y que tiene una expresión concreta en las características de la pobreza y la exclusión social que se observan a finales del siglo veinte. La inmigración ha sido permanente y por grandes ciclos, y está en la base de la composición sociodemográfica de la ciudad.²⁴ Al comienzo de los años setenta, los inmigrantes de trabajo empezaban a establecerse permanentemente en la ciudad y a reunir sus familias. Salían de sus "pensiones de trabajadores-huéspedes" (hostales deplorables) y entraban en competición directa con los autóctonos en el mercado regular de viviendas, que en este tiempo todavía se caracterizaba por una gran escasez. Fue al mismo tiempo el comienzo de la renovación

de las áreas relacionadas.

23. La vida fue gobernada por la "flauta de la compañía", dando la hora de turnos de equipos en el puerto. Los gerentes de las empresas vivían fuera de la ciudad en pueblos ricos cercanos ("pueblos de villas"). Los pocos residentes ricos, que se quedaban en la ciudad, se concentraban en barrios "verdes" al margen o en un barrio céntrico en las cercanías del puerto (Kralingen o al Westzeedijk).
24. Ya están mencionados el tipo de inmigración de antes de la guerra y las características de los inmigrantes de este período. En la segunda mitad empezó el proceso de "importación" de trabajadores-huéspedes, primeramente de los países del norte del Mediterráneo (1957-1960), después de Yugoslavia y Grecia, y, más importante, de Turquía y Marruecos. Un grupo que se establecía crecientemente y, sobre todo, en Rotterdam estaban los caboverdianos, marineros de la navegación holandesa.

urbana de los barrios viejos. Este choque directo de intereses similares entre familias holandesas y familias de extranjeros condujo al primer disturbio racial e interétnico en Holanda ("los disturbios de Afrikaanderwijk de 1972) entre holandeses y turcos. Ello motivó el desarrollo de "las políticas de minorías étnicas-culturales", cuyo primer documento aparecía en Rotterdam en 1975,²⁵ en el cual se diseñaba una política "temporaria" para satisfacer "las necesidades específicas" de los inmigrantes presentes, que en el pensamiento público se quedarían en la ciudad temporalmente hasta su salida a los países de origen. No serían residentes permanentes: saldrían a casa cuando el trabajo o su contrato se acabara. A pesar de esta equivocación, que más tarde se se haría evidente, el documento inició una política de "integración civil": los inmigrantes deberían tener los mismos derechos que los autóctonos en cuanto al acceso a los mercados de bienes y servicios y a los seguros y protección social en caso de desempleo. Estos derechos se instituyeron nacionalmente en la segunda mitad de la década. El derecho de voto activo y pasivo al nivel municipal para todos los residentes extranjeros, con una estancia de cinco años o más, seguía en 1979. Las familias de los trabajadores-huéspedes se establecieron en los barrios centrales empobrecidos, añadiéndose a los autóctonos, trabajadores tradicionales de ingreso bajo.

Porque los recursos estaban en escasez, las tensiones interétnicas continuaban ardiendo lentamente bajo la superficie. En 1973, directamente después de la primera crisis petrolera, la inmigración de trabajadores-huéspedes nuevos se acabó completamente; no obstante la "formación familiar" continuó.²⁶ En 1975 una nueva fase se desarrollaba en la inmigración. Con la independencia de la

25. Roelofs, G. y W. Tuynman (1975): *Minderheden-beleid Rotterdam 1975* (Política de minorías Rotterdam 1975). Rotterdam: Gobierno Municipal.

26. El término "formación familiar" se refiere a matrimonios de personas étnicas, residentes en Holanda con una persona que todavía vive en el país de origen. Después del casamiento, la pareja se establece en Holanda. Es actualmente una de las pocas posibilidades de entrar legalmente en la Unión Europea desde países fuera de la Unión. Véase: Oude Engberink, G. (1998): *Racism, xenophobia and minority policies in the European city*. (Racismo, xenofobia y políticas minoritarias en la ciudad europea). Bruselas/Estrasburgo: ICCUPS para el Parlamento Europeo.

ex-colonia holandesa de Suriname, cientos de miles de surinameses salieron "temporalmente" hacia Holanda, la madre patria bien conocida donde ya gran número de familiares vivían. Como portadores de la nacionalidad holandesa podían entrar en el país sin problemas. Además, después de la fecha de la independencia en 1975 se podían establecer en Holanda libremente durante un período de dos años. Hacia 1977, las leyes ordinarias se aplican a los surinameses de modo igual que a los demás inmigrantes de países fuera de la Unión Europea, aunque la práctica era menos estricta a causa de las dificultades económicas y políticas en la nueva república. Doscientas mil personas, casi la mitad de la población surinamesa llegaron a vivir sobre todo en las cuatro ciudades grandes, incluida a Rotterdam. Se encontraban rápidamente en los barrios viejos, en las zonas de renovación, en un mercado laboral que era casi cerrado para gente sin escolarización y sin entrenamiento adecuado: la mayoría de estos inmigrantes entraban en el desempleo inmediatamente, haciéndose dependientes de la asistencia social. Las tensiones inter étnicas en los barrios viejos se reforzaban, concentrándose en la escasez de viviendas decentes (renovadas) y de empleos de bajo nivel. Como resultado de las tendencias de la inmigración, ya que la población se ha constituido basándose en inmigraciones de varios tipos, la situación actual de Rotterdam presenta formalmente 41% de los residentes de origen extranjero.²⁷ 30% de la población urbana es de origen étnico; es decir, ha nacido fuera de la Unión Europea ("países terceros") o es hijo de padres de un país fuera de la Unión.²⁸ Estas tendencias, en combinación, dan como resultado una sociedad urbana no solamente dinámica en términos demográficos, también en su textura social y sus repertorios culturales. La composición actual de la población en términos de origen étnico-cultural se produce en el cuadro 3.

Un segundo fenómeno sociodemográfico fundamental de la ciudad es el cambio radical observado en los perfiles de las familias,

27. La estadística demográfica define como "persona de origen extranjero" cada persona que ha nacido fuera del país, o de la cual por lo menos uno de los padres ha nacido en otro país.

28. Oude Engberink, G. (1997): Racism, xenophobia, and minority policies in the European City (Racismo, xenofobia y políticas minoritarias en la ciudad europea). Brussels: ICCUPS for the Socialist Group in the European Parliament; p.p. 62 - 64.

Cuadro 3

**COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN TÉRMINOS
DE ORIGEN ÉTNICO**

Grupos	Años			
	1988		1997	
	Absoluto	%	Absoluto	%
MINORÍAS ÉTNICAS				
Surinameses	34583	6,0	47736	8,0
Antillanos Hol.	6648	1,2	12114	2,0
Caboverdianos	8654	1,5	13708	2,3
Turcos	24635	4,3	36918	6,2
Marroquíes	14612	2,5	26254	4,4
Mediterr. del Norte*)	12305	2,1	16621	2,8
Total				
MIN. ETN.	101437	17,7	153351	25,9
OTROS				
"Alóctonos"	103125	18,0	88408	14,9
Autóctonos	369738	64,4	348206	59,0
Población total	574300	100,0	589965	100,0

Fuente: Centrum voor Onderzoek en Statistiek: op. cit. ; p. 34.

Véase también: COS (1997): Kerncijfers - 1997.

(Cifras seleccionadas - 1997). Rotterdam: COS; p. 10.

tanto en su tamaño como en su composición por parentesco y sus patrones culturales. El número promedio de nacimientos por familia o, más bien, por mujer en edad fértil, bajaba rápidamente hacia los años sesenta hasta el fin de los años ochenta. La primera mitad de la presente década deja observar una subida, mientras que la edad de primera pareja todavía se desarrolla en un movimiento en ascenso (la edad promedio de primera pareja fue en 1997, 29,7). De gran importancia es la disminución del tamaño de las familias. No solamente se observa durante los pasados cuarenta años una caída absoluta en el número de hijos, la familia extendida de tres generaciones ha desaparecido completamente. Además, el número de familias monoparentales ha crecido explosivamente, causado por el aumento de divorcios tanto como por la inmigración de familias

"matriarcales" del Caribe. El aumento de divorcios es también causa del crecimiento de familias de una persona, mientras que un número creciente de personas no se casan y viven solas, por lo menos temporalmente. Al mismo tiempo, la frecuencia de estos períodos de soledad esta creciendo. Estar sola no significa que una persona no tenga relaciones; la forma de vivir juntos, bajo el mismo techo, se ha cambiado en una variedad grande de relaciones "laterales" (vivir juntamente solo; "living apart together").

El envejecimiento absoluto y relativo de la población es impresionante, como resultado del descenso de nacimientos y la prolongación de la expectativa de vida (de la mujer actualmente 87 y de hombre 78 años de edad). El desarrollo demográfico está matizándose en los últimos años en que el proceso de envejecimiento encuentra un contrapeso en el aumento de nacimientos, especialmente en los grupos de minorías étnicas, recientemente llegadas ("el reverdecer de la ciudad es de color oscuro"). Se espera que en unos pocos años el porcentaje de personas de "la tercera edad" se estabilice en 20% de la población, mientras que el porcentaje de personas de más que 80 años de edad está subiendo rápidamente: del así llamado "doble envejecimiento". Este último grupo consiste en gran mayoría de mujeres solas, viudas.

