

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

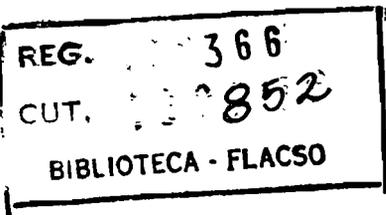
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Scheingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA

GERARD OUDE ENGBERINK

LO SOCIAL EN CRISIS

Lo social en la Unión Europea se encuentra en crisis

La Europa nueva se construye, prometiendo una prosperidad sin precedente para sus ciudadanos. Pero esta promesa de prosperidad se aplica solamente a los ciudadanos que poseen las medidas materiales y culturales para participar en esta nueva dinámica. Existe un gran número de europeos y europeas que quedan rezagados y parecen efectivamente relegados al segundo plano en la distribución de las riquezas.

Más que un fenómeno exclusivamente económico, la pobreza y la precariedad, en las cuales se encuentran millones de personas, constituyen una seria amenaza a su ciudadanía, a su estatuto de ser ciudadano auténtico, incluso para su dignidad de ser humano. La crisis no es solamente una crisis económica o una ruptura en la cohesión social, sino que quizás es, también una crisis ideológica y cultural, una crisis de la moralidad, una ruptura en la filosofía política de los años pasados y, por consecuencia, en los lazos existentes de la solidaridad social colectiva. Es aquella forma de solidaridad, que ha garantizado a los más pobres y los más marginalizados una base de subsistencia o, por lo menos, una perspectiva de mejoría de su posición social y económica en el futuro.

Esta crisis en lo social constituye el problema más grave de los años noventa para las ciudades, las regiones y los estados-miembros de la Unión Europea y para el proyecto comunitario mismo. La cuestión fundamental, será, pues, si habrá una Europa próspera y equitativa para todos sus habitantes, o si habrá una Europa en la cual gran número de personas se encuentren excluidos de los mercados de bienes, servicios y cultura; una Europa, en la que un segmento considerable de la población no pertenezca a la sociedad de los ciudadanos, y sea efectivamente declarado, fuera del asunto social, fuera del

futuro. Una Europa como esta es más que una comunidad a dos velocidades: se encuentra esencialmente dividida contra sí misma y por esta razón, destinada a estrellarse.

No necesitamos de complicadas investigaciones científicas para observar en la Unión Europea el crecimiento de fenómenos de pobreza y de marginación. El número de desempleados en busca de empleo haciendo cola en las oficinas de colocación y las bolsas de trabajo está creciendo cada día más. La precariedad del empleo, la dificultad de conseguir un trabajo, de mantenerse en el mercado laboral o de hacer participar lo suficientemente de los seguros y el socorro a los parados, deben ser contados entre los factores principales, que conducen a hombres, mujeres y familias hacia una vida sin recursos suficientes, y, algunas veces, sin ningún recurso del todo. Los recursos inseguros e irregulares constituyen el exponente de la precariedad económica. Pero además de esto, una situación poco estable, la irregularidad o la ausencia de recursos, condenan a las personas afectadas a vivir en viviendas indignas y a veces a vivir sin techo alguno.

En casi todas las grandes ciudades se pueden observar, en los rincones de la sociedad próspera, personas errantes, no solamente estos hombres clásicos de la vida vagabunda, sino un número creciente de hombres, mujeres y niños comunes y corrientes sin techo ninguno.

La ciudad lo suficientemente rica de Glasgow, en Escocia, contaba en 1992 aproximadamente con siete mil personas sin domicilio. En el famoso metro, el «tube,» de Londres, se pueden encontrar madres con sus hijos pequeños y todas sus posesiones personales en una carreta, que han hallado allí, sobre los andenes del metro, su inseguro hogar. La ciudad de Rotterdam, la más rica y activa de Holanda, se ve confrontada por tres mil personas sin alojamiento y por un número creciente de refugiados y personas que buscan asilo político, para los cuales apenas hay alojamiento digno de este nombre. La gran ciudad impresionante de Lisboa cuenta con varios miles de familias en busca de un techo decente y unos miles de personas «sem abrigo», sin techo ni derecho.

Y, seguidamente, existen categorías considerables de la población, en las cuales la pobreza no es muy manifiesta, muy visible, pero sí dura. Es la pobreza y la marginación que caracterizan la calidad de vida de los ancianos con pensiones insuficientes de retiro y de vejez, o sin ninguna pensión, y por tanto, dependientes del sostén familiar o de obras de caridad. Esta pobreza caracteriza frecuentemente las oportunidades de vida de los minusválidos, o de las familias monoparentales, casi siempre familias de una madre sola. Y más que nunca son la pobreza y la marginación, las que confieren una dimensión específica de vulnerabilidad a la situación de la mayoría de los grupos étnicos, de inmigrantes y refugiados.

