

POBREZA URBANA, marginalidad y exclusión social



Alicia Ziccardi

En las ciudades latinoamericanas el problema no es sólo la pobreza sino también la exclusión social. Esto se advierte en la dificultad que las clases populares tienen para acceder a un empleo bien remunerado, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción y a una vivienda digna, entre otros factores.

Introducción

Las profundas transformaciones económicas y sociales que se han dado en México y en otros países de América Latina en las dos últimas décadas del siglo XX han generado un crecimiento de la pobreza urbana. Este proceso ha sido denominado *urbanización de la pobreza*; es decir, que la proporción de pobres que viven en el medio urbano es cada vez mayor respecto a la que habita en el medio rural. Pero más allá del alarmante número de pobres que tiene la región, es importante comprender que la naturaleza y las modalidades de esta pobreza urbana son cualitativamente diferentes, tanto en relación con la pobreza rural como con las formas en que este hecho social se expresó en anteriores periodos. Esto ha llevado a que, al intentar explicar los nuevos fenómenos que se presentan en nuestras ciudades, se recurra a los conceptos de *pobreza*, *marginalidad* y *exclusión social* de manera bastante imprecisa. Por ello, en este trabajo primero se intentará definir los alcances de cada uno y en segundo lugar se retomarán algunos esfuerzos que se han realizado para medir la magnitud de este fenómeno.

La pobreza urbana como pobreza relativa

Suele atribuirse a Rowntree (1901) ser el primer científico social que estudió sistemáticamente la pobreza en York; lo hizo desde una visión pragmática que consideraba pobres a todos aquellos que son incapaces de lograr una supervi-



vencia física. Su principal aportación fue ofrecer una *medida absoluta de pobreza*, al determinar el nivel de ingreso que provee un mínimo estándar de vida, basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, ropa y vivienda; es decir, un mínimo que garantice la eficiencia física (Barnes, 2002).

Sin embargo, la sociología ya había hallado, en los trabajos de Marx y Engels, el núcleo de las causas de la pobreza a finales del siglo XIX en las pésimas condiciones de vida que soportaban los trabajadores ingleses en los albores del capitalismo. Ellos hallaron la clave en los procesos de generación de plusvalía, apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, y encontraron la principal explicación en la determinación del *precio de la fuerza de trabajo*, el cual se hallaba por debajo de su valor pero garantizaba, al trabajador y a su familia, a través del salario, el nivel de la supervivencia física. Estas explicaciones, como luego se verá, fueron el núcleo conceptual a partir del cual en los años sesenta se desarrolló en América Latina la noción de *marginalidad*.

Pero más allá de los orígenes conceptuales, cuando se trata de pensar en las características que tiene la pobreza en el medio urbano, parece útil introducir el concepto de *pobreza relativa* propuesto por Townsend (1970). Para este autor, la pobreza urbana debe ser considerada a partir de un estándar de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado. Esta definición se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos, y pone el énfasis en el hecho de que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares, propias de la sociedad en la que habitan. Estos razonamientos han llevado a definir una *línea de pobreza*, debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Amartya Sen (2003) ha criticado las nociones puras de pobreza relativa, argumentan-



Mercado. Fotografía: Ángel Castillo, 2004.

do que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición. Este autor, que obtuvo en 1998 el premio Nobel de Economía, inauguró una nueva perspectiva para analizar la pobreza. Para Sen, pobres son aquellos que carecen de *capacidades* —principalmente educación y salud— para satisfacer sus necesidades básicas, las cuales varían ampliamente según el momento de la vida en la que se encuentra una persona y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en la sociedad a la que pertenece. Según Sen los activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas.

Sin embargo, esta noción de pobreza relativa parece ser útil cuando se hace referencia a la pobreza en el medio urbano por diversas razones, entre las cuales destaca que en las ciudades es más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de pobreza absoluta, si por tal se entiende las carencias de alimentación, agua, vestido o una vivienda precaria; es decir, un mínimo estándar de vida, y también es más difícil que prevalezcan situaciones de pobreza de capacidades. En relación con la alimentación, existen en las ciudades diferentes submercados de trabajo, por lo que los trabajadores de menor calificación tienen mayores posibilidades de acceder a alguna actividad remunerada, aunque sea recibiendo remuneraciones bajas e inestables, a lo que se agregan más recientemente las transferencias monetarias que realizan los programas sociales a ciertos grupos focalizados (madres jefas de hogar, adultos mayores, becas para jóvenes y discapacitados). Pero quizá lo más importante es que

la ciudad es una aglomeración de población y actividades, en la que se concentran instituciones educativas, de salud, recreativas y culturales. Por ello, en la etapa del modelo de estado de bienestar, la ciudad era vista como el espacio en el que se concentran un conjunto de bienes y servicios colectivos a los que accede el conjunto de la ciudadanía, independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado. Las capacidades que se requieren para funcionar en una sociedad, en términos de Sen, encuentran mayores posibilidades en el medio urbano que en el medio rural.