La distribución de la población por edades deja observar una presencia fuerte de personas de 65 años de edad y más (16,1), y especialmente de los más viejos, de 80 años de edad y más, (4,5%). Esta característica es inversa a la observada en países del llamado mundo en desarrollo, en los cuales la población infantil y juvenil (menos de 18 años) alcanza cerca del 50% de la población total (en Rotterdam llega a solamente un 22%). Esto constituye para Rotterdam la espina dorsal en términos demográficos, pues la población actual consiste de personas de veinte a cincuenta años de edad (47%); los jóvenes no podrán reemplazar numéricamente la generación directamente anterior. Eso no solo lleva problemas económicos y sociales consigo (una escasez futura en el mercado laboral), sino también un problema para la pensión estatal de vejez "de los padres", que deberán pagarse por contribuciones de la generación que les irá a reemplazar. En 1996 existen en la ciudad 140.143 familias de una persona que vive sola (50,6%), 53052 parejas²⁹ sin hijos (19,1%),

53016 parejas con hijos (19,1%), 31005 familias monoparentales (11,2%), y, además 140.143 personas de más que 17 años de edad, "adultos",³⁰ considerados solos, que viven "en familia".³¹ En la última categoría se encuentran muchas familias/personas de origen étnico. En total se cuentan 277.216 familias, que resulta en un tamaño promedio de 2,14 personas por familia.³² El factor comparable para Holanda en total, fue en 1995, 2,35. Si se toman las familias con hijos juntas, se cuentan 84.021 familias; en porcentajes: 49% con uno hijo, 35% con dos hijos, 11% con tres hijos, 3% con cuatro hijos y 2% con cinco hijos o más. Es interesante notar que casi la mitad de las familias con hijos es de origen étnico (matrimonios de origen turco o marroquí, familias monoparentales de origen caribeño).³³

El desempleo causado por la recesión de 1979 y por la recuperación económica ("la revitalización") tuvo un impacto fuerte en Rotterdam. El paro, siendo en 1978 menos que 5%, subía en cinco años a 25% de la fuerza laboral, en especial para los trabajadores extranjeros, pues las minorías étnicas han sido afectadas en extremo grado. El porcentaje de desempleados en este segmento de población subía hasta un nivel entre 30 y 40. El año tope del desempleo fue 1985 con un paro de más que 60.000 personas entre la edad de 16 y 65 años (25% de la fuerza laboral). La navegación disminuía a un nivel marginal: despido de marineros, la construcción de barcos desaparecía completamente, y dejaba a sus "cuellos azules, muy especializados", sin ningún trabajo. Las industrias petroleras y químicas cortaban su fuerza laboral, especialmente mediante la

29. Una pareja puede ser un matrimonio, un concubinato, o la "convivencia" de dos o más adultos del mismo o diferente sexo (como hermanos, hermanas, etc.).

30. La edad formal de adultez legal en Holanda es 18 años.

31. "Vivir en familia" significa ser miembro de una familia "sin vivienda independiente": la persona come con la familia, está cuidado por la familia, pero no es parte de la familia nuclear. La familia nuclear se define como los padres y sus hijos.

32. "Familias incluyen parejas sin hijos, parejas con hijos, familias monoparentales y personas solas que "tienen casa de sí mismos". El término "pareja" incluye matrimonios y cada otra forma de vivir junto (concubinatos, familias de hermano y hermano, parejas del mismo sexo, etc.).

33. Centrum voor Onderzoek en Statistiek (1996): op. cit.: p.31.

reducción de la mano de obra en los niveles más bajos. Empresas suministradoras desaparecieron, empresas pequeñas que trabajaban para las industrias grandes se vieron forzadas de cerrar sus puertas. Rotterdam es la ciudad que en Holanda se encontraba en la situación más dramática del país. La situación económica actual de los varios grupos se constata mediante la tasa de empleo y paro por grupo. El cuadro 4 así lo presenta.

En el año 1998 la ciudad tenía registradas 67.009 personas "buscando empleo": es el 28% de la fuerza laboral. Esta cifra se refiere tanto a las personas actualmente sin trabajo como a empleados, que tienen un puesto pero buscan otro. 47.400 personas están "auténticamente" desempleadas (cerca del 20% de la fuerza laboral), aunque solamente 15% (cerca de 35.500 personas) satisfacen los criterios formales de la estadística estatal.³⁴ Existe gran duda sobre la cuestión, si la mayoría (cerca del 60%) de los desempleados registrados encontrara un empleo en el futuro: la "distancia" entre los que son capaces de ofrecer y las demandas del mercado regular son simplemente demasiado grandes. Esta categoría de desempleados se llama actualmente "el núcleo duro" del paro. (Cuadro 4).

Rotterdam es al mismo tiempo la ciudad más rica y más pobre del país. La ciudad de Rotterdam y su región económica de la Boca o delta del Rin ("Rijnmond") produce cerca del 25% del Producto Bruto Nacional. A pesar de esto, el nivel promedio de los ingresos familiares es el más bajo de las cuatro grandes ciudades, y más bajo que el promedio del país, como es visible en el cuadro 5.

La primera categoría (menos que f25.110 por año de ingreso disponible³⁵) abarca a las familias de ingreso bajo y entre ellos las

34. La estadística nacional reconoce a una persona como desempleado "auténtico", cuando se ha registrado a las oficinas de trabajo ("la bolsa estatal de trabajo), está disponible inmediatamente a aceptar un puesto y demanda un trabajo para más de doce horas por semana. Gran número de personas sin trabajo no satisface uno o más de los criterios mencionados (madres solas con niños de menos que cinco años, personas de más que 57,5 años de edad, personas en problemas mentales, toxicómanos, etc.). Estas personas sí reciben un beneficio de asistencia social, están registradas en las bolsas de trabajo con la obligación de "prepararse para el mercado de trabajo". Pero no entran en la estadística formal del paro. En términos sociológicos ellas no se distinguen de los desempleados "formales", si no por unos aspectos de su existencia individual que estarían en condiciones difíciles en el trabajo regular.

Cuadro 4

**LA TASA DEL DESEMPLEO DE LA FUERZA LABORAL
POR GRUPO ÉTNICO**

Grupo	Empleado	Desempleado	Total
Autóctono	90,3	9,7	100
Turcos y marroquíes	61,5	38,5	100
Surinameses, antillanos y arubanos	72,7	27,3	100
Otros	72,7	27,3	100
Total	86,4	13,6	100

Fuente: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (1996): op. cit.: p. 55.

N = 237.000 (total fuerza laboral registrada entre 15 y 65 años de edad).

Cuadro 5

**DISTRIBUCIÓN ESTANDARIZADA DE INGRESOS DE FAMILIAS
EN ROTTERDAM Y HOLANDA, 1994**
-en porcentajes-

Clase de ingresos	Porcentaje de familias		Diferencia
	Rotterdam	Holanda	
< f (25.110	32,0	20,0	+ 12,0
f(25.110 - 36.665	23,7	20,0	+ 3,7
f(36.665 - 49.060	17,8	20,0	-2,2
f(49.060 - 64.690	14,2	20,0	-6,8
f(64.690 - y más	12,4	20,0	-7,6

Fuente: Administración Central de la Estadística (1994): Regionaal inkomensonderzoek 1994. (Investigación de ingresos por región). Den Haag: CBS.

familias beneficiarias de seguros al nivel mínimo estatal y de la asistencia social. Actualmente, reciben los beneficiarios de la asistencia social (f1900 por mes neto en caso de una familia de dos

35. El ingreso disponible es un concepto de impuestos. Es el ingreso después de deducir los impuestos y (parte) de las contribuciones ("premios") de seguros.

adultos, familias monoparentales (f1700, y personas solas una cantidad entre 50 y 70% de (f1900, el monto individual dependiendo de las circunstancias individuales. Con base en el cuadro, es claro que la ciudad tiene una base grande de familias con ingresos bajos, consecuencia de su historia de ciudad de trabajo manual, consecuencia también de la inmigración voluminosa de familias pobres, y finalmente consecuencia de la historia de la recesión y la revitalización económica de los últimos veinte años pasados. Esta situación sobre la pobreza y la exclusión social en Rotterdam fue sometida al análisis mediante una encuesta de hogares en tres tipos de asentamientos humanos populares.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS POPULARES EN ROTTERDAM

En el anexo metodológico de este libro se describen los asentamientos humanos estudiados en Rotterdam. Las unidades territoriales que conforman el municipio expresan concretamente las situaciones diferenciadas de la pobreza y la exclusión social y las políticas nacionales y municipales sobre el bienestar. Los efectos concretos de la globalización han segregado más la vida urbana, la han dividido más, aunque la magnitud de la pobreza sea relativamente pequeña en el conjunto de la ciudad. Paralelamente a ello se genera la ideología de la estigmatización de los pobres, de lo cual se hace eco la práctica de la burocracia gubernamental y municipal. Las minorías étnicas, que tradicionalmente se encontraban en las capas bajas de la población, son ahora mucho más vulnerables a encontrarse en pobreza y exclusión; pero además es imposible la mezcla intercultural con los holandeses nativos. Hay por lo tanto una identidad entre tipo de asentamiento humano y minorías étnicas; los inmigrantes recientes de estas minorías son los que se encuentran en la situación más crítica, junto a la población "flotante" de los vagabundos que duermen bajo los puentes. La política de combate a la pobreza, sin embargo, no hace discriminación por barrios, esta política es universal y comprende a todos los barrios; por igual, es una política generalizada; lo que sí cambia, y esto es muy importante, es la intensidad de la intervención de la política, que en el caso

holandés es la "política de asistencia social", creada desde finales de los años setenta. La otra política es la de renovación urbana. Ambas políticas operan, combinadas, en los asentamientos humanos concretos.

En el territorio se expresa una contradicción entre más mercado y cambio de "calidad del mercado" y menos Estado. El impacto directo de "más mercado" se observa en la tendencia a la privatización de las corporaciones de vivienda, lo que tiene implicaciones directas en el aumento de las rentas o los alquileres para los sectores pobres, así como en otros gastos básicos para la supervivencia familiar. En cuanto a "calidad de mercado", la consecuencia directa es la "exclusión de mercado" (desempleo crónico) de grandes segmentos de trabajadores ya "inservibles" para las nuevas actividades dinámicas de la economía, en proceso de apertura y competitividad internacional. Por lo tanto, hay una "segregación del mercado" y una "segregación territorial", complementada con una pérdida de la calidad del Estado de Bienestar que se expresa concretamente en una reducción en términos reales de los beneficios sociales de la asistencia social y en el estancamiento de las políticas de renovación urbana. La consecuencia política de estos factores es el debilitamiento de la ciudadanía política y de la ciudadanía social de los pobres. Aparejado a ello, la crisis del modelo burocrático de organización, funcionalidad y gestión de la administración y gerencia del Estado, central y local.