La magnitud y la intensidad de la crisis social se da a conocer en los documentos y publicaciones municipales de las grandes ciudades en Europa. La ciudad industrial y comercial de Birmingham en Inglaterra, estima el número de sus ciudadanos dependientes de prestaciones sociales en más del 50% de la población urbana. La cifra comparable para la ciudad de Rotterdam se encuentra alrededor del 40%. En las ciudades del Sur de Europa, la situación puede ser todavía más grave, aunque muchas veces no existan cifras exactas y no se puedan comparar fácilmente los sistemas de prestaciones sociales. En estas ciudades del Sur los sistemas de protección social están en vías de desarrollo y aún son incapaces de cubrir las necesidades de vida en forma integral de la gente sin ingresos, como en los estados de bienestar del Norte de Europa. Allí, en los países del Norte, los sistemas más o menos completos se mueven actualmente en línea descendente, debido al tipo de desarrollo económico y al cambio paralelo en las ideologías políticas; esto arroja como resultado, el que ahora exista menos protección que, por ejemplo, durante los años setenta.

Con todo esto, la Comisión Europea calcula el número actual de pobres en la Comunidad en más de cincuenta millones de personas, que reciben ingresos de menos del 50% del sueldo promedio, común en su país.

Actualmente, el fenómeno de la pobreza en los países Europeos atrae de nuevo la atención política. Pero todavía se define este fenómeno como un problema residual y trasciende; en la política corriente, la pobreza y la marginación son los costos que deben pagarse temporalmente como pago por la transformación económica, «la revitalización», como se le llama. Cuando la Unión se haya establecido otra vez como poder fuertemente competidor en la economía mundial, frente a los Estados Unidos y los Tigres Asiáticos, en este futuro los beneficios de la nueva prosperidad irán a gotear lentamente hacia los pobres, los desempleados, los dependientes. Este es el pensamiento general; políticamente no se toma conciencia de que el problema de la nueva pobreza es una realidad estructural y permanente, como producto lógico y natural de la revitalización misma. El fenómeno, como categoría residual, solamente necesitaría medidas específicas de corto plazo para combatir los efectos más directos y más negativos de la transformación. En este sentido el combate contra la pobreza en Europa es muy similar a las políticas sociales para suavizar las consecuencias del llamado «reajuste estructural» en países del tercer mundo, frente a grupos duramente afectados (en forma de una red social salvavidas).

Científicamente, en la definición dominante en Europa se iguala el fenómeno de la pobreza y de la marginación con las características de los portadores, de las personas afectadas. No se encuentra frecuentemente referencia al fenómeno como resultado, como producto de procesos sociales, económicos y culturales de cambio en la sociedad urbana, nacional o mundial. En

términos de medición, la comunidad científica y política tiende a contentarse, por lo tanto, con dos tipos de tratamiento del tema.

Primeramente, se producen estadísticas a nivel macro nacional o internacional, que indican porcentajes de personas o familias, que se encuentran bajo una línea mínima de ingresos. La línea mínima, con referencia muchas veces a la canasta básica, es una convención política que se decide cada año a nivel nacional como compromiso entre los precios del mercado libre y las exigencias políticas del día. Personas o familias que reciben ingresos bajo esta línea se definen como pobres, porque no tienen dinero o sostén suficiente para sobrevivir de una manera considerada decente en su país.

Hay un número de variaciones de este método; la definición Europea es un ejemplo («menos de la mitad del ingreso medio, corriente en un país»)¹.

Algunas veces la trayectoria, los cambios en la posición relativa de ciertos grupos de la población son objeto de investigación.

Dentro de este marco de referencia, la pobreza equivale a la falta de dinero para comprar aquellos bienes considerados las cosas, necesarias para sobrevivir en un país.²

Otro método, frecuentemente fundamentado en un trabajo de campo empírico, intenta identificar el estilo de vida de los pobres, en forma muy similar a lo que ha hecho Oscar Lewis en las Américas: etnografía de la pobreza de grupos limitados de personas en ciertas ciudades, barrios, y ambientes concretos. Estos estudios, aunque muy informativos, muchas veces no logran relacionar el mundo del pobre con lo que ocurre en la economía y la sociedad en general: el mundo propio del pobre todavía se equipara con la pobreza; los procesos económicos y sociales que afectan diariamente la vida concreta de los pobres no se constituyen como enfoque importante. No se responde a la pregunta fundamental, cómo se produce la pobreza, porque ciertos grupos se encuentran más fuertemente afectados que otros, y porque la pobreza se desarrolla, en una situación de creciente prosperidad para otras capas sociales en Europa.³

1 Vease: Robbins, D. (ed.): *Observatory on national policies to combat social exclusion. Third Annual Report*; Comisión de las Comunidades Europeas/DG V; Brussels, 1995.

2 Townsend, P.: *The International Analysis of Poverty*; Blackwell, Oxford, 1992

3 Vease: Engbersen, G.A.O: *Moderne Armoede («Modern Poverty»)*; Stenfert Kroese; Leiden; 1987.

Fagin, L. and M. Little: *The forsaken families*; Harmondsworth; 1984.