Actualmente, estas funciones sociales de las ciudades se han debilitado por el avance de los procesos de privatización que se advierte tanto en los servicios de salud como en los educacionales. Por ello los científicos sociales, particularmente los latinoamericanos, han reiterado su posición de que el Estado no puede abdicar de su responsabilidad social de suministrar servicios de educación y salud públicos, de buena calidad y con criterios universales. Pero, además, si bien la intensidad de la pobreza urbana es menor que la pobreza rural, ambas deben

ser consideradas en relación con los bienes y servicios propios de un patrón de vida medio, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en el espacio en el que se habita.

Sin duda, la pobreza es un problema estructural que afecta al conjunto de la región latinoamericana, que en números absolutos es claramente inaceptable y que pone en evidencia la incapacidad de los sistemas productivos nacionales para generar empleo con remuneraciones adecuadas capaces de cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, y la incapacidad de los Estados de garantizar el acceso a servicios de salud y educación de calidad. Pero a ello se agregan ahora nuevas formas de exclusión social de que son objeto los grupos más vulnerables de la población pobre: mujeres jefas de hogar, adultos



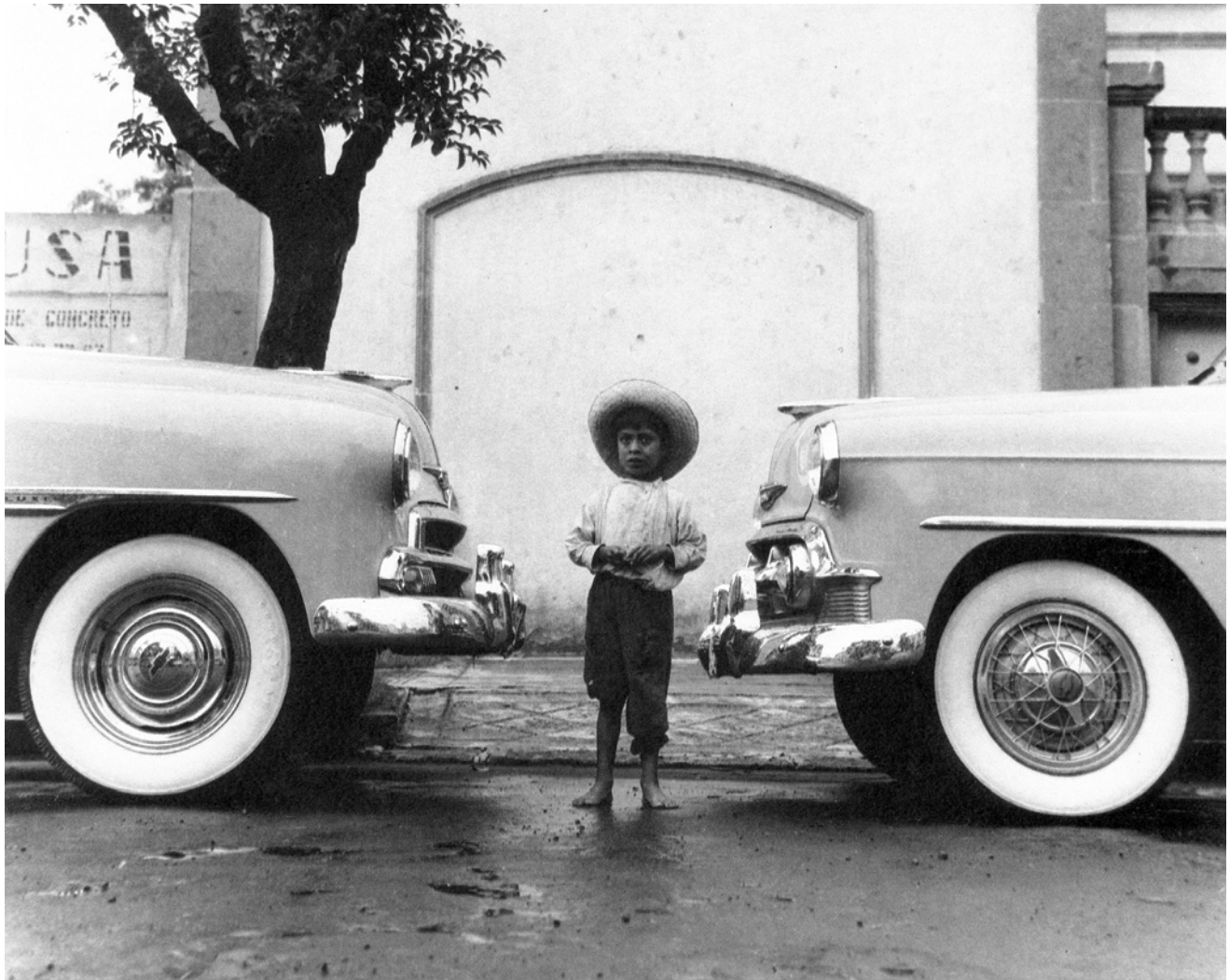
mayores, jóvenes desempleados que no logran permanecer en el sistema educativo, prácticas discriminatorias hacia pueblos indígenas y personas con capacidades diferentes que no logran una ocupación. Todo ello genera un proceso de acumulación de desventajas sociales que agudizan las condiciones de pobreza.