La consecuencia social más importante es una mayor marginalidad social en la ciudad. El factor determinante de esta nueva marginalidad es la exclusión del mercado regular de amplios segmentos de la población (lo que está causado por la reestructuración de la economía y el mercado), lo que tiene implicaciones en la pérdida o el debilitamiento de los excluidos con el conjunto de la sociedad y el reforzamiento de las relaciones de dependencia con respecto a la política de la asistencia social. Los nuevos pobres son más dependientes de la burocracia del Estado y más desvinculados de los otros sectores de la sociedad; han perdido la parte sustantiva de su propio poder: el poder de ser alguien en la relación social económica; el poder de ser proveedor o proveedora de los bienes en la familia; el poder y la pérdida de libertad para decidir sobre sus propios gastos personales y familiares y sobre su proyecto de vida en general. Todos

estos factores acentúan la tendencia a una familia cada vez más desintegrada (aumento vertiginoso de las "familias" de una sola personas) y cada vez más pequeña, lo que trae aparejadas otras conductas que desvalorizan aún más al ser humano: decrece la expectativa de formar una pareja estable, se fomenta el celibato forzado o las relaciones de pareja ilegales –vivir lateralmente con otra persona– el matrimonio en los sectores pobres es ya cosa de minorías étnicas, aumentan las madres solteras, que son símbolo de la asistencia social. El aumento vertiginoso de los divorcios en las parejas de ingresos bajos es parte de esta consecuencia: el hombre deja la casa y atrás las deudas.

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES ENCUESTADOS

La familia

Familia en holandés se refiere a lazos de sangre o consanguinidad. En los estudios europeos sobre la pobreza, la familia se define analógicamente a una empresa pequeña (una entidad socioeconómica) que tiene que mantenerse, esforzándose por establecer un equilibrio entre los ingresos y los gastos. Lazos afectivos no entran necesariamente en este concepto. Es un conjunto de personas, una comunidad que vive bajo el mismo techo, come juntamente o "de la misma cacerola", actúa independientemente hacia otras entidades ("tiene como unidad sus propios lazos con los de afuera, como por ejemplo, la compañía de gas, el propietario de la casa, los vecinos, etc.). En la práctica, la gran mayoría de los hogares holandeses está constituido por los lazos familiares. Pero el porcentaje sorprendente y todavía creciente de "hogares" de una persona, indica que los lazos familiares están en camino de perder su importancia tradicional. Casi no hay familias extendidas en un sentido vertical: los abuelos viven independientemente en su propia casa o en casas de vejez (casas de cuidado).

El "huishouden" (personas quienes comparten una vivienda) es el grupo, con todos sus miembros y sus fuentes de ingresos y sus gastos, que sirve como unidad de medición en cuanto a sus actividades

económicas y su situación económica. Es importante notar que la mayoría de beneficios al nivel mínimo se define como ingreso de familia, lo cual está contenido en la normativa de la asistencia social. Una persona sola obtiene solamente parte de la normativa, igualmente una familia monoparental (madre sola). El concepto de beneficios al nivel mínimo, siendo el mínimo familiar, implica también que cuando un miembro gana un sueldo individual arriba de la normativa, la familia no tiene derecho al beneficio. Si un miembro gana incidentalmente un monto pequeño, este monto se deduce del monto total del beneficio. Además, en el sistema legal en Holanda, "la cabeza de familia" es finalmente responsable de cumplir con las obligaciones, contraídas por la familia, aunque haya una tendencia en cuanto a que la cabeza de la familia se divide entre hombre y mujer, si hay una pareja.

Tipos o categorías de familia en este estudio: características

El principio estructural de este estudio es la configuración de la familia, identificada por la presencia de uno o dos adultos (o más), la presencia de hijos, el número total de personas, la presencia de otros familiares o de personas no-relacionadas que se basan en lazos de sangre, y finalmente a la edad de la cabeza de la familia.

De menos importancia en la estructuración de la familia son el sexo, el estado civil y el origen étnico de la cabeza. El patrón de ingresos y gastos depende fuertemente de la estructura, la composición de la familia. La estructura no solamente hace como factor autónomo algunos tipos de familias vulnerables a la pobreza, el sistema de beneficios del Estado de Bienestar holandés se junta estrechamente con la composición, limitando a veces a las familias de aprovecharse de las oportunidades de mejoramiento, cuando aparezcan.

Es importante de señalar, adelantando el resto de este estudio, que ciertos tipos de familias se encuentran más frecuentemente en pobreza que otros tipos: en un proceso de selección distinguimos:

1. Una persona sola
2. Una pareja sin hijos
3. Una pareja con hijos
4. La familia monoparental (madres solas)
5. Familia con más adultos sin hijos
6. Familia con más adultos con hijos

Otras dimensiones como la presencia de familiares o personas no parientes, origen étnico, sexo y edad del jefe o la jefa de hogar son utilizadas cuando se presentan diferencias importantes a partir de estas dimensiones. El cuadro 6 presenta las familias entrevistadas exitosamente según su composición.

Cuadro 6

COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Composición	Número	Porcentaje
Persona sola	94	37,9
FA. MONOPARENTAL (MADRES SOLAS)	40	16,1
Pareja sin hijos	21	8,5
Pareja con hijos	49	19,8
Adultos sin hijos	27	10,9
Adultos con hijos	17	6,9
Total	248	100,0
Hogares con hijos ³⁶	91	37,0

Fuente: FLACSO. Encuesta de hogares en Rotterdam. 1998

El cuadro deja ver el predominio de familias de una persona en la población al nivel mínimo: casi cuatro de cada diez. Familias monoparentales –tradicionalmente el símbolo de la asistencia social holandesa– forman juntamente con las parejas con hijos casi otro

36. Hijos de cualquier edad.

40%. Sorprende en este estudio la frecuencia observada de familias que consisten de más que dos adultos (con o sin hijos).

La persona sola no vive necesariamente sola: vive formalmente sola como objeto y categoría formal de la asistencia social. En la práctica diaria puede tener relaciones con gran número de otras personas, aun a veces sexual o social, casi familiar. En este caso los compañeros no viven bajo el mismo techo, sino como se dice en holandés, en forma "lateral". Las personas involucradas en estos lazos a distancia pueden cambiar de compañero o vivir sin socio por algún tiempo. En la gran mayoría de los casos, este tipo de familia se apega más o menos sólidamente a una red social de amigos, conocimientos o familiares, pero vive sola como "huishouden".

Las familias más extendidas (más de dos adultos) son función de la inmigración, en que familias ya establecidas reciben y alojan familiares, conocidos o amigos llegados más tarde. En esta categoría se encuentran también hijos mayores de 18 años de edad, que en Holanda se consideran formalmente como adultos. Es más o menos costumbre, que los jóvenes salen de la casa/hogar alrededor los 20 años de edad para vivir independientemente.

Es importante hacer un análisis con detenimiento de cada uno de los tipos de hogar por la significación que tiene dentro de la estructura sociodemográfica y con respecto a sus implicaciones en la política social.

Personas solas. Representan el 38% del total de hogares. 57% son hombres y 43% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de mujeres solas, dos de cada cinco personas). En su mayoría (79%) son personas mayores de 35 años; el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 36 y 50 años (el 40%); pero es significativo observar que casi el mismo porcentaje, el 39%, son personas mayores a 50 años. El 53% de las personas solas son holandeses, de ellos el 44% son holandeses nacidos en Holanda y el 9% holandeses originarios de las excolonias. Es decir que en general, las personas solas son mayoritariamente holandesas. Por su estado civil, 44% son solteros y 38% divorciados. 11% de las personas solas no hizo ningún grado de escuela, 37% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan un 48%). 37% cursó algún nivel de la

escuela secundaria y 15% tiene estudios universitarios. Es decir que más del 50% cursó algún nivel de la escuela secundaria o universitaria. Se puede decir que hay una correlación entre ser holandés y tener mejor nivel de escolaridad.

Pareja con hijos. Representan el 20% del total de hogares. 75% de estas parejas tienen hijos; 25% no tienen, pero fueron catalogadas dentro de esta categoría, probablemente porque sus hijos son mayores de 18 años y por eso estadísticamente no son registrados como tales. 76% son hombres y 24% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de hombres, tres de cada cuatro personas). En su mayoría (55%) son personas mayores de 35 años, 45% son menores de 35 años; según los distintos grupos de edad, el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 23 y 35 años (43%). Solamente 14% de la pareja con hijos son holandeses, nacidos en Holanda, la gran mayoría son de origen étnico y nacional distinto (86%). Es decir que, en general, los hogares con hijos son mayoritariamente extranjeros y de origen étnico bien definido. Por su estado civil, 92% son casados. Hay una correlación entre no ser holandés, constituir una pareja con hijos y ser a la vez casado; solamente el 2% son divorciados. Estas tendencias son totalmente inversas a las observadas en las personas solas. Pero, el 23% de las personas que forman una pareja con hijos no hizo ningún grado de escuela (casi uno de cada cuatro), 35% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan un 58%, siendo una tendencia inversa a la observada en las personas solas). 38% cursó algún nivel de la escuela secundaria y 4% hizo algún grado de estudios universitarios (frente al 15% de personas solas). Los datos muestran que hay una correlación entre ser de origen étnico e inmigrante y tener más bajo nivel de escolaridad.

Mujeres solas, (con o sin hijos). Este es el tercer grupo en importancia según los datos de la encuesta. Representan el 16% del total de hogares. En su mayoría (53%) son personas menores de 36 años de edad, pero casi está equilibrado con respecto al grupo de edad superior a 35 años (47%); el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 23 y 35 años (el 53%); solamente una de cada cuatro (25%) mujeres solas son holandesas, un 3% son holandesas

originarias de las excolonias; la gran mayoría (72%) son inmigrantes extranjeras, de origen étnico. Es decir que, en general, las mujeres solas son mayoritariamente no holandesas (casi 3 de cada 4 personas). Por su estado civil, el 57% son divorciadas, lo cual es significativo en personas no holandesas, el 35% son solteras (probablemente en su mayoría holandesas) y un 8% son separadas legalmente. 12% de las mujeres solas no hizo ningún grado de escuela, 30% solamente completó la escuela primaria (ambos grupos dan un 42%). Pero la mayoría hizo algún grado de escuela secundaria (58%), en ningún caso se encontró estudios universitarios. Se puede decir que hay una correlación entre ser mujer sola, de origen étnico y tener mayor acceso a la educación secundaria, lo cual es un indicador importante en cuanto a las oportunidades educativas y a ciertas condiciones liberadas de este tipo de mujeres.

