

Espacio Urbano y Exclusión Social

Ma. Carlos González Villar ()*

(*) Director del Proyecto Pobur, Programa Pispad (Conv. UNaM-Conicet) y Co-Director del Proyecto Pobreza urbana y Alternativas de desarrollo en ciudades de tamaño medio, conjuntamente con el Dr. Fernando Díaz Orueta (Universidad de Alicante - España) a través del Programa de Cooperación Científica con Iberoamérica, del Ministerio de Educación y Cultura de España. Secretaría de Investigación y Postgrado - Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Tucumán 1605, 3300 Posadas, Misiones, Argentina. (E-mail: govi@invs.unam.edu.ar).

INTRODUCCIÓN

Las ciudades latinoamericanas, espejos de la sociedad, reflejan cada vez más el desarrollo deficiente y el precio de la modernidad (Touraine, 1992). El cuadro predominante es el de las ciudades fragmentadas, caracterizadas por el incremento de los fenómenos de exclusión social, segregación espacial y violencia urbana. Los cambios y transformaciones que caracterizan el escenario socioeconómico en los últimos veinte años, han tenido mucho que ver con el surgimiento de éstos problemas urbanos; también, han implican un desafío teórico para las Ciencias Sociales, que han tenido que volver a considerar el ámbito urbano como el terreno privilegiado para analizar la "cuestión social", la proyección de la separación entre marginación y/o exclusión e integración (Rosanvallon, 1995).

La ciudad, como concentración heterogénea de población en el espacio, actualmente soporta, exacerba y simboliza todos los conflictos de una sociedad en proceso de cambio y de desarrollo. Es un espacio concreto, visible, sensible, de decisiones políticas, de tensiones económicas y de estrategias, colectivas e individuales; es un territorio que materializa las tensiones del mundo moderno y en particular, el problema socio-político. Si bien, lo urbano se asume como sinónimo de sociabilidad democrática, hoy en día también se lo asocia con la pobreza, la exclusión, la violencia, la anomia.

En la conferencia de Estambul (Hábitat II) se reconoció que "el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere el compromi-

so activo de las organizaciones de la sociedad civil y una amplia participación popular"; para facilitararlo se hace necesario "poner en funcionamiento marcos institucionales y jurídicos que faciliten y hagan posible la participación amplia de los ciudadanos en la adopción de decisiones y la aplicación y vigilancia de estrategias, políticas y programas de asentamientos humanos". Por otra parte, el Programa Argentino de Desarrollo Humano a nivel local, busca promover una concepción integral, "un desarrollo más difuso, esto es, capaz de extender el progreso técnico y las innovaciones en la totalidad del tejido social local, a fin de contribuir a una mayor generación de empleo productivo e ingreso, y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sustentable ambientalmente (Programa argentino de desarrollo humano, 1997: 27).

Muchos autores están planteando que la descentralización político-administrativa a favor de los gobiernos locales puede ser evaluada como parte de procesos de construcción de formas más desarrolladas de democracia. "Las mayores posibilidades de participación, implicarían mayor equidad, democratización de las decisiones, control ciudadano de las autoridades y fortalecimiento de los sentimientos de identidad y arraigo" (Sabatini, 1998); también permitirían alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos y sociales. De ahí que el espacio de la descentralización abre un campo de disputa, constituye un espacio político que involucra a todos los participantes en el proceso de construcción de la ciudad; pero la correlación de fuerzas, el lugar que se ocupa

dentro del campo de poder constituido, es el factor crucial que determina tanto la evolución como la salida de cada uno de los conflictos desatados; define quiénes se benefician y quiénes se perjudican con cada proyecto, con cada intervención (Balbo, 1998).

La reestructuración del Estado tiende a descentralizar el poder de decisión y ejecución de las instituciones públicas con el objetivo de democratizar las estructuras de gobierno en relación a los representados. Los nuevos modelos de gestión urbana (Planificación Estratégica) incorporan esta idea de horizontalizar la política, intentando resolver los viejos problemas de una concepción verticalista y alejada de las necesidades e intereses económicos, sociales y políticos mayoritarios; los nuevos vientos políticos exigen la búsqueda de consensos, asegurando la participación y el protagonismo de los diferentes actores involucrados. Pero paralelamente a los cambios institucionales, el incremento de las desigualdades y la vulnerabilidad creciente de vastos sectores sociales, hacen necesario repensar cómo estos procesos ponen en peligro el desarrollo social equitativo, la cohesión social y la consolidación de una sociedad más democrática.