De la marginalidad a la exclusión social

El análisis sociológico ha retomado recientemente la noción de *exclusión social*, que permite avanzar en la idea de que el concepto de pobreza es multidimensional, al

incorporar otras dimensiones no económicas de este fenómeno. En este sentido, debe decirse que la exclusión ha sido un concepto que incorporó la sociología francesa, al observar que existía un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tenían acceso a una vivienda, que existían nuevas formas de pobreza entre los inmigrantes, las mujeres y los jóvenes, y que el modelo de estado de bienestar, al reestructurarse ante la crisis fiscal de los años setenta, ponía en riesgo los sistemas de la seguridad y apelaba a la solidaridad para atender la cuestión social (Rosanvallon, 1995).

Pero la noción de exclusión social es retomada en el discurso de la Unión Europea, en la década de los noventa, para hacer referencia a nuevas prácticas económicas y sociales que surgen de las modalidades que adquieren el empleo y el nuevo régimen social. Tal noción pretende describir situaciones gene-



Entre el progreso y el desarrollo. Fotografía: Héctor García, 1950.

ralizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias, derivadas principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado (Castel, 1995). En este sentido, la pobreza urbana es una forma de exclusión económico-social, y las dimensiones o campos en los que se advierte son las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales. Todos estos procesos y prácticas de las sociedades complejas son factores de riesgo social que comparten principal, aunque no exclusivamente, determinados grupos de las clases populares (inmigrantes, colonos, indígenas, discapacitados).

Ante esto, cualquier política social sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social pública e integral que enfrente no sólo la pobreza, sino también la exclusión social. Y esto señala un amplio campo de actuación para las políticas sociales urbanas, puesto que no sólo deben contrarrestar o disminuir algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y la exclusión social, sino ser concebidas como una forma de garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Debe señalarse que, a diferencia de la situación que prevalece actualmente en los países europeos, en América Latina la precariedad laboral y el deterioro de las condiciones de vida son situaciones que siempre han debido aceptar grandes mayorías. Lo que se advierte ahora es que estas situaciones se han amplificado y agudizado con la adopción de políticas económicas neoliberales. Desde la década de los sesenta del siglo pasado, las ciudades han sido el universo de análisis preferido de las teorías de la marginalidad. Desde entonces las ciencias sociales intentan explicar las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración económica y social. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de los países, nunca estuvo garantizado al conjunto de la ciudadanía y esta situación ha sido similar para otros bienes y servicios básicos como educación y salud; y, en las ciudades particularmente, la vivienda y los equipamientos de los barrios populares.