Pareja de adultos solos. Este tipo representa 11% del total de hogares. Al ser pareja de adultos solos, hay en consecuencia un equilibrio en cuanto a sexo (52% hombres y 48% mujeres). Hay una gran variedad de edades. Es el tipo de hogar en el que no hay una concentración tan alta en algún grupo de edad. Con relación a los otros tipos de hogar, se destaca que 15% son personas menores de 23 años (parejas jóvenes), 26% está comprendido entre 23 y 35 años y solamente 22% entre 36 y 50 años; 30% corresponde al grupo de edad entre 51 y 65 años y 7% mayor de 65 años. El 26% de los adultos sin hijos son holandeses (uno de cada cuatro), el resto son extranjeros de origen étnico. En general, las parejas de adultos sin hijos son mayoritariamente extranjeras. Por su estado civil, 52% son solteros, 26% casados y 12% divorciados, lo cual quiere decir que son parejas de adultos que en general conviven en unión libre. Este tipo de hogar, quizás por su mayor juventud relativa es el que menos analfabetismo tiene, pero en su gran mayoría sus estudios corresponden a la escuela primaria (54%). 34% cursó algún nivel de la escuela secundaria (quizás en su mayoría estos sean holandeses) y 4% tiene estudios universitarios. Se puede decir que hay una correlación entre no ser holandés y tener un nivel bajo de escolaridad (aunque se tenga menos analfabetismo) en este tipo de hogar.

Adultos sin hijos. Representan el 9% del total de hogares (uno de cada 10 hogares, aproximadamente). Un 86% son hombres y 14% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de hombres). En su gran mayoría, este tipo de hogares es de personas bastante adultas, pues el 68% son personas mayores de 50 años; el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 51 y 65 años (el 62%). El 48% de las personas de este tipo de hogar son holandeses, nacidos en Holanda. Es decir que, en este tipo de hogar, hay un balance entre holandeses y extranjeros de origen étnico. Por su estado civil el 90% forman matrimonio y seguramente es por su edad bastante adulta que no tienen hijos con ellos. Solamente el 10% son solteros y no hay divorciados. El 10% de las personas que forman una pareja sin hijos no hizo ningún grado de escuela, el 33% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan 43%). Un 52% cursó algún nivel de la escuela secundaria y un 5% tiene estudios universitarios. En este tipo de hogar la escolaridad no es ya significativa por ser de edades bastante adultas.

Adultos con hijos. Este es el último tipo de hogar por su magnitud en el conjunto de la población encuestada. Representan el 7% del total de los hogares. Al ser pareja de adultos con hijos, hay un equilibrio en cuanto a sexo (53% hombres y 47% mujeres). En su mayoría (53%) son personas de edades comprendidas entre 35 y 50, 18%, entre 51 y 65 años; un significativo 29% está comprendido entre 23 y 35 años. Solamente el 23% son holandeses nacidos en Holanda, un 6% son holandeses originarios de las excolonias. En las parejas de adultos con hijos son mayoritariamente extranjeros de origen étnico en estos barrios. Por su estado civil, 53% son casados (lo que tiene que ver con el origen étnico/cultural de estas parejas), 35% son solteros (posiblemente en su mayoría holandeses) y 12% divorciados. En este tipo de hogar se manifiesta el mayor porcentaje de personas sin escolaridad, el 29%; y el más bajo porcentaje con educación secundaria, con relación a los otros tipos de hogar. Entre quienes no hicieron ningún grado de escuela y quienes solamente hicieron algún grado de escuela primaria suman el 64%. Ninguno reportó algún grado de educación universitaria. Se puede decir que en este tipo de

hogar hay una correlación entre ser extranjero de origen étnico y tener muy bajo nivel de escolaridad.

La síntesis estadística del análisis anterior se encuentra en el cuadro siguiente.

Cuadro 7

**BARRIOS POPULARES DE ROTTERDAM:
INDICADORES DE VARIABLES ESPECÍFICAS
SEGÚN LOS TIPOS DE HOGAR
EN CADA TIPO DE FAMILIA 1998
-Porcentajes-**

Variables específicas	Personas solas	Mujeres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijosT	Adultos solos hijos	Adultos con	Total
HUOS	100	100	100	100	100	100	100
Con hijos	0	45	0	75	0	23	24
Sin hijos	100	55	100	25	100	77	76
SEXO	100	100	100	100	100	100	100
Hombres	57	2	86	76	52	47	53
Mujeres	43	98	14	24	48	53	47
EDADES	100	100	100	100	100	100	100
19-22 años	1			2	15		3
23-35	20	53	27	43	26	29	32
36-50	40	47	5	41	22	53	37
51-64	26		62	14	30	18	22
65 y más	13	6	7	6			
ESTADO CIVIL	100	100	100	100	100	100	100
Soltero(a)	44	35	10	6	52	35	32
Casado(a)	5		90	92	26	53	34
Separado(a), de hecho	4						2
Divorciado(a) legalmente	38	57		2	15	12	26
Separado (a) legalmente	4	8					3
Viudo (a)	5				7		3

Sigue...

...viene

Variables específicas	Personas solas	Mujeres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijosT	Adultos solos hijos	Adultos con con	Total
ORIGEN ÉTNICO	100	100	100	100	100	100	100
Holandés	44	25	48	14	26	23	32
Holandés no nativo ³⁷	9	3				6	4
Surinameses	17	30	5	4	30	23	17
Turcos	4	5	14	27	7	18	11
Marroquíes	6	7	14	37	0	18	13
Caboverdianos	17	10	14	14	30	12	16
Otros orígenes ³⁸	3	20	5	4	7		7
ESCOLARIDAD ³⁹	100	100	100	100	100	100	100
Ninguna	11	12	10	23	4	29	14
Escuela primaria	37	30	33	35	54	35	37
Vocacional bajo	14	18	29	15	11	24	16
Vocacional medio	7	18		7	11	6	8
General bajo	11	17	14	6	8	6	11
General alto	5	5	9	10	4		6
Universitaria	15		5	4	4		7
Otros					4		
TOTAL GENERAL	38	16	8	20	11	7	100

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

El cuadro 8 presenta el número total de personas que constituyen las familias de la investigación.

37. Originarios de las excolonias holandesas de las Antillas.

38. Ejemplo: mediterráneos.

39. Jefes de hogar.

Cuadro 8

NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR

Número	Familias	Personas	Porcentaje
1	94	94	37,9
2	48	96	19,4
3	34	112	13,7
4	31	124	12,5
5	21	105	8,5
6	7	42	2,8
7	8	56	3,2
8	4	32	1,6
10	1	10	0,4
Total	248	661	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 661 personas en 248 familias bajo un techo independiente. Eso hace un promedio de 2,67 personas por familia investigada. Este promedio es más alto que la cifra de todas las familias en los barrios del presente estudio. Es función de una sobrerrepresentación ligera de las familias con más adultos en comparación con el cuadro de prueba (beneficiarios de la asistencia social) y el porcentaje relativamente alto de familias de origen étnico entre los pobres dependientes. Familias de origen étnico tienden a vivir en familias todavía bastante grandes en comparación con las familias autóctonas holandesas.

Otra cosa interesante es el hecho de que formalmente (en función de la asistencia social) se identifica a 94 personas, pero 108 de quienes respondieron son personas solas: una diferencia entre el mundo administrativo y el mundo real. Esta diferencia puede ser causada por desconocimiento de los procedimientos legales, por quienes respondieron, pero igualmente puede ser el resultado de "un juego con las regulaciones". Para este estudio partimos de la situación social real.

Para identificar la red de relaciones "familiares", físicamente cercana, en que los encuestados viven sigue el cuadro 9, en que indicamos la composición de familia como hemos establecido y las personas que viven en su cercanía inmediata; a veces no es claro como se mezclan las actividades económicas y sociales de ambos partidos.

Cuadro 9

FAMILIAS Y SUS RELACIONES INMEDIATAS

Familia	Número	Porcentaje
PERSONAS SOLAS	108	43,5
de las cuales		
- no otras personas	94	
- familiares	8	
- padre(s)	1	
- padre y familiares	4	
- amigo	1	
FA. MONOPARENTAL	54	21,8
de las cuales		
- no otras personas	40	
- hijo(s) adultos	11	
- familiares	1	
- padre(s)	1	
- padre(s) y familiares		
PAREJA SIN HIJOS	21	8,5
PAREJA CON HIJOS	65	26,6
de la cual		
- no otras personas	9	
- hijos adultos	15	
- padre(s)	1	
Total	248	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

Como se ve en este cuadro, viven completamente solas 94 personas. Las otras viven independiente pero en la misma casa con familiares, padres o amigos, sin formar un "huishouden" en el sentido social, como ha sido definido al inicio de este capítulo. En más que 20% de los casos se identifica una familia monoparental. Parte de ellas tienen hijos adultos y otros familiares o en su directa cercanía. Es necesario indicar que hijos de más que dieciocho años de edad cuentan como adultos.

Más de un cuarto de quienes respondieron forma, juntamente con su compañera/o, una pareja con hijos (menores de edad). En quince (15) casos se encuentran también hijos menores como adultos en la casa. En solamente un caso viven los padres del encuestado en su "huishouden". Solamente en siete casos se identifican padres como parte de familia o en la cercanía directa en el total de las familias investigadas (3%).

En resumen, la familia holandesa con ingresos bajos y principalmente de fuentes como seguros y asistencia social, se caracteriza por ser familia nuclear, casi no extendida ni verticalmente (tres generaciones), ni horizontalmente, mientras que las familias de personas solas y monoparentales predominan, aunque a veces las fronteras entre la familia nuclear y su red social inmediata son difíciles de identificar. Eso no es solamente función de la cultura y su desarrollo moderno, sino también es causado por la forma física de las viviendas: no hay simplemente espacio suficiente para alojar más que la familia nuclear. La política holandesa del alquiler no construye casas para familias extendidas. Cuando se encuentra una familia de este tipo en una vivienda, muchas veces se habla formalmente de sobreocupación del espacio.

Hijos menores y sus riesgos en la familia

En varios estudios holandeses se establece que las familias con hijos menores de edad están en riesgo de "caer en pobreza", cuando ocurren incidentes como desempleo, enfermedades o invalidez, o simplemente divorcios. Se ha establecido también que familias con

hijos menores, dependientes de beneficios al nivel mínimo, se encuentran muchas veces profundamente endeudadas, en aislamiento social, con grandes dificultades financieras; es decir, en pobreza; no crítica, pero en una situación sin perspectiva de mejoramiento. En cuanto a la presencia de hijos menores encontrábamos en el presente estudio la situación que se observa en el cuadro 10. Utilizamos primeramente la definición biológica de hijos.