Partimos del supuesto que los límites/posibilidades para alcanzar formas más democráticas de encarar el presente y el futuro de la ciudad, dependerán de la articulación específica entre los determinantes estructurales, los marcos institucionales y de legitimación y, las variantes posibles de cultura política existente. En este sentido, es necesario resaltar los límites y posibilidades de actuación coyuntural que tienen los diferentes sectores sociales en función del contexto económico-político local/global. En este trabajo, centraremos nuestra atención en los contextos urbanos teniendo en cuenta que el nuevo modelo de desarrollo global, genera una diferenciación creciente de intereses y un nuevo tipo de dualidad: separación entre *organizados* y *no organizados*. Ya no se trata de la contradicción sociedad tradicional sociedad moderna, capital/proletariado, o liberación/dependencia, sino la de incluidos/excluidos. Un conflicto

que no permite constituir áreas de solidaridad automáticas entre todos los afectados y que se compone de una serie de grupos relativamente pequeños y de categorías rápidamente cambiantes (García Delgado, 1995: 186). Tampoco asegura que los modelos de descentralización y gestión urbano, articulen, en los procesos de planificación y gestión, a los sectores excluidos de otros ámbitos.

Esto nos lleva a plantearnos que podría existir un desajuste evidenciado entre las imágenes formales y estáticas de la política. Más allá de la "inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social" (Rosanvallon, 1995: 8), los cambios y transformaciones (económicos, sociales, políticos, culturales) que se han venido produciendo, generan un cierto escepticismo y desconcierto frente al futuro de la democracia, como régimen político. Esta aparente ausencia de alternativas, más allá de las limitaciones que impone, también debería generar una redefinición de la política, anclada en una "comprensión cabal de la(s) lógica(s) que condicionan la acción política en nuestras democracias" (Lechner, 1996: 113): la fragmentación social, la exclusión y la desafiliación. Esto impone, partir de las nuevas formas que adquiere la política en la vida social en las ciudades, estableciendo las condiciones reales de participación histórica de los sectores sociales excluidos.

EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS.

En los últimos años, distintas señales van evidenciando una re-orientación, al menos parcial, de lo que han sido las pautas tradicionales de crecimiento urbano en América Latina. Por supuesto, las grandes áreas metropolitanas continúan concentrando una parte sustancial de la población urbana en numerosos países. Sin embargo, existe un movimiento bastante generalizado hacia la contención de sus tasas de crecimiento demográfico; esto no significa que hayan dejado de crecer, pero sí que dicha expan-

sión poblacional tiene lugar a un ritmo más lento que en las décadas pasadas.

Innegablemente, desde fines de los años setenta en adelante, los países de la región han experimentado, con distinta intensidad, profundos cambios en sus estructuras económicas, sociales y en los paradigmas sobre el Estado y la sociedad. América Latina se encuentra en un proceso de transformación de su modelo de crecimiento, desde uno hacia adentro, basado en la industrialización substitutiva de importaciones, a un modelo abierto a los mercados internacionales, cuyo motor principal es el sector privado y no ya, el Estado Benefactor.

No ha sido, ni es un proceso fácil. Los cambios y las reformas, que se han expresado primeramente y con mayor fuerza en el plano económico, han ocurrido en el marco de una sociedad estructurada de acuerdo a otras lógicas: se han enfrentado a la inercia de la organización política y social del Estado, a las formas tradicionales de la vida política local y a una estructura física de la ciudad que nació como expresión de modalidades de producción y reproducción diferentes a las que hoy están tomando cuerpo.

Estos factores de crecimiento se han visto reforzados por situaciones de crisis en el medio agrario. Por ello, en ciertas regiones básicamente productoras de bienes primarios, sometidas a una profunda reestructuración productiva, se están generando importantes corrientes migratoria cuyo destino son los núcleos urbanos de tamaño intermedio. Algunas de estas ciudades se convierten en lugar de acogida debido al dinamismo económico que experimentan como consecuencia del desarrollo de las actividades industriales o de servicios. Pero otras han recibido o están recibiendo importantes remesas de emigrantes sin que haya un crecimiento económico aparente que lo justifique. La dura situación socioeconómica que atraviesan muchas de las grandes metrópolis, puede ayudar a explicar el porqué de la decisión de permanecer en estos núcleos intermedios.