Auletta, K.: *The underclass*; New York; 1982.

Harrison, P.: *Inside the inner city*; Harmondsworth, 1983.

Oude Engberink, G. and B. Post: *Grenzen van de Armoede («The frontiers and limits of poverty»)*; Divosa; Utrecht; 1994.

POBREZA, MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza y la marginación son mucho más que la falta de dinero solamente. El padre francés, Joseph Wrésinski, ha definido estos fenómenos con gran elocuencia ante el Gobierno francés. Ha dicho:

«La precariedad constituye la ausencia de una o varias seguridades, sobre todo la del empleo, lo que permite a las personas y las familias asumir sus obligaciones profesionales, de familia y de sociedad, y disfrutar de sus derechos fundamentales. La inseguridad, resultante, puede ser más o menos extensa y traer consigo consecuencias más o menos serias y definitivas. Conduce a la pobreza generalizada, al afectar varios terrenos de la existencia, al permanecer y al comprometer la oportunidad para las personas afectadas de reasumir sus responsabilidades y de reconquistar sus derechos ellos mismos, dentro de un futuro previsible».⁴

La pobreza y la marginación no constituyen realidades nuevas. Estos fenómenos desde hace mucho tiempo han sido objetos de varios análisis y reflexiones del orden científico y político, y han ocasionado numerosas iniciativas tanto públicas como privadas.

En la mayoría de los países europeos los expertos científicos y las autoridades nacionales, regionales y urbanas pensaron durante mucho tiempo que la pobreza era una realidad residual, como ya ha sido dicho anteriormente, condenada a desaparecer con el progreso y el crecimiento económico.

Este punto de vista ha sido modificado hacia finales de los años setenta, conjuntamente con la aparición de nuevas formas de pobreza y de marginalidad. Primeramente, esas formas, son el resultado de la crisis económica, particularmente del aumento del desempleo y la precarización de las condiciones del trabajo. Esta situación es producida por la recesión económica, las profundas transformaciones en la infraestructura tecnológica y la «globalización» de los mercados.

Esta fue, y lo es todavía, la época en que en la Ciudad de Rotterdam el paro de los obreros clásicos y tradicionales del puerto, de las empresas químicas y las industrias de acero, con una escolarización bastante baja, pero hasta ese momento productivos a base de «fuerza muscular», aumentaba de un porcentaje tolerable de siete a un porcentaje catastrófico de veinticinco en un período menor de cinco años. Estos obreros fueron efectivamente y permanentemente excluidos del mercado del trabajo reestructurado, en tanto

4 Wrésinski, M. J.: Grande pauvreté et précarité économique et sociale; Conseil Economique et Social; Journal Officiel, Paris, 1987.

que a un gran número de jóvenes, —mal escolarizados también—, que ingresaban en el mercado por primera vez, se les rechazaba refusing la entrada al primer empleo.

Existen además otras formas de pobreza y de marginación que han persistido por hace muchos años, o que se han desarrollado en el cuadro de profundos cambios sociales, características del desarrollo de las sociedades industriales y post-industriales. La pobreza clásica de los campesinos sin tierra, de los obreros estacionales, de personas de mayor edad sin familia, de la gente sin techo, de estos grupos pequeños, muy típicos en la sociedad urbana ha desaparecido de la vista diaria en la mayoría de los países en la Unión Europea durante los años setenta bajo la influencia del desarrollo económico y la construcción rápida de los sistemas del estado de bienestar. Pero con frecuencia esta pobreza no desaparece de la realidad social, sino que ha sido encubierta solamente durante estos años de prosperidad. Actualmente, estas formas tradicionales afloran de nuevo al campo y a las calles de las ciudades. Aquellas formas se adjuntan a una nueva pobreza, de obreros abandonados en la carrera tecnológica de la competición internacional, de personas que apenas son capaces de pagar la renta de su casa o que carecen de los medios suficientes para alquilar un alojamiento decente y viven forzosamente en lugares de miseria, que muchas veces constituyen un peligro para su salud física y social.

Añadimos a estas nuevas formas de pobreza la situación económica, social y cultural de los grupos de origen étnico, que provienen de todos los sitios amenazados del mundo en busca de una vida más segura, física y económicamente, o de estos grupos étnicos, que ya han vivido desde hace mucho tiempo en las comunidades de las cuales forman parte integral, pero que han sido mantenidos al margen de la riqueza y del poder.

Son estas categorías de pobres y marginalizados, antiguas y nuevas, las que efectivamente se encuentran excluidas del desarrollo dinámico en la economía y la sociedad urbana.

En los últimos años surgió en el debate europeo un término nuevo para describir la pobreza creciente: la exclusión social.