Cuadro 10

LAS FAMILIAS INVESTIGADAS Y SUS HIJOS

Número de hijos	Número de familias	Porcentaje
0	129	52,0
1	35	14,1
2	39	15,7
3	25	10,1
4	10	4,0
5	5	2,0
6	4	1,6
8	1	0,4
Total	248	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 285 hijos biológicos en 119 familias de origen. Si se cuentan solamente las familias con hijos, el número promedio de hijos es 2,4. Si se define el número promedio sobre el total de familias entrevistadas, resulta, 1,15, más bajo que el promedio nacional (1,7). Eso constituye un fenómeno interesante en la pobreza holandesa. El promedio de 1,15 es función del número alto de personas solas (no hijos presentes), y el todavía alto número de hijos en familias de origen étnico (sobre todo en familias turcas y marroquíes). Se encuentran entre las familias investigadas 26 con 33 hijos adultos en total. Si deducimos este número, resulta la situación de familias con hijos menores. La diferencia es importante porque personas de dieciocho años de edad o más pueden obtener un ingreso propio de

la asistencia social, aunque reducida en el caso, porque continúan viviendo con sus padres. El cuadro siguiente presenta la familia con hijos menores. La presencia de hijos menores es financieramente interesante porque tienen derecho a subsidios infantiles y contribuyen por tanto automáticamente a los ingresos de la familia.

Cuadro 11

FAMILIAS CON HIJOS MENORES

Número de hijos	Número de familias	Porcentaje
0	142	57,3
1	32	12,9
2	37	14,9
3	18	7,3
4	9	3,6
5	6	2,4
8	1	0,4
Total	248	100

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 252 hijos menores (0-17) con 106 familias. Es importante señalar es la edad de los hijos, tanto por razón de ingresos como de gastos. El monto del subsidio infantil varía con la edad de niños. Cuanto más años tienen, tanto más subsidio obtiene la familia. El subsidio infantil se acaba formalmente a la edad de dieciocho años; cuando los niños están en la escuela reciben el mismo subsidio bajo el nombre de una bolsa gratuita. Cuando han salido de la escuela y no encuentran trabajo ("sueldo juvenil") continúan recibiendo el subsidio infantil. Todos los jóvenes están obligados hasta los dieciocho años de edad a asistir a una escuela (en la mayoría de los casos vocacional). La escuela es obligatoria durante toda la semana de cuatro a dieciséis años de edad. El subsidio infantil es una contribución estatal (pagado de los impuestos generales), y no es suficiente para cubrir todos los gastos del cuidado. Los gastos de crianza también suben con la edad. Al nivel mínimo resulta una situación en que existe una relación fuerte entre el número de

personas, más específicamente número de dependientes (hijos) en una familia y los ingresos familiares por cabeza. Cuanto más niños, menos el monto de ingresos por cabeza, mayores deudas y otros problemas financieros, y más grande la pobreza.

Otro parámetro importante es la edad de los hijos. Los subsidios y los gastos varían con la edad de un niño, pero las regulaciones de la asistencia social las tienen en cuenta: madres de niños de menos de cinco años de edad no están obligadas a buscar un empleo. A los cinco años de edad de los niños las madres deben dejarlos al cuidado de los jardines infantiles y prepararse para entrar en el mercado laboral. En la práctica, no hay ni jardines suficientes, ni oportunidades del empleo suficiente. El cuadro 12 muestra esta información.

Cuadro 12

NIÑOS Y EDADES

Edad del niño	Número de niños	Porcentaje
5 años y menos	83	32.9
6 - 11	92	36.5
12 - 15	51	20.2
16 - 17	26	10.3
Total	252	100.0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

Todas las familias con hijos reciben subsidios o contribuciones para el cuidado de sus niños, excepto en el caso de que un joven de dieciséis años de edad o más gane un sueldo propio. Si el joven estudia, recibe desde sus dieciséis años un subsidio por estudio, y, si no estudia, ni tiene un trabajo, recibe el subsidio infantil, hasta cumplir los 18 años. En 59 familias investigadas se encontraban niños de menos de cinco años. En estos casos uno de los padres (41 familias) o la madre sola (18 familias) no está obligada de buscar un trabajo. En los siguientes párrafos presentamos otros aspectos de las familias entrevistadas, tomando como unidad de análisis el (la) jefe(a) de la familia.

La jefatura de hogar

Un factor importante en la estructura de la familia es el sexo del jefe de hogar. Mientras que "la imagen ideal" en Holanda es "una familia nuclear completa: padre, madre y dos niños (preferiblemente un hijo y una hija)", gran número de las familias actuales no satisface esta norma. Eso es consecuencia de un proceso cultural y socioeconómico de larga duración, que todavía no ha alcanzado el fin. Este proceso, marcado por el crecimiento de formas de familias, distintas del matrimonio tradicional, y por un porcentaje creciente de divorcios, está estrechamente relacionado con la secularización de la sociedad y la pérdida de la influencia de las grandes instituciones tradicionales en el mundo occidental moderno (las iglesias, sobre todo), pero está también facilitado por el aumento de la prosperidad, el crecimiento de las "ambiciones del consumo", y la emancipación del individuo, más específicamente de la mujer y del joven. Estas tendencias no han pasado a las capas bajas de la sociedad holandesa sin dejar atrás huellas claras. Al contrario, la pobreza es muchas veces consecuencia de "acontecimientos de la vida" en el proceso de modernización social y cultural, que se efectan negativamente a las familias vulnerables. Es por ello que muchas familias de una persona y de madres solas, en mayoría procedentes de las capas más bajas de la sociedad son dependientes del sistema de la asistencia social. Eso no constituye directamente un argumento para la hipótesis de que la pobreza se transfiere automáticamente de generación a generación, está solamente claro que las familias con ingresos bajos no tienen protección igual a las familias prósperas, por lo cual son más vulnerables cuando hay riesgo de accidente inesperado en la familia (un caso de desempleo, de divorcio, de incapacidad de trabajar etc.).

Las fuentes y tipos de ingresos económicos de la población investigada

El Estado es el principal reproductor de la fuerza de trabajo y la familia en los sectores populares investigados. Esto en razón de que más del 75% (3 de cada 4) de los hogares dependen de la asistencia social como fuente primaria o como fuente secundaria de ingresos económicos. Los ingresos por el desempeño de actividades económicas en el mercado no llegan a representar más del 10% de los hogares investigados. En cuanto a la cantidad de fuentes de ingreso de los hogares el 71,2% tenía un solo ingreso, proveído por el jefe o la jefe de hogar; para el 60,5 % (3 de cada cinco) este único ingreso es el de la asistencia social. Un 13,3% de los jefes de hogar reportó dos ingresos (un 10,8% constituido por la asistencia social más otro tipo de ingreso). Solamente alrededor del 10% de los hogares informaron que dos personas obtenían ingresos (el jefe de hogar más otro); más de la mitad provenía de ingresos de la asistencia social más otro tipo de ingreso. Solamente el 4,4% del total informó tener tres, cuatro o varias fuentes de ingreso combinadas. (Cuadro 13⁴⁰).

40. Los ingresos netos anuales de las familias se forman así: Ingreso bruto mensual, menos deducción de impuestos = ingreso neto mensual x 12 meses. El ingreso bruto se forma en la población investigada, principalmente por el ingreso mínimo que provee la Ley de Asistencia Social (es decir, proveído por el Estado + algún otro tipo de ingreso); Más 1 ingreso de vacaciones (en mayo), equivalente al 8% del ingreso bruto anual; Más subsidio infantil cada trimestre (x 4), para familias con niños menores de 5 años. Más, en algunos casos, ingresos por asistencia social especial. Más, en algunos casos, subsidio a la renta (alquiler) mensual de la casa.

Cuadro 13

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM
NÚMERO Y TIPO DE FUENTES DE INGRESOS ECONÓMICOS
EN EL HOGAR 1998**

Fuente de ingreso	N	%
* Ninguna fuente de ingreso	2	0,8
* 1 sola persona con ingreso	178	71,8
- trabajo asalariado	9	3,6
- trabajo asalariado en el sector público (proyecto de creación de empleo)	14	5,6
Beneficio de la asistencia social	150	60,5
Subsidio de desempleo	3	1,2
- Seguro de incapacidad o pensión de vejez (Banco de la seguridad social)	2	0,8
* Dos fuentes de ingreso para el jefe de hogar	33	13,3
- trabajo asalariado + asistencia social	9	3,6
- seguro de desempleo + asistencia social	10	4,0
- seguro de incapacidad o pensión de vejez + asistencia social	7	2,8
Otros	7	2,8
* 2 personas con ingreso en el hogar	24	9,7
- asistencia social + cualquier otra fuente de ingreso ⁴¹	17	6,8
* Tres fuentes de ingreso	5	2,0
* Cuatro fuentes de ingreso	1	0,4
3 o más fuentes de ingreso (el jefe de hogar con 2 fuentes de ingreso + el ingreso de otra persona)	5	2,0
Total	248	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam:
Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

Analizando la cantidad de fuentes de ingreso por tipo de familia se observa que las familias encabezadas por mujeres solas son las que dependen de una única fuente de ingreso. En las familias de parejas con hijos, 90% depende de un solo ingreso y 10% de dos ingresos.

41. Trabajo asalariado; empresario pequeño, seguro de desempleo, seguro por incapacidad, subsidio de estudio, u otra fuente de ingreso por asistencia social, etc.

En las familias de parejas sin hijos, 24% tenía dos fuentes de ingreso y el 76% solamente una. En cambio en las familias formadas por parejas de adultos, con o sin hijos, 65% tenía dos fuentes de ingresos; ello se debe a que en gran parte son personas pensionadas. El ingreso neto mensual de las familias, deducidos los impuestos, oscilaron en 1998 entre 1,263 florines, de personas solas, a 1,954 florines de adultos solos. Es muy evidente que las personas solas tienen un ingreso per cápita superior al resto de personas de los otros tipos de familia. Vivir solo es por lo tanto una estrategia de supervivencia en un gran porcentaje de personas, ante una situación económica cada vez más difícil.

Cuadro 14

BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM: FUENTES DE INGRESOS ECONÓMICOS E INGRESOS NETOS MENSUALES, POR TIPO DE FAMILIA 1998

Fuentes de ingresos económicos	Personas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
FUENTES DE INGRESOS							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Un ingreso	100	100	76	90	37	35	85
Dos ingresos			24	10	52	41	12
Tres ingresos					7	18	2
Cuatro ingresos					4	6	1
PROMEDIOS DEL INGRESO MENSUAL NETO⁴²							
(ya deducidos los impuestos)							
En florines	1,263	1,509	1,814	1,689	1,954	1,850	1,522

Sigue...