En los años noventa, en América Latina, los pobres -personas con ingresos inferiores a la

línea de pobreza- se concentran en las ciudades. Este es un fenómeno nuevo y creciente, que ha ocurrido en los últimos veinte años. Si bien el porcentaje total de personas pobres en la región ha crecido levemente en términos porcentuales, la población urbana pobre -en el período entre 1970 y 1990- pasó del 29 al 39 por ciento, mientras que la población rural pobre disminuyó porcentualmente del 67 al 61 (CEPAL 1994:157). Las mayores concentraciones de pobreza están ahora situadas en las áreas urbanas, y principalmente en las ciudades intermedias. En veinte años prácticamente se ha revertido la situación: si en 1970 en las áreas rurales se encontraba el 63 por ciento de los pobres de América Latina, hoy el 59 por ciento de ellos está en áreas urbanas. (ver Cuadro 1 y 2). En todos los países de la región, el efecto de la crisis económica y del ajuste estructural de los ochenta en adelante, ha sido más fuerte en las áreas urbanas que en las rurales.

Indudablemente, el crecimiento de las ciudades medias no ha respondido a una estrategia inducida que haya buscado el re-equilibrio de sistemas territoriales marcados por las primacías urbanas. De haber sido así, quizá se habrían tomado, por ejemplo, medidas tendientes al desarrollo de una adecuada política de infraestructuras o de planificación urbanística, tratando de atenuar los costes sociales de la concentración poblacional acelerada.

Por otra parte, el aumento de las desigualdades de ingresos (por condiciones de trabajo) de los habitantes urbanos se correlaciona con el empobrecimiento de las ciudades en las dos últimas décadas. Se expresa por una reducción de la capacidad que tienen las ciudades para mantener al día los servicios públicos, la infraestructura física y, en casos extremos, de mantener la seguridad ciudadana. Es decir, la pobreza de la ciudad es una crisis en la dotación de los bienes y servicios colectivos que se manifiesta a través de su deterioro y en particular por una muy baja productividad del sistema local. Esta crisis se expresa en la fragmentación de la ciudad latinoamericana; fragmentación producida por la interconexión compleja de pro-

cesos globales (des-territorialización/des-materialización de los flujos de inversión), impactando de manera diferencial en el ámbito de las ciudades y su entorno rural.

mercantilización de la vida social. Dado que, además, este fenómeno coincide y no es casualidad, con la extensión del discurso descentrali-

Cuadro Nro 1.

América Latina: Cambios en la distribución urbano/rural de la población pobre, 1970-1990

Año	Pobres (miles de personas) (a)			Pobres (porcentaje)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
'70	44.200	75.600	119.800	37	63	100
'80	62.900	73.000	135.900	46	54	100
'86	94.400	75.800	170.200	55	45	100
'90(b)	115.500	80.400	195.900	59	41	100

(a) Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye las personas que viven en situación de indigencia.
 (b) Estimación para 19 países de la región.
 FUENTE: CEPAL (1994) cuadro 21 pag. 157.

Cuadro Nro 2

América Latina: Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en áreas urbanas 1970-1992

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
'70	5	-	35	12	38	15	20	28	10	20
'80	7	-	30(b)	-	36	16	-	35	9(d)	18(d)
'86	12	-	34(c)	37(c)	36	21	28	(b)	14	25
'90	14	50(a)	39	34	35	22	34	45	12	33
'92	-	46	-	27	38	25	30	-	8	32

(a) 1987; (b) 1979; (c) 1987; (d) 1981.
 FUENTE: CEPAL (1994) cuadro 22 págs. 158-159.

El contexto económico, social y político de la ciudad ha cambiado y sigue estando sujeto a un proceso de cambio, no sólo como resultado de la transformación del sistema económico mundial sino, también, de la transición democrática propia de los países latinoamericanos. Estos procesos, que comienzan a aparecer en la región, tienen y tendrán incidencia importante en la vida de las ciudades y, en la capacidad que requieren y requerirán los gobiernos locales para asegurar el futuro desarrollo urbano.

Lo que aparece frente a nuestros ojos es la consecuencia *natural* del despliegue del modelo económico neoliberal y consecuente

zador, en poco tiempo los pequeños y medianos municipios se han encontrado con la obligación de afrontar la responsabilidad de asumir las consecuencias de un crecimiento acelerado de sus concentraciones de población; función para el cual no están preparados. Estos gobiernos urbanos, son convertidos en los principales responsables de la resolución de problemas que, por su propia naturaleza, escapan en gran medida a sus posibilidades de actuación. De este modo, se agudiza uno de los rasgos esenciales de esta nueva etapa: la dispersión de responsabilidades producto de la reforma y achicamiento del Estado-Nación latinoamericano.