Exclusión social es un concepto políticamente muy explosivo.⁵ El uso de este término indica en primera instancia que los científicos y políticos han perdido la esperanza de los años ochenta, de que la revitalización económica por sí sola sea base suficiente para combatir la pobreza con éxito. Equivale al reconocimiento de que la reestructuración y modernización económica pueden producir efectos negativos en un sentido social. El éxito económico no va a salvar a todos los ciudadanos. Así, el uso del término

5 European Commission: Intensifying the fight against social exclusion and fostering integration; Brussels, 1992.

«exclusión social» indica por fuerza comprobar políticamente que es muy necesario desarrollar al lado de las políticas de promoción económica un sistema efectivo de protección social, para garantizar un nivel necesario y aceptable de cohesión social. Este sistema debe ser integrado dentro de lo posible con los esfuerzos en el plano económico, dirigido a toda la población, pero especialmente encaminado hacia las necesidades de los pobres y marginados de la sociedad urbana.

Con mayor exactitud que el término pobreza, que se refiere en el uso diario exclusivamente a la falta de ingresos para proveerse de las necesidades de la vida, el concepto de exclusión social es particularmente adecuado para indicar cambios fundamentales en la posición de las clases bajas de la sociedad. El acento radica en el carácter multidimensional de los mecanismos por los cuales personas y grupos están excluidos de la participación en los mercados, de las prácticas y derechos sociales, que forman la base de la integración social. La exclusión social enfatiza y manifiesta no solamente en la falta de medios financieros, sino también en el ambiente del alojamiento, de la educación, de la salud y la cultura, y en el acceso a los servicios públicos o privados, ofrecidos a la ciudadanía en estos terrenos.

La exclusión social no afecta solamente a individuos en una situación de fracaso personal, sino también a grupos discriminados y segregados por la mayoría de la población o por organismos que dominan uno o varios terrenos de la vida social. En este sentido, la exclusión social se refiere al riesgo de fragmentación, de dualización y de disminución de la cohesión social, en una palabra, a la ruptura de la sociedad nacional, regional urbana.

La exclusión social se presenta en formas diferentes en los países y ciudades del Sud y del Norte de Europa, se expresa diferentemente en regiones prósperas y regiones en estancamiento, y en formas distintas en las ciudades y el campo.

Estas formas diversas se encuentran igualmente en el ambiente urbano; ninguna ciudad de Europa se puede comparar fácilmente con el nivel de expresiones concretas de pobreza y de marginación. Estas formas existenciales resultan de un gran número de procesos particulares, pero el problema fundamental es el mismo en todas las ciudades de la Unión Europea: la ruptura en las estructuras de la cohesión y vitalidad urbana. Existe una división creciente entre un segmento de la población urbana, que toma parte en el desarrollo de la nueva economía que es portador de una dinámica cultural desafiante, un segmento que vive confortablemente, que goza de la vida, y está ganando más dinero que nunca. Hay otro segmento, que se encuentra más o menos estancado, que ha caído prisionero de una situación de falta de bienes materiales, falta también de cultura, de escasez de perspectiva, de esperanza, y de escasez de futuro. Este segmento vive en la experiencia de

una reducción efectiva de sus posibilidades de vivir, y observa también una reducción de sus oportunidades en el futuro.

Es exactamente aquí, en esta situación, donde se encuentran la raíz y el corazón de la crisis social y, *a fortiori*, de la crisis moral. En esta división, en estas ciudades divididas se encuentra la fuente de las tensiones sociales, de los conflictos interétnicos, la causa de la competencia, frecuentemente violenta, entre personas en la misma situación económica, en la misma clase social declarada («underclass» en inglés), personas económicamente iguales, que luchan entre sí por los escasos medios existentes y lo hacen en los términos irrelevantes de cultura, lengua, color y raza diferente.

Actualmente la Unión Europea cuenta con más de cincuenta millones de personas en pobreza monetaria, el crecimiento de este número se caracteriza por su rapidez, y constituye un motivo de alarma. Pero detrás de las cifras se esconde el sufrimiento vivo de los hombres, mujeres y familias, que se encuentran excluidos de la nueva prosperidad, de la participación social normal, de la estima de la sociedad, del estatuto de ciudadano real.

Este es el sufrimiento de hombres y mujeres, que corren el riesgo de quedarse con rasgos y memorias en su cuerpo y su mente de los acontecimientos que han marcado su existencia y muchas veces las de sus padres y sus hijos.

Esta es la vida de una mujer, una madre sola, cabeza de familia, nacida en un ambiente miserable y criada en reformatorios. Es la vida de una persona que solicita alojamiento, pero que nunca es capaz de conseguir una casa decente o un techo estable. Esa es la vida de una escolarización fallida, de poseer la experiencia en todas partes y a pesar de ello, nunca encontrar un trabajo de buena calidad por falta de diplomas. Esa es la vida de sufrir el rechazo social como individuo con características desdeñadas o como miembro de un grupo minoritario con reputación dudosa a los ojos de la mayoría de los ciudadanos. Esa es la vida de la falta permanente de dinero, una vida perseguida por la amenaza frecuente de contraer deudas con los alquiladores de vivienda o con la compañía de gas. Esas son las vidas sin perspectivas de mejores oportunidades en un futuro previsible, vidas que constituyen los pequeños y grandes dramas de cada día.