42. Este ingreso no incluye los ingresos por subsidio infantil y por gozo de vacaciones. Este último representa un 8% del ingreso mensual neto. El subsidio infantil, para aquellas familias que tienen niños menores de 5 años es un ingreso que se recibe 4 veces al año en forma trimestral. Es decir, que agregando estos subsidios el ingreso mensual neto es mayor.

...viene

Fuentes de ingresos económicos	Perso- nas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
RANGOS DE INGRESO EN FLORINES							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Menos de 1,300	59	20	6	22	12	---	33
1,301 a 1700	27	60	11	20	19	33	30
1701 a 2,100	10	17	78	52	19	56	29
Más de 2,100	4	3	6	6	50	11	8

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

La estructura y magnitud de los gastos en las familias

La gran mayoría de las familias entrevistadas, como ya se dijo, perciben ingresos de la Asistencia Social. Este ingreso, que es el equivalente al mínimo vital, se define anualmente. En 1997 la definición de los montos de ingreso fue la siguiente: 2 personas adultas = 1,700 florines; una madre sola con hijos 1,530 florines; una persona sola 850 florines. Adicionalmente a ello se perciben otros ingresos, por ejemplo el 37% de las familias percibió ingresos por asistencia especial, los niños menores de 5 años reciben subsidio, etc. Pero una forma correcta para medir el grado de pobreza de ingreso incluye necesariamente el análisis de los renglones y el monto de los gastos y el grado de endeudamiento de las familias. En Holanda se pagan muchos impuestos (ejemplo: impuestos a la renta, impuestos municipales, impuestos sobre el medio ambiente), también son inevitables los gastos para seguros, asimismo los gastos en alquileres de vivienda -en el caso de la población encuestada más del 90% alquila vivienda; y finalmente los gastos inevitables por enfermedad. Todos estos gastos son bastante altos. Por ejemplo los gastos por impuestos fijos y vivienda fueron en promedio de 586 florines en la población

encuestada (a los que hay que sumar los otros gastos ya descritos). En general, todos los gastos mencionados representaron entre el 34 % y el 47% de los gastos totales. Los hogares con menor disponibilidad proporcional de gastos para las otras necesidades básicas son los de mujeres solas y las personas solas. (Véase cuadro 15).

Cuadro 15

BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM. PROPORCIÓN DE GASTOS FIJOS E INEVITABLES Y DE LOS GASTOS DE CONSUMO SOBRE LOS GASTOS TOTALES DEL HOGAR, POR TIPO DE HOGAR 1998

Variables específicas	Perso- nas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
TOTAL DE GASTOS	100	100	100	100	100	100	100
GASTOS FIJOS MÁS GASTOS INEVITABLES	47	43	35	42	34	N.D.	N.D.
GASTOS DE CONSUMO	53	57	65	58	66	N.D.	N.D. ⁴³

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

El dinero que queda después de realizados estos gastos sirve para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, recreación, transporte y otros. Pero esos recursos son insuficientes para cubrir estas necesidades. Ante ello, las familias han seguido dos estrategias: por un lado, reducir el consumo en esas necesidades, y por el otro, endeudarse. En algunos casos se recurre a modos ilegales de supervivencia (por ejemplo acudir a vivir "lateralmente" con otra persona –vivir solo pero conviviendo– para agenciarse dos ingresos).

43. No disponible.

Las causas inmediatas del endeudamiento son el aumento al alquiler de la vivienda y los gastos de enfermedad y en promedio hay 1,8 deudores por hogar. Las familias más endeudadas son, en su orden, la pareja con hijos (sus deudas representan el 59% de su ingreso neto anual), las madres solas (46%). –Las menos endeudadas son la pareja sin hijos (10%); los otros tipos de familia tienen un porcentaje del 37%. (Véase cuadro 16).

Cuadro 16

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM
PORCENTAJE DE FAMILIAS CON DEUDAS, MONTO DE
LAS DEUDAS Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN CON
RELACIÓN AL INGRESO NETO, POR TIPO DE FAMILIA
1998**

Deudas de la familia	Perso- nas solas	Madres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
Total	100	100	100	100	100	100	100
Sí tienen deudas	69	70	38	80	88	76	71
Monto del pago de deudas por mes (florines)	142	176	100	224	183	168	170
INGRESO NETO ANUAL	15,156	18,108	21,768	20,268	23,448	22,200	18,264
Monto promedio de las deudas, en florines	5,644	8,339	2,126	11,994	8,362	8,299	7,657
Porcentaje que representan las deudas sobre el ingreso anual neto	37%	46%	10%	59%	36%	37%	42%

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

Conclusión general

En el análisis de la información obtenida, se observa en general el bajo nivel de escolaridad de las personas en el contexto de una sociedad con alto nivel de escolarización como es Rotterdam, lo cual es determinante de los riesgos de exclusión en una sociedad que entró en una nueva etapa de la economía, altamente competitiva. También es evidente que 6,5 de cada 10 personas son de diversos grupos étnicos no holandeses, quienes en general están en condiciones de inferioridad con relación a los holandeses. De este modo, los extranjeros de diversos grupos étnicos son los más pobres entre los pobres. Son los mayores perdedores en la globalización. Aunque, comparados con otros pobres del mundo, tienen oportunidad de tener acceso a algún tipo de asistencia social, dentro de las múltiples posibilidades que todavía ofrece el Estado de Bienestar, a pesar de la crisis.

Desde el punto de vista de la reproducción de la fuerza de trabajo, la pobreza en Rotterdam se mueve en una contradicción que parece casi irresoluble: entre la acelerada desvalorización de la fuerza de trabajo no calificada, principalmente por condición étnica y el aumento rápido de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo como resultado de la primacía de la economía de mercado. Esta es la nueva lógica capitalista que afecta, principalmente, a los perdedores en la globalización. La gestión y la gerencia urbana se mueven hoy día en este escenario contradictorio, agregándole a ello la crisis del paradigma gerencial; es decir, la crisis del modelo burocrático del Estado del Bienestar.

LA GESTIÓN Y LA GERENCIA URBANA Y MUNICIPAL DEL BIENESTAR EN ROTTERDAM

Los Países Bajos, miembro constitutivo de la Unión Europea y sus predecesores, es reinado y democracia parlamentaria a partir de la Constitución de 1848. El país tiene 16 millones de habitantes: 412 por metro cuadrado: una alta densidad. Es fuertemente urbanizado.⁴⁴

44. La diferencia entre ciudad y campo está rápidamente desapareciendo en términos

Se organiza en tres niveles de gobierno; el nacional (gobierno central); el provincial: los "estados provinciales"; y el local (la municipalidad). Si se incluye el nivel europeo, se distinguen cuatro niveles gubernamentales. Rotterdam (desde 1972) y Amsterdam (1982) tienen un quinto nivel: una serie de submunicipios (10 en Rotterdam). Holanda es un país muy centralista y al mismo tiempo fuertemente descentralizado en el sentido de que todas las leyes y regulaciones se instituyen en "La Haya", pero en la mayoría de los casos la ejecución está en manos de las "autoridades más bajas". Es una forma de así llamado "co-gobierno", en que el nivel central y el local están gobernando juntamente un área de bien-común, cada uno desde su propio punto de partida.⁴⁵ Buena parte de los impuestos se distribuye entre los municipios a través del Fondo de Municipios, en acuerdo con ciertos criterios y con las políticas nacionales actualmente en vigencia. Los municipios reciben "su parte" conforme "una llave de distribución", establecida sobre la base de datos de la estructura social.

La ciudad de Rotterdam, durante mucho tiempo "una ciudad roja" con un gobierno municipal socialdemócrata mayoritario,

espaciales tanto como en términos culturales. Factores en este desarrollo están su tamaño pequeño, sus varias redes extensas de comunicación en un territorio culturalmente no demasiado heterogéneo hace siglos, su centralismo gubernamental y, quizás lo más importante, los procesos fuertes de suburbanización y desurbanización, que todavía continúan después el comienzo en los años cincuenta. Muy característico es el fenómeno que un porcentaje alto de los trabajadores urbanos viven fuera de la ciudad en municipios circundantes, prósperos y "verdes" (en Rotterdam 25% de la fuerza laboral activa).

45. El nivel central tiene *la iniciativa política concreta* o, por lo menos, la iniciativa formal de desarrollar un cuadro de referencia nacional para problemas de interés nacional, y *tiene la responsabilidad última*, es responsable para la priorización nacional, distribuye los fondos estatales, es coordinador de la ejecución, guardando la calidad de lo que se ejecuta y el tratamiento equitativo de todos los habitantes (la igualdad bajo la ley) y debe rendir cuentas al parlamento nacional. El municipio, el poder local, tiene en algunos casos un cierto margen para adaptar las leyes y regulaciones nacionales a circunstancias locales (descentralización), puede diseñar políticas y "ordenaciones" válidas al nivel municipal, siempre bajo prueba eventual por el gobierno central, en varias áreas de intervención. Aunque el gobierno central a veces no controle directamente cada actuación municipal, posee control efectivo a distancia por "los cordones de la bolsa". El sistema de recaudación de impuestos en Holanda garantiza el control central: 95 por ciento de los impuestos está recaudado directamente por el gobierno central ("impuestos generales").

contaba en 1998 con siete partidos políticos: los socialdemócratas con 15 escaños, los conservadores-liberales con 9, los liberales centristas con 3, los demócratas cristianos con 8, los verdes con 4, los socialistas con 4 y un partido local ("Partido de la Ciudad") con 2 escaños.⁴⁶ Desde el fin de la Segunda Guerra, el alcalde, quien ejerció como presidente del ejecutivo y del concejo municipal, pero no es electo popularmente, es de tendencia socialdemócrata.

Políticas municipales y acciones específicas contra la pobreza al nivel municipal y local

Como se ha dicho anteriormente, la ciudad de Rotterdam es a la vez la más rica y la más pobre del país. Un indicador evidente de esta situación es el hecho que de los veinte barrios más empobrecidos del país, siete se encuentran en Rotterdam.⁴⁷ Otro indicador dramático consiste en la dependencia de beneficios estatales al nivel mínimo: 51% de las familias es beneficiario y casi completamente dependiente de una forma u otra de seguros o provisiones financieras. Esta situación se presentaba a los ojos de los gerentes del gobierno y de la economía no solamente como dramática en términos sociales y económicos, sino también como un peligro para la cohesión social para el desarrollo, amenazando a provocar una segregación étnica seria. Esta definición de la situación fue punto de partida para el desarrollo de un complejo de políticas de parte del gobierno municipal para combatir el desempleo. El complejo se presentó bajo el nombre de "revitalización económica" o "la Nueva Rotterdam".