En materia de vivienda, de equipamientos, de infraestructuras, etc., no hay responsables claros. Las poblaciones son empujadas a resolver sus carencias o bien a canalizar los reclamos a las ONG's para que sean ágiles en la obtención de recursos y la ejecución de programas. Toda esta operación de largo alcance y graves consecuencias sobre el desarrollo urbano de muchas ciudades, muchas veces es presentada incluso como una oportunidad más para la democratización.

En líneas generales, el crecimiento experimentado por las ciudades medias en los últimos años ha resultado sumamente desordenado. Las carencias de todo tipo se acumulan, generándose nuevos barrios con insuficiencias de servicios y equipamientos y, donde la consecución de una vivienda que merezca tal nombre, se convierte en uno de los objetivos fundamentales de miles de familias.

La distancia entre los estilos de vida entre los pobres y los no pobres es cada vez mayor; también se incrementa la disparidad de poder entre los dos grupos y entre la relación que ambos mantienen con los procesos de administración municipal y de elaboración de políticas. El habitante urbano pobre vive al margen de la ley. Su vida no es sino una continua ilegalidad, mientras que la élite urbana dicta las leyes y determina las penas por su incumplimiento. Por ejemplo:

- los pobres no poseen la tenencia legal de sus lotes y casas, o carecen de los documentos legales para probarlo.

- la ubicación y la estructura de sus casas infringen las leyes de planificación y de construcción.

- los servicios que obtienen pueden ser ilegales: tomas ilegales de agua y electricidad,

- el trabajo se encuentran también dentro de la ilegalidad: trabajo informal, en negro, underground, que no cumple con las exigencias de legislación laboral mínima.

- sus hijos no van a la escuela en forma regular y comienzan a trabajar desde muy temprana edad.

- muchos son migrantes extranjeros que se encuentran en una situación de ilegalidad (no poseen documentos ni residencia).

La democracia formal y los mecanismos autoritarios de control impuestos por el nuevo modelo de organización y gestión política, no impiden que los procesos socio culturales urbanos hagan emerger nuevas legitimidades sociales¹. Lo cotidiano se va imponiendo frente a la inacción y/o inercia estatal, a tal punto que termina por ser reconocido y aceptado: la vivienda popular se la ha reconocido sin legalizarla, pero dotándola de servicios básicos de infraestructura, electricidad, etc. Sin embargo, este reconocimiento se limita a un dejar hacer o un dejar invadir y no a una legalización real, a una formalización, a pesar de que las autoridades reconocen y legitiman al barrio carenciado como categoría administrativa o estadística, o como "problema" a ser solucionado por las políticas habitacionales.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

El "espontaneísmo" característico del ya citado despliegue natural del modelo, se ha visto reforzado por la ausencia y/o el incumplimiento de una planificación urbanística, desacreditada globalmente de una manera interesada. La ciudad latinoamericana, crece y se convierte en el escenario de una multiplicidad de actuaciones, des-coordinadas, desprovistas de cualquier atisbo de proyecto que le pueda dotar de coherencia. La producción de la ciudad adopta las características del fin de siglo y se convierte en un ejemplo más de la fragmentación postmoderna.

Por otra parte, la consolidación de este tipo de espacio urbano refuerza las profundas desigualdades sociales surgidas como consecuencia de las políticas de ajuste y reforma empre-

¹ Los sectores dominados de un sistema no constituyen meramente objetos de la dominación, sino que despliegan acciones que tienen incidencia en el sistema.

didadas en los últimos años. Amplias áreas de la ciudad quedan marcadas como espacios degradados y conflictivos, dificultándose así las posibilidades de superar situaciones de pobreza y exclusión. En muchas ocasiones, para hacer referencia a esta situación se recurre a la imagen de la progresiva *dualización* de la ciudad (Balbo, 1995). Incluso en los países centrales se viene percibiendo esta tendencia. Por ejemplo, Castells (1991), al referirse a Nueva York, resalta la creciente brecha existente entre la clase social dominante, fundamentalmente articulada alrededor de su dimensión internacional, y las clases sociales excluidas, segmentadas y ligadas a lugares específicos, alejadas de los procesos estructurales que se escapan al control de las comunidades locales. Refiriéndose a esta misma situación, diversos autores, entre ellos E. Mingione (1994), han preferido hacer referencia a un fenómeno de *polarización fragmentada*. En realidad, la polarización entre las clases sociales se produciría a la vez que una fuerte diversificación de las estructuras sociales. Por lo tanto, estaríamos frente a microtipologías que tienden a concentrarse en dos grandes polos que varían notablemente en función de las condiciones de existencia, de las posibilidades de vida y, de la cantidad y calidad de los recursos sociales disponibles.