Esas son muchas veces también las vidas auténticas, caracterizadas por un humanismo verdadero, que se expresa con acciones persistentes para mantener un mínimo de dignidad humana a pesar de todos los fracasos, siempre amenazantes.

Con esta definición de los problemas se plantea la cuestión de la política social. ¿Qué hacer ?

¿Qué hacer para garantizar a los ciudadanos un futuro económica, social y culturalmente aceptable? ¿Cómo garantizar la cohesión social entre los segmentos descritos de la población, que actualmente amenazan con tomar cada

uno su propio camino? ¿Qué hacer al nivel de la política urbana? ¿Qué hacer en relación con la integración europea, donde no solamente habrá libre circulación de ideas, bienes, servicios y trabajadores calificados, sino también de problemas?

¿QUÉ HACER?

Los estados norteamericanos de bienestar han desarrollado durante este siglo, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, sistemas de seguridad y asistencia social, los cuales alcanzaron su punto culminante hacia fines de los años setenta. Han asegurado más o menos a todos sus ciudadanos un nivel de sobrevivencia relativamente decente, en el sentido de que ningún nacional residente careciera de acceso a algunas provisiones en tiempos de adversidad financiera, si una persona se encontrara sin recursos personales o familiares. Aunque estos sistemas no fueran en modo alguno suficientemente adecuados para satisfacer las exigencias que demandaba una ciudadanía auténtica, los Estados del Norte lograron expulsar de la vista pública y del debate político la pobreza más visible y más dura en los años sesenta y setenta. Las instituciones no han sido desarrolladas solamente con motivos humanitarios de solidaridad colectiva, basada ideológicamente en ideas cristianas o socialistas, sino que han contribuido al mismo tiempo con la flexibilidad del mercado laboral, acogiendo a los desempleados en tiempos de recesión, y preparándoles a entrar en una coyuntura ascendente. Con todo esto, la motivación más fuerte, aunque frecuentemente encubierto, pero muy presente, fue primeramente apagar el peligro de conflictos sociales entre el segmento de la población, que controlaba las riquezas y el segmento pobre, que no tenía acceso a los centros de poder y a la distribución de bienes y servicios. Con el mismo motivo el Estado mantendría a las personas, que no eran, y nunca serían, capaces de ganarse su vida independientemente.

El desarrollo del estado de bienestar de este tipo amplio ha sido pagado en general por el crecimiento de la productividad de año en año. Se puede comprender que un desarrollo ulterior no fue posible en el momento en que los efectos de la recesión económica se hicieron sentir fuertemente a fines de los años setenta, y sobre todo al comienzo de los años ochenta. El embargo sobre los beneficios creció enormemente hasta que los sistemas de seguridad casi sucumbieron bajo el peso financiero de tantos clientes; al mismo tiempo, la solidaridad de la gente todavía en posesión de un trabajo iba reduciéndose rápidamente.

Seguidamente, la mayoría de los estados nortños decidieron recortar las prestaciones financieras, con el objetivo de liberar fondos de inversión y dirigirlos a la revitalización económica. Realizaron esta disminución en general con el propósito de limitar el círculo de personas que anteriormente tenían derecho a ellas (los jóvenes especialmente sufrieron con esta política); de reducir el aumento periódico del dinero que los dependientes recibieran (con grandes problemas para las familias monoparentales y los desempleados durante largos períodos), y finalmente, de añadir una multitud de condiciones, que limitaban la duración de las prestaciones.

A la limitación de la seguridad social se añadió, en la mayoría de los países, la disminución de otras prestaciones del Estado de bienestar, tales como la reducción del apoyo financiero para la vivienda, la educación, la salud pública y demás sectores, afectada frecuentemente en forma de aumento de los precios que los consumidores tenían que pagar en caso de utilizarse. Los Gobiernos esperaron como resultado de estas políticas una disminución de los gastos colectivos y un aumento de eficiencia institucional, todo a base de una fe fuerte en el funcionamiento saludable del mercado.

El resultado fue la reaparición de la pobreza visible en las calles, especialmente en las grandes ciudades, en forma de personas y familias sin techo; un crecimiento enorme del endeudamiento de las familias, y el desalojamiento causado por los gastos de vivienda, que aumentaban rápidamente; un empeoramiento de la salud de los vecinos de barrios pobres, debido a que el acceso a las provisiones sanitarias se limitaban duramente. Al mismo tiempo se observó un proceso de creciente fragmentación en las familias, un aumento de violencia irracional, y una segregación social y física entre distintos grupos de la población. Por primera vez se discutían de nuevo las diferencias entre los barrios urbanos en términos de «ricos» y «pobres», y apareció el concepto de «barrio en crisis» («quartiers en crise» en francés).