La Municipalidad de Rotterdam desarrolló, hacia fines de los años setenta "una escala de prosperidad", o más bien de pobreza de los barrios de la ciudad con el objetivo de tener un instrumento de medida para la distribución racional de fondos en el cuadro de la

46. En las elecciones de marzo 1998 dos partidos de la extrema-derecha, con 5 escaños juntos, y un partido cristiano-derechista (1 escaño) han sido derrotados completamente.

47. SCP (1997): *Jaarboek Armoede 1997* (Anuario de Pobreza). En el presente estudio figuran tres de estos barrios en la ciudad.

política social municipal. Más tarde, en 1996, el Gobierno Central empezaba a presentar en su "Anuario de Pobreza" un mapeo nacional de los barrios más pobres de Holanda. Siete barrios de Rotterdam aparecían en 1996 entre los veinte más empobrecidos del país. Los barrios investigados se encuentran entre los primeros diez.

En el análisis de las políticas municipales y locales específicas sobre la atención y erradicación de la pobreza es importante distinguir en primer lugar entre la política general del Estado de Bienestar, que encuentra en Holanda su expresión principal en la asistencia social, y las políticas locales del combate contra la pobreza en un sentido más estricto. Estas últimas políticas se refieren a regulaciones específicas en los años ochenta y noventa, desarrolladas al nivel local, y dirigidos a combatir "la nueva pobreza".

El Estado de Bienestar se desarrolló principalmente desde la segunda mitad del siglo pasado en todas las áreas del bienestar para combatir "la pobreza del proletariado industrial", asegurando los riesgos del mercado laboral (desempleo, incapacidad, vejez) y como sostén a hogares y personas que, por una razón u otra no eran capaces de cuidar suficientemente de sí mismas. El Estado de Bienestar también tenía como objetivo proveer a las personas dependientes la oportunidad de movilidad en la escala social (subsidio a la renta, a los gastos de la salud, la educación, etc.).

Es interesante notar que los "beneficios del Estado" eran también muy ventajosos para la clase media (bolsas de estudio, subsidio a la renta, a la salud, subsidio en caso de uso de provisiones culturales y de recreo, etc.), porque el derecho a un beneficio corre a lo largo de una escala entre ingresos y gastos. Por ejemplo: el derecho a un subsidio a la renta se acaba cuando los ingresos alcanzan a un nivel de 60.000 florines al año, y cubre alquiler hasta por 300 florines al mes. Este mecanismo de "la escala resbalante entre ingresos y gastos" se utiliza frecuentemente en las regulaciones del Estado de Bienestar.

Las políticas locales contra la nueva pobreza (o más bien contra la pobreza re-emergente), aunque operen con un alto grado de autonomía, tienen relaciones con un conjunto más amplio de políticas adaptadas en los años ochenta y noventa, que se dirigen a barrios pobres en las grandes ciudades. En el comienzo de los años ochenta aparecía en "la agenda política" el tema de los barrios viejos,

céntricos, empobrecidos de las grandes ciudades. Se formulaba el fenómeno de la "acumulación de problemas" en barrios con gran número de desempleados, alto porcentaje de grupos étnicos recién llegados, viviendas deterioradas, un alto grado de dependencia de beneficios estatales, y con una concentración de problemas de tráfico y adicción a las drogas, criminalidad en pequeña escala (vandalismo, robos, pintas en las paredes, etc.). Un aspecto nuevo del tema era que los problemas mencionados se definían como intrínsecamente interrelacionados, con la tendencia de reforzarse entre sí. Otro aspecto era que los problemas tenían una base física; es decir, territorial: eran problemas de un barrio. Eso fue el punto de partida para la integración de políticas que hasta este momento eran predominantemente sectoriales; es decir, funcionaban cada uno por sí mismo. Al mismo tiempo, el espacio físico del barrio se transformó "la base de operaciones": En un espacio físico es donde se dan los problemas y no se pueden solucionar si no se toman en cuenta todos los aspectos del problema integral. Porque el barrio consiste de residentes con problemas, los residentes han empezado a asumir un papel en la definición y la solución de los problemas: la participación de los ciudadanos, a través de sus organizaciones privadas, sino con la participación directa, se formulaba como condición esencial para el éxito de una intervención del gobierno municipal. Con la importancia creciente de la participación de los residentes, aumentaba también la importancia y el poder político de las submunicipalidades. Lo mismo ocurrió con las organizaciones de residentes, que ya han jugado un papel esencial en el proceso de la renovación urbana de viviendas. Se desarrollaba a lo largo de los años una serie de políticas con los mismos objetivos y las mismas características, cada vez más estructurales y más institucionalizadas: la política de "los barrios en acumulación de problemas" (1986), la renovación social (1989), los proyectos URBAN (1992, subsidiado fuertemente por la Comisión Europea) y finalmente la "Política Nacional de las Grandes Ciudades" (1996).

Todas estas políticas de hecho tienen por objeto el combate contra el empobrecimiento y el empeoramiento de barrios en un sentido apto: mejorar las viviendas, mejorar el ambiente físico y social, crear empleo, estimular la escolarización (el combate contra el

analfabetismo), reducir los gastos de la vivienda, desarrollar sistemas de sostén financiero a los pobres, reducir el problema del acceso a los servicios sociales, esa era la tarea de las instituciones públicas en el sector social. La integración de las diferentes operaciones sectoriales y la institucionalización de los diferentes actores y prácticas se encontraba con gran número de obstáculos: competencias tradicionales, procedimientos y culturas burocráticas diferentes y, también, falta de fondos. El problema más importante era que estas políticas especiales funcionaban aparte, al margen de las políticas genéricas existentes y tenían muy pocas probabilidades de cambiar la cultura política y burocrática tradicional. En todo caso, los barrios pobres eran en 1995 todavía "barrios en acumulación de problemas", aunque en algunos barrios se observan unas pequeñas señales de mejoramiento. Pero para los políticos y la población afectada, los mejoramientos no son suficientes. Juntamente con la "Política Nacional de las Grandes Ciudades", se inició en el nivel del país un esfuerzo político reiterado de "combate nuevo contra la pobreza", preparado y liderado en cuanto a su contenido y características por el gobierno municipal de Rotterdam.

Periodización de las políticas locales de combate contra la pobreza en Rotterdam

El término "combate contra la pobreza" y las políticas que formaban el contenido del combate surgieron en 1984 como algo nuevo y necesario en las condiciones sociales de estos años. Interesante y curioso porque la gran política contra la pobreza, la política genérica, constituida por el Estado del Bienestar mismo y más específicamente por la Ley de Asistencia Social, ha sido el instrumento, por excelencia, contra la pobreza. Se necesitaba, evidentemente, un esfuerzo político nuevo. Es la re-emergencia de fenómenos de pobreza, inicialmente definidos como problemas financieros de los dependientes de los beneficios estatales, la cual era la causa y el punto de partida de un "combate nuevo contra la pobreza". Los problemas financieros observados en los hogares

eran la consecuencia de la subida enorme del desempleo, producido por la recesión económica y la reducción de los gastos colectivos del Estado, especialmente de los beneficios estatales al nivel mínimo. El Estado en sí mismo era un factor de creación de una parte de "nueva pobreza" por la reducción de los beneficios financieros que tradicionalmente otorgaba a los pobres. Para corregir las consecuencias de esta reorganización de los gastos colectivos, las municipalidades holandesas, bajo el liderazgo de la Municipalidad de Rotterdam, empezaron a desarrollar intervenciones locales de sostén a los "hogares con ingresos al nivel mínimo". De esa cuenta se pueden observar, a lo largo de 1984-1988 cuatro "generaciones de intervención".

La primera generación 1984-1987: previniendo la "segregación social de los pobres". Luego de la aparición de la publicación en Rotterdam "Mínima zonder Marge" (Hogares al nivel mínimo sin margen financiero) se produjeron tres tipos de intervención.

Una intervención consistente en proporcionar sostén financiero a ciertos grupos de dependientes pagados con fondos municipales.

Otra intervención estaba conformada por una serie de intervenciones para corregir el "aislamiento social" y la "segregación social" de beneficiarios, en forma de subsidios para estimular la participación en la educación, la cultura, los deportes y otras actividades. Estos subsidios se concedían para garantizar la participación. Las intervenciones financieras fueron prohibidas inmediatamente por el gobierno central con el argumento de que la política de ingresos es privilegio del Estado Nacional. En el período analizado, la Municipalidad de Rotterdam desarrolló, "contra legem", un subsidio municipal destinado a la renta para hogares en peligro de evicción a causa de deudas. Los fondos se incluyeron en los presupuestos para los proyectos para renovación urbana. Cada partido político ganaba en la renovación urbana con esta acción, por lo que esta intervención no fue prohibida y continuó vigente hasta finales de los años ochenta. El número de casos se estabilizó al final de esa década en 5.000 hogares, invirtiéndose por año alrededor de cinco millones de florines (alrededor de unos 25 millones en el período en que la misma estuvo en vigencia). La ejecución de esta política estuvo en manos de las

corporaciones de vivienda y el departamento municipal de asuntos sociales.

Una tercera intervención era el desarrollo de un "pasaporte rotterdamense" de participación a la cultura y actividades sociales. El pasaporte daba derechos a descuentos fuertes si una persona visitaba museos, cinemas, tomaba parte en cursillos, etc. El pasaporte podía comprarse por todos los residentes, los pobres pagaban diez florines, los ricos ciento diez. El pasaporte todavía existe en 1998, tiene alrededor de cincuenta mil tenientes. El sorteo de provisiones ha sido extendido. Se paga la intervención con fondos municipales y contribuciones de los provisosores de actividades, quienes también ganan con esta política porque reciben más visitantes. La venta del pasaporte es cosa de un "almacén" municipal que es parte del departamento de asuntos sociales.