En general, se plantea que la exclusión puede encararse en términos:

-*macro-sociológicos*: desde arriba, como una crisis en el ámbito del empleo o, causada por políticas sociales ineficaces o una crisis en las instituciones que cumplen una función integradora de la sociedad en su conjunto.

-*micro-sociológicos*: crisis de la solidaridad y de la regulación social de la colectividad.

El concepto de exclusión social está siendo utilizado para describir modelos emergentes de desventajas sociales, asociados con fenómenos de desempleo a largo plazo. Es una noción compleja que puede usarse para denotar, por un lado, una *situación o proceso* experimentado por los individuos, llámese su marginación de la sociedad por privación económica y aislamiento social; y por otro lado, una situación o proceso

que ocurre en las sociedades, llámese fragmentación de las relaciones sociales, surgimiento de nuevos dualismos y ruptura de la cohesión social (Xiberras, 1994). El concepto enfoca su atención en el proceso, la acción y la multidimensionalidad de la exclusión. Proporciona un marco para analizar las relaciones entre subsistencia, bienestar y derechos, y ofrece una consideración sobre cómo la institución social de la ciudadanía está cambiando en el marco de la transformación socioeconómica de nuestras sociedades.

Robert Castel plantea que la exclusión es un proceso dinámico de descalificación social, que se produce en tres etapas: plena integración, empleo precario y vulnerable, acompañado de relaciones más frágiles, y desafiliación o exclusión (Castel, 1995). Sostiene que si bien los pobres son socialmente heterogéneos, las categorías sociales representadas comparten un modo peculiar de disociación del vínculo social que él designa con el nombre de desafiliación. Este es efecto de la confluencia de dos vectores, uno económico y otro social. El primero de ellos corre desde la integración (empleo estable) a través de distintas formas de ocupación precaria, intermitente, o estacional, hasta la completa pérdida del trabajo, que llama exclusión. El segundo vector corre desde la inserción en redes socio-familiares estables de sociabilidad hasta el total aislamiento.

En términos más generales, podemos decir que se considera a un grupo social como excluido cuando no se le permite participar en algunas relaciones sociales del proceso social que son valiosas para el grupo. El problema de la exclusión e integración se plantea en diferentes espacios sociales, en diferentes campos de interacción:

• Económico: la exclusión se la define en la medida que los sujetos no cuentan con los medios y capacidades que les puedan brindar opción de participar activamente en los sistemas productivos.

• Político institucional: carecen de derechos garantizados por una autoridad legítima; tal si-

tuación les impide ejercer su libertad, participar en decisiones y desenvolverse en la vida social.

· Cultural: no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar en la colectividad o, se distingue (Bourdieu, 1988) y discrimina a ciertas categorías sociales que son percibidas como inferiores o diferentes.

vulnerabilizándose y son incrementalmente excluidos.

Así la exclusión es definida como un gradual quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos (con significación económica, institucional e individual) que normalmente unen al individuo con la sociedad. La exclusión aca

Vector Social	Vector Económico		
	Empleo estable	Empleo precario	Desempleo
Inserción	INTEGRACIÓN		
Inserción precaria	VULNERABILIDAD		
Aislamiento			

Con la crisis emergen nuevas problemáticas que se tratarán de encuadrar dentro del concepto de exclusión (los excluidos del crecimiento económico) replanteándose la cuestión en términos de políticas de inserción. Rápidamente el incremento del desempleo a largo plazo y recurrente, fue vinculado a la creciente inestabilidad de los vínculos sociales (familiares, del hogar; aislamiento y declinación de la solidaridad de clase basada en los sindicatos, en el mercado de trabajo y en los sistemas de vínculos sociales, incluidos los del vecindario de los barrios obreros). Así, poco a poco, la exclusión fue referida a la dificultad de establecer la solidaridad entre individuos y grupos, y de éstos con la sociedad en su conjunto. Esto conduce directamente a los problemas de ciudadanía y participación; también, a la necesidad de replantear los principios organizativos de la sociedad civil para asegurar su gobernabilidad.