En realidad el concepto de marginalidad surge en los trabajos de la Escuela de Chicago, cuyo creador fue Robert Park. La principal preocupación de la naciente sociología urbana, en los años veinte del siglo XX, era el alto grado de conflictividad social que existía en esa ciudad, el cual provocaba elevados niveles de malestar social. Sus diagnósticos dieron origen a una teoría psicosocial del hombre marginal, que consideraba que el espacio urbano degradado, más concretamente la pobreza urbana que presentan ciertas zonas de la ciudad, determinaba el comportamiento marginal, antisocial, de los individuos. Así, a finales de los años cincuenta del siglo XX, e intentando explicar el comportamiento de los pobladores de los barrios populares que se crearon como consecuencia del intenso proceso de urbanización que protagonizan las ciudades latinoamericanas, Gino Germani introdujo en sus estudios sobre la sociedad argentina y el peronismo el concepto de marginalidad desde una perspectiva funcionalista. Más que preocupado por el individuo marginal, este autor pretendía identificar con este concepto el

amplio conjunto de trabajadores que no lograba insertarse en el sistema productivo de manera estable y asalariada, y que constituía una masa marginal, que políticamente era el principal apoyo del populismo. Germani percibía así que la ciudad dejaba de cumplir su principal papel de ser un mecanismo de integración social.

Pero la intensidad y dimensiones que alcanza la pobreza urbana que acompaña el fuerte proceso de urbanización —producto de las migraciones campo-ciudad— que se da en la mayoría de los países latinoamericanos en los años sesenta, llevó a que se desarrollaran nuevas teorías de la marginalidad. Desde el interior del pensamiento marxista latinoamericano, José Nun y Fernando Henrique Cardoso abrieron un profundo debate sobre el alcance del concepto de *masa marginal*, y sus diferencias con el concepto de *ejército industrial de reserva* (Nun, 2001). Favelas, villas miseria, colonias populares, callampas, barriadas, son los nombres de los barrios populares que se instalan en la periferia de las ciudades, donde los habitantes autoconstruyen sus viviendas aceptando condiciones de vida muy precarias y carencia de servicios públicos básicos, y que constituyen el universo de estudio de estos procesos. Pero en estos debates conceptuales subyacen también interrogantes sobre el potencial político que tenían estos colectivos sociales, que se diferenciaban de la clase obrera, para lograr una profunda transformación social en un contexto marcado por un profundo autoritarismo político.

Actualmente, las preocupaciones en América Latina se basan no sólo en describir el mapa de la pobreza y la exclusión, sino en aprehender los graves procesos de desigualdad económica y social que hace de nuestras sociedades un espacio profundamente dividido, segmentado, confrontado no sólo por las condiciones estructurales de trabajo y de vida sino por un conjunto de prácticas sociales que generan la discriminación que afecta a las clases



Marginación y pobreza en zonas urbanas.

populares. Por ello la exclusión social, aunque es una noción desarrollada originalmente para un contexto económico social bastante diferente, puede contribuir a la reflexión conceptual, así como al diseño de nuevas políticas sociales.

En este sentido, es claro que la pobreza supone complejas prácticas sociales, económicas y culturales que generan exclusión social o acceso limitado a los beneficios del desarrollo para ciertos grupos, en función de su raza, etnia, capacidades físicas o género. Por ello, en el interior del conjunto de las clases populares deben reconocerse grupos sociales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad: los indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad o que viven con VIH, que pasan a ser incorporados como sujetos de atención de políticas sociales particulares.

Pero debe aclararse que si bien suele existir cierta correlación entre pobreza y exclusión social, no necesariamente se



Niño en el vientre de concreto. Fotografía: Héctor García, 1952.

debe ser pobre para ser excluido. Lo que sí parece bastante generalizado es que los más excluidos sean los más pobres entre los pobres, o los excluidos en un mayor número de esferas de la vida económica y social. Además, importa señalar que los procesos que generan exclusión social no sólo pertenecen al ámbito de lo económico (desigualdad salarial por género u origen étnico) sino también de lo político (carecer de documentos que permitan ejercer el más elemental de los derechos políticos: votar a los representantes), de lo social (discriminación en el acceso a espacios públicos o a determinados centros comerciales) y de lo cultural (limitado acceso a los servicios culturales o las representaciones colectivas de la sociedad que predomina y que generan prácticas discriminatorias; Ziccardi, 2008). Todo ello impide lograr aceptables niveles de cohesión social y, por el contrario, alimenta posibles conflictos sociales.

En síntesis, en una sociedad cada vez más compleja, los fenómenos como pobreza y exclusión exigen un análisis multidimensional que logre hallar la interrelación entre insuficiencia de ingresos, informalidad en el empleo, bajas remuneraciones, deficiencias alimentarias, bajo nivel educacional, así como también las prácticas de discriminación (por origen étnico, por género, por edad, por discapacidad) y los procesos de segregación territorial en periferias cada vez más lejanas en las que el acceso a los servicios básicos no está garantizado y donde su población tiene limitados recursos para la cooperación social.