La segunda generación: 1987-1989. En la segunda mitad de la década del ochenta se hizo muy relevante, política y socialmente, el endeudamiento de los hogares con ingresos bajos, viviendo en casas de corporaciones (viviendas sociales). Las corporaciones y la compañía municipal de gas perdían grandes montos de ingresos por el no pago de rentas y de facturas de energía. Había al mismo tiempo gran número de evicciones (cerca de 1.000 al año). Para corregir esta situación problemática para los residentes tanto como para las corporaciones y la compañía de energía, se desarrolló un proyecto de saneamiento de deudas para hogares al nivel mínimo, en acuerdo con las leyes existentes en el país. El departamento de Asuntos Sociales de la Municipalidad estuvo a cargo de esta política. Liderado por el departamento se constituyó un "joint venture" entre el departamento, el banco de crédito municipal, las corporaciones y la compañía de energía. Cada hogar endeudado se enviaba al departamento más o menos forzosamente (la amenaza de evicción) para arreglar las deudas. Para controlar y ayudar a los hogares saneados, las organizaciones profesionales privadas fueron obligadas a "acompañar a los clientes" por una duración de tres años. Los fondos necesarios del aparato y para el saneamiento se obtenían de la Municipalidad, el banco de crédito, las corporaciones, la compañía de gas y los demás

deudores privados y públicos. Aproximadamente 15.000 hogares han sido ayudados. Se observó un fin exitoso en 60% de los casos.

La tercera generación: 1989-1995. Este es un período en el que los problemas financieros de los hogares dependientes de los beneficios del Estado se endurecieron de nuevo, debido a la subida de las rentas, de contribuciones propias en caso de uso de servicios sociales, de servicios de salud, de educación, etc. Los beneficios al nivel mínimo quedaron congelados en términos de poder adquisitivo al nivel de 1986. En 1989 por primera vez hubo un cambio al nivel central en el sentido de que el Gobierno Central empezaba lentamente a reconocer políticamente que en los Países Bajos resurgía la pobreza. Las municipalidades recibían de la parte del gobierno central 50 millones de florines para el combate contra la pobreza, definida como "aislamiento social". Los fondos tenían que añadirse a la "asistencia social especial" bajo la gerencia de los departamentos municipales de asuntos sociales. Al mismo tiempo, los presupuestos para la asistencia social especial fueron descentralizados hacia las municipalidades, dando a estas más espacio para desarrollar regulaciones adecuadas para problemas locales. Sin embargo, lo más importante fue el reconocimiento político por parte del Gobierno Central de que la pobreza existía en Holanda.

La cuarta generación: 1995-1998. Estimulado políticamente por publicaciones de la Municipalidad de Rotterdam, el Gobierno Central publicó en 1995 un documento reconociendo francamente la pobreza en Holanda como consecuencia de la reducción de los gastos colectivos y formula algunas iniciativas financieras de sostén a "grupos al nivel mínimo en necesidad" definidos como "grupos evidentemente vulnerables". El cambio importante es que el gobierno reconoce grupos en necesidad especial (grupos meta) y temas de alta importancia (gastos de vivienda, gastos de ancianos solos, y gastos de crianza de niños en hogares al nivel mínimo). La Municipalidad de Rotterdam tomó inmediatamente la libertad de operacionalizar las nuevas ideas del Gobierno Central por medio de su documento "Un nuevo ataque a la pobreza".

¿En qué consiste este nuevo ataque a la pobreza? Primeramente se focaliza el documento en grupos meta: grupos en alta vulnerabilidad,

grupos también cercanos al corazón emocional de la población: ancianos con solamente una pensión estatal al nivel mínimo; madres solas en dependencia de larga duración de beneficios y sus hijos; incapacitados, y gente sin techo. Aunque se identifican científicamente alrededor de 30 mil hogares en pobreza (incluyendo estas clasificaciones) políticamente se establecía que Rotterdam contaba con 15 mil hogares directamente vulnerables. Esta diferencia en la decisión política se debe a que los fondos no son suficientes para cubrir los 30 mil hogares.

PERSPECTIVA ACERCA DE LA POBREZA Y LA GESTIÓN PÚBLICA PARA SU ERRADICACIÓN

En 1989 se tenía consciencia en la ciudad, con el gobierno municipal acerca de "una quiebra en el diseño de la revitalización" y por consecuencia en "la textura social urbana": El desarrollo social no iba al mismo paso que el desarrollo económico. Esta apreciación política estimuló una serie de políticas de corrección: la política de "renovación social",⁴⁸ más tarde continuada basándose en políticas nacionales como "la Política de Ciudades Grandes (1995), seguida por nuevas regulaciones del mismo tipo bajo el liderazgo de un Ministerio nacional nuevo, instituido en 1998, que deberá dirigirse a "las políticas de las ciudades grandes y las minorías culturales".⁴⁹ Este tipo de políticas está caracterizado por un esfuerzo para intervenir a la escala de y dentro del perímetro del barrio, para integrar políticas existentes, de modo que se produce una "sinergia" entre los varios actores relevantes con las mismas prioridades. La participación activa de los vecinos es considerada de alta importancia. Se limita la acción a los barrios más pobres, definidos como pobres o "atrasados

48. Commissie-Idenburg (1989): Rotterdam, ongedeelde stad. Sociale vernieuwing in Rotterdam (Rotterdam, ciudad dividida. Renovación social en Rotterdam). Rotterdam: Prensa Municipal.

49. Gobierno Nacional (1998): Ontwerp Regeerackoord 1998 (Diseño del Acuerdo sobre el Documento Constitutivo 00 y Programático del Gobierno). Den Haag: Departement van Algemene Zaken, 18 juli 1998.

socialmente" por un número de indicadores objetivos. Primeramente la intervención se dirige al refuerzo de la base económica (empresas pequeñas) y su ambiente físico (calles, plazas, espacios verdes), a garantizar la seguridad física-social contra la criminalidad pequeña, causada por la concentración de la pobreza y el ambiente degradado, a la creación de empleos al nivel del barrio, la renovación de viviendas, y el mejoramiento del ambiente físico y social por la provisión de facilidades públicas. Las intervenciones se pagan basándose en fondos, provistos por el gobierno municipal, el gobierno nacional y la Unión Europea.

La "quiebra" entre el desarrollo económico y el desarrollo social resulta en "una ciudad y sociedad urbana dividida".⁵⁰ Esta división, aunque es una construcción intelectual para delimitar varios fenómenos en el mundo real de las ciudades, puede observarse claramente en Rotterdam. Hay barrios relativamente prósperos y barrios empobrecidos. En los barrios de "pobres" se concentran los desempleados; existen barrios con más de la mitad de los adultos entre 16 y 65 años de edad sin trabajo. Se concentran allá las familias beneficiarias de asistencia social (a veces más que 50% de la población residente), problemáticamente endeudadas. No es una mera casualidad que se encuentren en estos barrios la mayoría de los grupos étnicos de las varias nacionalidades presentes, legales tanto como ilegales. No es coincidencia que, a pesar de la renovación urbana de los años pasados, gran número de las casas en los barrios pobres todavía está en condición degradada y las viviendas renovadas demasiado caras para sus habitantes. No hay muchos lugares verdes; al contrario, hay ruido del tráfico día y noche, hay polución del aire y problemas con la recogida de basura. Las facilidades sociales, culturales y educativas son a veces de menor calidad que en los barrios "mejores", y de vez en cuando incluso de menor cantidad, mientras que la necesidad de estas provisiones es más alta que en los barrios

50. Los términos y la conceptualización de la división urbana se toman a dos publicaciones de 1992. Véase: Fainstein, y Fainstein (1992): *Divided cities*, Duffy, H. (1992): *Divided Cities in the Global Economy*. Human Strategies. The 1992 European-North American State-of-the-Cities Report (Ciudades Divididas en la Economía Global. Estrategias Humanas. Informe sobre la situación de las ciudades en Europa y América del Norte 1992). Chicago/Rotterdam: The PSARAS Fund.

donde hay más adinerados. Se desarrolla en los barrios populares las primeras características de una cultura de la pobreza o más bien del desempleo, porque en algunas partes no puede encontrarse "modelos de parentesco del papel trabajador"; casi nadie en el ambiente relevante tiene un trabajo. En la mayoría de los barrios viejos alrededor del centro están cristalizándose estructuras sociales y repertorios culturales que están difiriendo en grado creciente de lo que puede observarse en los barrios de los "activos" en la economía, los más o menos adinerados. Estas estructuras específicas no solo están en función de la condición económica, sino también de los procesos continuos de formación de nuevos fenómenos culturales, generados por la mezcla diaria de los varios repertorios étnicos presentes en un territorio limitado, donde se vive en un "contexto físico denso".

Esta divergencia entre los pobres y los demás residentes urbanos no es un resultado de la elección libre de los afectados; ellos están, al contrario, forzados a reorganizar su forma de existencia dentro de un espacio territorial, social, económico y cultural, que les ha sido concedido por los partidos más poderosos en el mercado de bienes y servicios, por las políticas nacionales y locales o más directamente por tendencias sociales y culturales en el desarrollo de la sociedad urbana holandesa. Eso no es decir que los residentes de los barrios viejos se encuentran todos en circunstancias de marginalidad, hay familias que viven por preferencia, y hay pobres que viven en barrios mejores.⁵¹ Además, la marginalidad en la práctica diaria es un fenómeno relativo y dinámico, con variaciones en grado y duración temporal entre las familias individuales afectadas. Lo esencial en la división urbana es que puede observarse a lo largo de varias dimensiones del fenómeno una segmentación entre el mundo dinámico de las familias que toman parte en "la Nueva Rotterdam" y el mundo sin perspectiva de los excluidos, de los marginados. La Nueva Rotterdam es intrínsecamente vinculada a la mundialización

51. Se dice en Holanda que los pobres en buenos barrios viven en "pobreza silenciosa": No son muy visibles "de fuera"; muchas familias en problemas allá están acostumbradas a cubrir su situación. El término está aplicado también a los ancianos pobres y familias que han bajado de la clase media y no hacen reconocibles sus problemas.

en un sentido económico tanto como social y cultural; los excluidos son sorprendentemente vinculados al mismo fenómeno de globalización pero con efectos contrarios: La globalización los excluye como masa económicamente inutilizable, destruyendo sus recursos ya escasos, no solamente en un sentido material, sino también en cuanto a su capital social y cultural.⁵² Los desafíos son grandes y complejos, pero el futuro es de todos modos incierto. Lo importante es que hay que imaginar nuevas políticas y nuevos métodos, una nueva ética de la gestión pública en la que los pobres sean activamente sujetos sociales en la perspectiva de erradicar, de nuevo en el caso holandés, la nueva pobreza.

52. Oude Engberink, G. (1995): "De verdeelde stad" (La ciudad dividida). Geografie V-2.