La exclusión se utiliza como metáfora para designar la polifonía de la sociedad postmoderna: la falta de comunicación entre individuos y grupos o su incompreensión mutua, les impide negociar sobre la base del reconocimiento recíproco y del sentido de pertenencia a la colectividad. En este último sentido, la exclusión no refiere a una situación sino a un proceso, cambiante, móvil, por el cual los sectores sociales van

rea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con la sociedad en su conjunto. De conformidad, con los planteos básicos de Durkheim, la exclusión amenaza a toda la sociedad debido a la pérdida de los valores colectivos y la destrucción del tejido social. Como integración quiere decir solidaridad, o sea, capacidad de restablecer un reconocimiento mutuo por parte de todos los componentes de la sociedad, poco a poco se adopta la retórica de la cohesión, de los vínculos sociales, del nuevo contrato social (a la manera de Rousseau). Así se enfatiza la inserción, como una forma de regulación del vínculo social y una respuesta ante la amenaza que se percibe contra la cohesión social. Los derechos del ciudadano, la igualdad ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil democrática, intenta disolver formalmente la desigualdad material y social, la oposición y la recursividad de lo económico y lo político, entre la clase y la ciudadanía.

La exclusión social es vista como una manera de analizar cómo y por qué ocurre un divorcio entre quienes están fuera y quienes están dentro. Esto implica considerar un conjunto más amplio de dimensiones que en el enfoque de la pobreza. En realidad, no se trata sino del fenómeno que Robert Castel (1995) ha denominado de *vulnerabilidad* social entendida como proceso. Frente a la idea de exclusión convertida

en un estado resoluble en sí mismo, el autor se plantea las características específicas del momento histórico actual, analizando los cambios fundamentales acaecidos en el mundo del trabajo. En ese sentido, quizá el hecho más característico sea la llamada desestabilización de los estables. Como afirma:

(...) al menos para las clases populares, existe una fuerte correlación entre una inscripción sólida en un orden estable del trabajo, al que van anejas garantías y derechos, y la estructuración de la sociabilidad a través de las condiciones del hábitat, la solidez y la importancia de las protecciones familiares, la inscripción en redes concretas de solidaridad (1995: 32).

Por lo tanto, la vulnerabilidad, la precariedad, se instalan como algo permanente en sectores de población urbana cada vez más numerosos. Indudablemente, esta situación conllevaría importantes implicaciones en lo que a la cuestión residencial se refiere. No ya sólo por los mencionados traslados desde barrios mejores a otros peores como consecuencia del empobrecimiento paulatino (movilidad social descendente), sino por el aumento de situaciones residenciales inestables, tales como las ocupaciones ilegales de terrenos y viviendas, o la imposibilidad, a partir de un determinado momento, de continuar haciendo frente a los pagos de la vivienda²

LA PRODUCCIÓN/CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD.

El desarrollo capitalista es "desigual y combinado", no sólo en términos económicos y sociales, sino que también territoriales. Este tipo

² Incluso siendo éstos reducidos, como ocurre en determinadas ocasiones por la existencia de diversos planes de vivienda popular.

³ Las formas de desarrollo desigual y combinado son alentadas por el compromiso del Estado con la competitividad de las economías que lo lleva a liberalizar mercados, fortalecer derechos de propiedad y debilitar las leyes de protección laboral, social y ambiental (Sabatini, 1998: 163).

de proceso obliga al gobierno a contemplar estas limitaciones a la hora de pensar la ciudad³; a su vez, consolida y refuerza las profundas desigualdades socio-urbanas surgidas como consecuencia de las transformaciones de los últimos años.

En el marco de los limitaciones histórico-estructurales, el proceso de configuración socioespacial o de producción de la ciudad debe ser comprendido como el resultado de la interacción entre distintos actores o fracciones sociales localizadas en un territorio delimitado. Interacción que dependerá del poder diferencial que los agentes ponen en juego para decidir su localización residencial.

De este modo, definimos el **ESPACIO URBANO** como instancia analítica crucial de los procesos de fragmentación y exclusión social. Los agrupamientos espaciales juegan un papel importante en la construcción de los modelos culturales de identidad simbólica y de interacción social. Es así como el espacio físico, las condiciones de existencia, son transmutadas en símbolos que expresan, sin más, las diferencias sociales inscritas en el plano objetivo: "Es, pues, como si los sistemas simbólicos estuvieran destinados (...) a desempeñar una función social de asociación y de disociación y, más precisamente, a expresar las separaciones diferenciales que definen a la estructura de una sociedad como sistema de significaciones, arrancando a los elementos constitutivos de la estructura, grupos o individuos, de la *insignificancia*" (Bourdieu 1969: 90).