Los países del Sur presenciaron los mismos problemas, aunque el camino hacia «la nueva pobreza» fue un poco diferente. Las ciudades se modernizaron en general durante los años sesenta y sobre todo setenta, relacionándose con las redes económicas y políticas de la Comunidad Europea. Fueron años de una prosperidad creciente y de liberalización política en Portugal, España y Grecia; Italia ya había tomado el camino hacia la Comunidad desde el comienzo de esta institución, una vez pasada la catástrofe de la Guerra Mundial.

Desde los años cincuenta gran número de los ciudadanos de los países del Sur emigraron a los países nortños buscando un nivel más alto de vida. Mientras tanto, las regiones campesinas casi se vaciaron por la emigración, especialmente de los jóvenes, hacia las ciudades grandes, en pos de un trabajo y una vida mejores que las del campo, tradicionales y estáticas. Estos inmigrantes se incorporaron en general a los estratos sociales bajos urbanos, que

disfrutaban de un aumento de empleos manuales, creados en los mercados nuevos. Apoyados en la creciente prosperidad, los países del Sur comenzaron a instituir lentamente políticas sociales financieras para asegurar sus ciudadanos contra los riesgos de la vejez, el desempleo, la minusvalía, etc. y a construir otras provisiones en cuanto a la vivienda, la educación, la salud pública. Se pudo observar también algún desarrollo tocante al sueldo mínimo y a la protección del trabajador y su familia, la emancipación de la mujer, y de las minorías étnicas etc. En algunos países y algunas regiones estos proyectos progresaron en gran medida.

Estos cambios llegaron a su fin cuando la recesión económica azotó a las ciudades duramente. El paro se extendió rápidamente, la pobreza, todavía bastante presente, se exacerbó de nuevo en formas muy amargas. Durante los mismos años los problemas sociales se complicaban, especialmente en Portugal, y posteriormente en Grecia, cuando gran número de personas regresaron a la patria antigua durante las guerras coloniales, y, en el caso de Grecia, como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética.

Se produjo, en las ciudades del Sur, una división muy destacada entre un segmento «moderno» de la población, que había disfrutado de la internacionalización de la economía, y un segmento de pobres y personas empobrecidas, entre barrios ricos y barrios populares y marginales, en que «la textura social de la ciudad iba a romperse fuertemente», como observó la Cámara Municipal de Lisboa. Esta fragmentación ocurrió en una ciudad, que estuvo desarrollando las primeras soluciones para sus problemas de vivienda urbana Mediterráneo tradicional, sus problemas espaciales (altas densidades en los barrios céntricos, conflictos espaciales entre las demandas de la vivienda, el comercio y el tráfico), para los problemas sociales del desempleo, de la escasez de provisiones sanitarias, educativas, problemas de ancianos sin ingresos, etc. De este modo se desarrollaba en las ciudades del Sur al nivel estructural la misma crisis urbana social, la crisis de una ciudad dividida, la ruptura de la cohesión social, de la misma forma en que ocurrió en el Norte, no obstante, la situación en el Sur parece ser más grave, los problemas más voluminosos y más intensos y la gestión urbana mucho más difícil por falta de recursos y estructuras institucionales eficaces. Fue en estos años que en las ciudades sureñas los *musséques*, los baracas, los barrios de invasión aparecieron en gran número, en Lisboa (baracas), en Madrid (barrios marginales), en Nápoles y Roma, en Atenas y Tessalónica. Más que nunca obtuvieron las ciudades del Sur aspectos de las ciudades grandes latinoamericanas: una convergencia no solamente en el aspecto físico, sino también en términos de exclusión y marginación social.

Durante los años ochenta y los noventa las ciudades percibieron casi todos los problemas de modo sorprendentemente similar y desarrollaban las mismas políticas: promover la revitalización económica, con acento en la innovación,

tecnología y automatización, esperando que el progreso económico fuese capaz por si solo de invertir los problemas sociales de la pobreza, del desempleo, de la marginación. Cuando este futuro se hubiese realizado, el Gobierno local y las iniciativas privadas solamente hubieran tenido que intervenir en casos aislados, en los cuales los efectos negativos de la transformación económica amenazaron con convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico. Se puede observar un aumento de proyectos de escolarización dirigidos a los desempleados, proyectos de creación de empleos temporales en el sector público, alguna atención a los problemas de las personas de la tercera edad, de la gente sin techo, los niños de la calle, etc., todos proyectos siempre insuficientes para combatir verdaderamente la marginación. Mientras que en las ciudades los problemas iban en aumento, los Gobiernos nacionales recortaban los presupuestos sociales, descentralizando efectivamente los problemas, aunque sin contar con los fondos necesarios para solucionarlos.