Las mediciones de la pobreza urbana

No obstante que el debate conceptual es cada vez más complejo, al reconocer el carácter multidimensional de la pobreza, las dificultades que presenta este hecho social para ser medido han ocupado la atención de muchos científicos sociales. La preocupación por medir la magnitud de la pobreza urbana, con todas las dificultades metodológicas que implica, es de central importancia para evaluar la escala de los problemas y la magnitud de los recursos que se aplicarán a través de las políticas y programas sociales para atender este grave problema social.

Aun con las dificultades que ofrecen las mediciones, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2008 evaluaba que el número total de pobres en la región llegaba a 180.4 millones, de los cuales 118.3 millones vivían en el medio urbano, incluyendo 70.7 millones de indigentes, de los cuales aproximadamente la mitad vivían en ciudades.

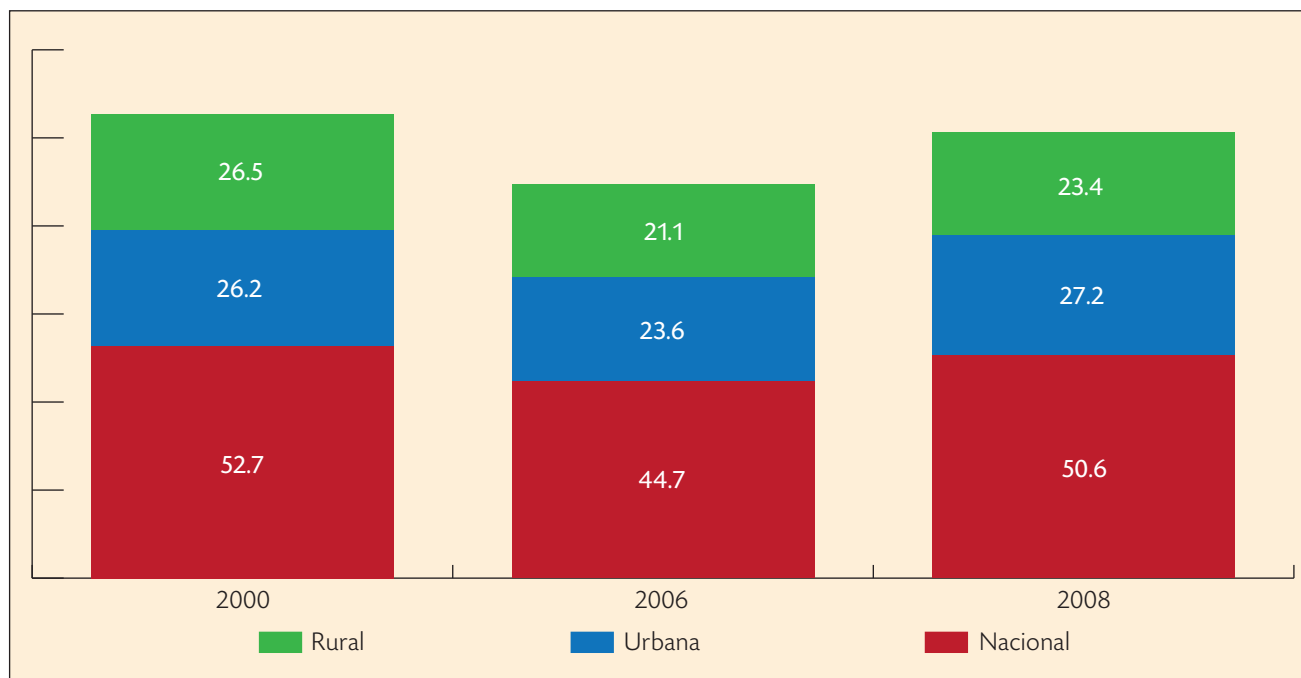
Según esta misma fuente, la pobreza en América Latina había disminuido, ya que en 2002 había 221 millones en pobreza, de los cuales 146.7 eran urbanos, cifras máximas de las últimas décadas. Así, en 2006, 2007 y 2008 se evaluó que la pobreza, y también la pobreza

urbana, habían disminuido en números absolutos respecto a 2002. Esto obedeció a diferentes factores, entre los cuales destaca un incremento de las tasas de empleo y del ingreso medio de la región, a lo que se sumaron ciertas mejoras distributivas en algunos países de la misma, la expansión del gasto social y la propia dinámica demográfica que generó la disminución de la fecundidad y el tamaño medio de los hogares (Bárceñas, 2009). De todas formas la pobreza es el más grave problema que afecta a nuestras sociedades, en particular a las mujeres y a los niños. Debe decirse que según la Comisión Económica para América Latina puede preverse que los efectos de la crisis de 2009 seguramente interrumpirán esta tendencia al descenso de la pobreza en la región latinoamericana.