En general, en una sociedad regida por las leyes del mercado, el espacio urbano se compra y vende como cualquier otra mercancía, de modo que su propiedad es, en principio, función de su precio y del poder adquisitivo de cada individuo o fracción social. La fragmentación social se traduce en reordenamientos espaciales que ponen empíricamente de manifiesto la existencia práctica de tales fracciones; colectivos que se apropian de los espacios y los convierten en atributos de clase, en signos que expresan las diferencias. Los procesos de segregación urbana (Castells, 1985) no ocurren de for-

ma mecánica, produciendo un ordenamiento de los conjuntos sociales en dos polos espaciales: incluidos y excluidos. La jerarquización del espacio y su marca distintiva, el precio, dependen de complejos procesos socio-urbanos, y refieren más a los procesos de heterogeneización, muchas veces encubiertos por agregados y categorías estadísticas, no siempre correlacionadas espacialmente.

En este sentido, la territorialidad es un factor fundamental en la construcción de identidades; un factor que agrupa y separa, que permite discriminar y distinguir. El crecimiento urbano, entonces, no es un simple proceso de expansión espacial o incremento demográfico, sino que implica un proceso correlativo de complejización/heterogeneización social, al que no son ajenos los procesos de invasión (ocupación de un espacio por un determinado grupo social), apropiación y segregación. "El espacio se define una y otra vez según la coyuntura de la dinámica social." (Castells 1975: 216). Y si pensamos que la oposición entre ciudadanos y excluidos es primordial (ya que la sociedad está hecha de su interdependencia y de su mezcla, tanto como de su separación), entonces el conflicto urbano latinoamericano viene de alguna manera a tomar cuerpo poniendo en escena esta dualización o la polarización fragmentada entre la "ciudad de los ciudadanos" y "la ciudad de los excluidos".

LA CUESTIÓN URBANA

Por tanto, la nueva cuestión urbana es prioritariamente la de la exclusión. Pero si la dimensión urbana del fenómeno de la exclusión puede ser considerado como su epicentro, no designa su núcleo. El término epicentro significa que la ciudad interviene pero que la causa

⁴ Castells (1985: 204) define segregación urbana como "... la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía.

está situada en otro nivel. Lo urbano no es una dimensión explicativa, aunque también es cierto que los efectos de la exclusión se manifiestan en primer lugar a nivel de los barrios urbanos. *¿Cómo pensar la producción/constitución de la ciudad?*

Desde el punto de vista propuesto, el habitar urbano se produce como en otros dominios de la vida social, según dos lógicas:

1 VERTICAL-URBANÍSTICA: Resulta de proyectos, programas políticas, decisiones que son tomadas por los actores y representan el poder de construir lo público o lo privado. En general, los usos de los grupos sociales dominantes vehiculizan los modelos culturales y los valores que les son propios, para elaborar las viviendas de las otras categorías sociales. En síntesis, esta lógica contribuye a imponer un conjunto de modelos de habitar para las clases situadas en la escala inferior de la estratificación⁵.

2 HORIZONTAL-FRAGMENTADA, es parte de los habitantes, por el esfuerzo de apropiación de satisfactores más o menos de acuerdo con sus aspiraciones. Los pobladores, de acuerdo a sus características, elaboran los modos de habitar y las aspiraciones en materia de vivienda. Esta cualificación de los espacios, esta voluntad de inscribir las prácticas, se traducen de acuerdo a los recursos disponibles, en viviendas⁶ que corresponde más o menos direc-

⁵ El urbanismo higienista o fordista, que clama una visión holística de la ciudad, no es ni más ni menos que la expresión del proyecto y modo de vida de los sectores dominantes.