En conclusión, se puede decir que las instituciones del Estado de bienestar más o menos completamente desarrolladas como en los estados nortños o en vías de desarrollo como en el Sur, fracasan en proteger a los ciudadanos dependientes contra las consecuencias de la transformación económica; tanto la crisis como las recesiones económicas son de igual magnitud que las políticas de recuperación, las cuales no son sino meras expresiones de la globalización económica. Las instituciones no están capacitadas para realizar sus objetivos. Al mismo tiempo los Gobiernos nacionales descentralizan los problemas, sin contar con los fondos necesarios, hacia las ciudades, donde la pobreza y la marginación van a concentrarse y a obtener las características modernas y globalizadas de la nueva pobreza.

Una vez más la pregunta: ¿qué hacer en el plano de la política social urbana frente a los problemas señalados?

En primer lugar, es de suma importancia reconocer políticamente a todos los niveles del Gobierno que una nueva crisis urbana esta desarrollándose en las grandes ciudades Europeas. Todavía, y en muchas ocasiones, los angostos procesos de exclusión y marginación tienden a desaparecer de las mesas redondas de la política, por tratarse de asuntos que no pueden enfocarse de modo fácil entre poderes políticos y privados, y que se prefieren enlazar con los éxitos del crecimiento económico, y con la globalización.

Ha sido la gran contribución del Consejo Municipal de Barcelona a fines de los años ochenta, la que ha percibido que claramente esta crisis urbana está íntimamente relacionada con la reestructuración de la economía y el espacio urbano. Concibió el primer congreso sobre el tema de la política social europea en la ciudad en Barcelona en marzo de 1989. El valor añadido de este congreso se hace evidente en el hecho de que más de cincuenta grandes ciudades en Europa y gran numero de políticos y expertos se hicieron presentes con contribuciones sobre los problemas sociales en el contexto de

la nueva Comunidad.⁶ Este congreso fue el punto de partida para la Comisión de Bienestar de las llamadas Eurociudades. Es esta Comisión, la que ha producido en colaboración entre ciudades como Amberes, Barcelona, Birmingham, Bologna, Burdeos, Glasgow, Thessalonika y Rotterdam el primer papel blanco en Europa sobre la marginación y la pobreza y la crisis social urbana como consecuencia de los cambios económicos en las grandes ciudades,⁷ refiriéndose a los procesos de internacionalización y globalización y al «reajuste» como primera causa de los problemas.

Es necesario que sea reconocido seriamente que los procesos de exclusión y segregación social producen una ciudad dividida, una amenaza grave para la cohesión social. No solamente afectan la posición de los pobres, sino que minan también el papel económico de la ciudad y sus posibilidades de desarrollo sostenido. Este reconocimiento es condición indispensable para la institución de una política social adecuada.

Las políticas sociales deben ser políticas inclusivas, es decir, su desarrollo debe ser dirigido en primera instancia hacia la extensión de servicios a todos los ciudadanos y seguidamente, encaminado hacia grupos específicos con necesidades agudas y particulares. Los proyectos especiales para resolver problemas específicos tienen que ser vinculados con, o ser parte de, políticas generales, para asegurar la coordinación necesaria y conseguir el apoyo político suficiente.

En el clima económico de los años noventa, que parece enfriarse socialmente día tras día, es muy importante continuar sin disminuir los esfuerzos de desarrollar políticas sociales adecuadas en relación con los problemas en el ambiente urbano. Hacer concesiones a la nueva ortodoxia económica y política, es decir, reducir los presupuestos para la protección social o aplazar el desarrollo de un sistema de protección efectiva hasta que los tiempos económicos mejoren, es repetir el error de los años ochenta, en que se colocó toda la confianza en la revitalización económica para luego descubrir que el desarrollo social no había marcado al paso del económico, y que las estructuras sociales de cohesión se habían quebrantado aún más.

La organización de Eurociudades recomienda muy fuertemente la introducción de una provisión financiera de base en todos los estados-miembros de la Unión, principalmente para establecer un mínimo social en las prestaciones de la seguridad social. La institución de una provisión de base es una «conditio sine qua non» para el desarrollo y la aplicación efectiva de un sistema de servicios sociales.

6 Barcelona Eurociutats/Comisión de Bienestar Social: Las ciudades y las políticas sociales en Europa; proceedings of the first European Congress on Social Welfare and the City; Barcelona, 1991.

7 Oude Engberink, G.: European Social Policy and the City; Eurocities; Lisboa/Brussels, 1993. (en traducción catalán) Barcelona Eurociutat: La política social europea i les ciutats; Barcelona, 1993.

Las Eurociudades recomiendan que la Unión Europea ponga la norma mínima para esta provisión de base, de modo que ningún ciudadano de la Unión se vea obligado a buscar un futuro mejor en otro lugar por falta de posibilidades en su propia sociedad. La norma debe reflejar el nivel nacional de prosperidad en cada estado-miembro, y debe ser considerada localmente necesaria y suficiente para mantener un estándar de vida decente.