En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado un esfuerzo por estimar la magnitud de la pobreza urbana de ingresos, de acuerdo con tres diferentes com-

ponentes: alimentario, de capacidades y patrimonial; el análisis de la primera década del siglo XXI indica un comportamiento que se aparta de las tendencias antes señaladas para América Latina. Si bien se advierte que entre los años 2000 y 2006 disminuyó la pobreza patrimonial en números absolutos, pasando de 52.7 a 44.7 millones de personas, en 2008 nuevamente se incrementa alcanzando un total de 50.6 millones de personas. En el medio urbano se registra una tendencia similar, alcanzando 26.2 millones de personas en el año 2000, disminuyendo a 23.6 millones en el 2006, e incrementándose nuevamente a 27.2 millones en el 2008 (Gráfica 1).

Esta pobreza patrimonial es la razón por la que los programas de atención a la pobreza destinados a las ciudades deben dedicar un alto porcentaje de los recursos a la creación de infraestructura básica (agua y drenaje) y de equipamientos comunitarios (centros de salud, centros de atención a la infancia, clubes deportivos o espacios culturales), así como a la producción o mejoramiento de vivienda popular. Es decir, este tipo de acción social del Estado se corresponde con la consideración de que el principal componente de la pobreza en el medio urbano es el patrimonial, y que las políticas y programas dedicados a su superación exigen un diseño e implementación originales y diferentes a los aplicados en el medio rural. Por ejemplo, cuando



Gráfica 1. Personas en condiciones de pobreza patrimonial (cifras en millones de personas). La pobreza patrimonial se forma por pobreza alimentaria y pobreza de capacidades. Fuente: Estimaciones de Coneval con base en las cifras de ENIGH 2000, 2006 y 2008.



Marginalidad y opulencia conviven en el paisaje urbano.

en México se aplica en las ciudades el programa Oportunidades del gobierno federal, diseñado originalmente para atender la pobreza en el medio rural, surgen un conjunto de problemas difíciles de superar.

Para concluir, debe señalarse que la evidente amplificación de las desigualdades sociales, provocada por la aplicación de políticas económicas neoliberales, encuentra una de sus más claras expresiones en el espacio urbano, donde es claramente observable la expansión de barrios populares en periferias pobres cada vez más lejanas y carentes de servicios básicos, que se confrontan con enclaves de opulencia, barrios cerrados, que ofrecen exclusividad y seguridad a las clases altas. Esta situación de polarización social y territorial impide generar condiciones de cohesión social y constituye un clima propicio para una mayor inseguridad y violencia.

Alicia Ziccardi es licenciada y maestra en sociología, y doctora en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde obtuvo la medalla Gabino Barreda. En 2001 recibió el Premio Universidad Nacional. Es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es profesora de los posgrados en Ciencias Políticas y Sociales y de Urbanismo de la misma universidad. Su último libro es *Las ciudades y la cuestión social*. Actualmente es directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

aliciaziccardi@yahoo.com

Lecturas recomendadas

- Bárcenas, Alicia (2009), *Pobreza y desigualdad en el pasado reciente*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barnes, Matt (2002), "Social exclusion and life course", en Barnes, Matt, *et al*, *Poverty and exclusion in Europe*, Gran Bretaña, Edward Elgar Publishing.
- Brugué Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, 3^a. época, núm. 33, sep-dic., pp. 7-45.
- Castel, Robert (1995), *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du travail salariat*, París, Fayard.
- CEPAL (2008 y 2009), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Germani, G. (1973), *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Rowntree, S. B. (1901), *Poverty, a study of town life*, Londres, Macmillan.
- Sen, Amartya (2003), "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos", *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5 (mayo), pp. 413-423.
- Townsend, Peter (1970), *The concept of poverty*, Londres, Heinemann.
- ____ (2003), "La conceptualización de la pobreza", *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5 (mayo), pp. 445-452.
- Ziccardi, Alicia (2008), *La cuestión social y las ciudades*, Quito, Olacchi.
- ____ (2009), "Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social", en Cordera, Rolando, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi (coordinadores, 2009), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Siglo XXI.