Para hacer la institución de provisiones de base posible en toda la Unión, las ciudades europeas recomiendan fuertemente que el desarrollo de sistemas de seguridad social y servicios sociales deben marchar al paso de las iniciativas comunales de la Unión en las áreas de economía e infraestructura. La proporción actual de los presupuestos de la Comunidad para asuntos sociales no solamente es técnicamente inefectiva, sino que tampoco es suficiente para prevenir el crecimiento de desigualdades entre ciudades, regiones, y estados-miembros. Tal hecho es inaceptable desde el punto de vista de la cohesión social.

Igualmente, la Unión debe prevenir en el desarrollo de sus políticas sociales, que las ciudades se vean obligadas a competir entre si a toda costa; prevenir la disparidad de políticas urbanas, regionales y nacionales, que favorezcan a quienes ponen en ejecución las medidas más antisolidarias y que penalicen a quienes practican medidas más favorables para los ciudadanos pobres. La Unión debe desarrollar reglas de competencia leal, y proteger la política social como un elemento no competitivo.

La política social en general, pero especialmente la política social al nivel urbano debe ser organizada como un sistema integral para combatir la exclusión social en todas las dimensiones, de todos los grupos, a todos niveles de la sociedad. Este sistema debe incluir la lucha contra la pobreza monetaria, contra el desempleo, contra la falta de educación adecuada, contra la falta de participación de las provisiones culturales, contra las amenazas a la salud pública, contra la xenofobia y el racismo creciente.

De suma importancia es la lucha contra los obstáculos para el libre acceso a los servicios ya existentes y contra la falta de información sobre ellos. Las autoridades deben vigilar muy estrictamente que los servicios alcancen a estos grupos de alto riesgo de marginación como, por ejemplo, las personas sin techo, ciertos grupos minoritarios y la gente en pobreza generalizada y crítica.

Para el establecimiento de una política social efectiva y equitativa es fundamental que los derechos civiles de los grupos inmigrantes en la sociedad urbana estén garantizados, explicados muy claramente a todas las categorías de la población, y defendidos públicamente. Estos derechos deben incluir igual acceso a los servicios sociales, al empleo, al mercado de vivienda, a la asistencia médica, la educación, los deportes y las facilidades de recreación y cultura. Además, el tratamiento humano de inmigrantes de países fuera de la Unión en busca de una vida mejor y más segura, es la

regla dividida de nuestra civilización, de nuestro humanismo. Este es un tema, que no podemos discutir solamente en términos financieros, sino que en este contexto adquieren vigencia también otros valores: valores democráticos, valores morales.

La organización de Eurociudades recomienda muy fuertemente una readjudicación de los fondos comunales de la Unión, basada en una comprobación objetiva de las necesidades, para construir sólidamente nuevas políticas sociales. Esta posición significa que los fondos europeos deben ser invertidos en lugares donde las necesidades sean mayores, y no solamente distribuidos como resultado del juego de intereses competitivos al nivel de estados-miembros. Las ciudades y «sus barrios en crisis» deben ser considerados como objetos prioritarios de atención política y financiera, sin dañar a las regiones que hasta ahora han sido sostenidas en su desarrollo. Por tanto se debe instituir un sistema más adecuado de medición comparativa de las necesidades existentes en Europa y se necesita encontrar sistemas nuevos de evaluación de las inversiones políticas, sobre todo en el área de asuntos sociales.

Sin embargo, lo que últimamente necesitamos más en las ciudades, en las regiones, y a nivel nacional e internacional, son personas, preparadas para afrontar los hechos sociales que hemos señalado; personas preparadas para buscar soluciones, y atreverse a correr el riesgo de tomar caminos nuevos, a menudo largos y erizados. Necesitamos a estas personas en el Gobierno, dentro de las oficinas técnicas, con las organizaciones privadas. Los problemas son bastante grandes: se acentúa en Europa una división fundamental entre un segmento de la población, que vive confortablemente, y una categoría de habitantes sin perspectiva en circunstancias de vida miserables. Esta ruptura en la cohesión social y moral predice una Europa que será, de hecho, más dura y menos equitativa que la Europa de los años pasados. Esta no será una comunidad eminentemente civilizada. Existirá una gran probabilidad de que constituya una sociedad llena de tensiones y conflictos en varios niveles, en varios sectores de la vida social y entre varios grupos de la población.

Al mismo tiempo, este posible desarrollo en dirección de una sociedad indeseada se presenta como un desafío extraordinario para las personas políticas, los expertos científicos, para los miembros de organizaciones no gubernamentales, a decir verdad, para cada hombre y mujer en Europa, para esforzarse por prevenir este desarrollo.

Combatir intensamente la exclusión social, promover la participación y la integración, podrá y deberá constituir la causa célebre de los años noventa.