⁶ "La vivienda es el espacio fundamental alrededor del cual se crean y reproducen las estructuras familiares. Parece difícil concebir la familia sin la referencia a ese espacio propio, imprescindible para la conformación de los hogares. De este modo, no resulta difícil imaginar la trascendencia que cumple la vivienda en los procesos de socialización, tan importantes en los posteriores itinerarios vitales del individuo y grupos sociales. Hasta la propia ubicación de la vivienda se convierte, en ciudades caracterizadas por una profunda desigualdad socio-espacial, en un elemento más que 'marca' a sus habitantes" (Díaz Orueta y Lourés, 1997).

tamente con sus expectativas y con su capital social⁷. De hecho, estas competencias de acción y estas aspiraciones orientan la acción inmediata de los habitantes en su vida cotidiana; también las modalidades de apropiación de sus moradas⁸. En el sentido delimitado por las relaciones con el espacio, con su organización y las significaciones que porta, esta voluntad de imponerse revela un esfuerzo constante que puede ser considerado como la otra cara de la producción del habitar. Se mueve dentro de un proceso circular, de elaboración colectiva, que se dirime a largo tiempo. Esta apropiación simbólica o material esquematiza los modelos habitacionales que también contribuyen a una reconsideración de los modelos heredados del pasado⁹.

De esta manera, se **produce lo urbano**, tanto lo planificado (mediante zonificación y/o planes de ordenamiento) como lo no planificado (invasión y construcción de asentamientos ilegales y/o bolsones de pobreza). "El espacio urbano está estructurado, o sea, no se organiza al azar y los procesos sociales que se refieren a él expresan especificándolos los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social" (Castells, 1985: 141).

La idea, por tanto, es asumir al espacio urbano como un ámbito heterogéneo en el que se traslapan cambios y transformaciones. Los conglomerados barriales no son, entonces, produc-

to de la acción de una sola fuerza o actor (urbanización, políticas habitacionales, mercado inmobiliario, partidos políticos, etc.) sino de:

- 1) la interrelación de actores contendientes;
- 2) los constantes cambios en la estructura de oportunidades políticas (regímenes autoritarios y democráticos), en función de:
 - Los procesos económicos,
 - las intervenciones gubernamentales y no gubernamentales, y
 - la agencia de los actores políticos, dentro y fuera de cada conglomerado barrial.

Por tanto, esta configuración socio-espacial debe pensarse como el producto de una particular interacción entre las políticas estatales y el compromiso activo de los actores sociales (tanto individuos, como a través de sus organizaciones colectivas) con esas presiones externas. De este modo, es necesario focalizar el análisis en las interacciones entre las macroestructuras y las micro a fin de captar la lógica de las transformaciones. En lugar de pensar la villa o el bolsón de pobreza en términos estáticos y morfológicos, debemos concebirlo como un sistema de fuerzas dinámicas que entrelazan a agentes situados en el interior y en el exterior del perímetro. Los focos analíticos deben ser las conexiones (segregación, desempleo, desafiliación, vulnerabilidad, etc.) y no las condiciones; los procesos y no los estados. En síntesis, centrar la mirada sobre la compleja articulación entre la población villera y las instituciones (estatales y no estatales) que focalizan su actividad en la atención/control; y el papel que juegan en esta articulación las transacciones subordinadas, involucradas en la formación de redes y clientelas.

Esto implica mirar al barrio carenciado desde una perspectiva anclada en los procesos y las relaciones, en las conexiones más que en las situaciones, haciendo de las políticas públicas y los discursos oficiales, las estructuras y las experiencias, la economía y el Estado, nuestros objetos empíricos principales.

Este planteo intenta recoger la complejidad de la ciudad (específicamente de las ciudades intermedias latinoamericanas) de la forma

⁷ La posibilidad de circular entre diferentes mercados y de acceder al más favorable, depende de un capital de relaciones, de una red de sociabilidad relativa a la identidad social de los individuos y sensible a la distancia.

⁸ Contrariamente al capital relacional, que puede extenderse sobre grandes distancias, el capital vecinal está ligado a la vida cotidiana y se encuentra fuertemente estructurado por las prácticas cara a cara: relaciones con los vecinos, consumos corrientes, primeros grados de la vida social y política, etc..

⁹ A la inversa de la concepción holista de los espacios urbanos y del modelo unificado del modo de vida urbano legítimo que domina el campo político y técnico que controla la urbanización, la historia de los barrios muestra que la diversidad cultural urbana, existe.

más amplia posible, huyendo de visiones en blanco y negro, ricos/pobres, que ocultan más que aclaran y que, en última instancia, pueden convertirse en el armazón teórico justificativo de las políticas paliativas y focalizadas. En realidad la trama urbana es un todo mucho más complejo que las visiones dualistas o estáticas de los planteos formalistas. Por lo tanto, debemos entender la ciudad como un sistema espacial y social, en donde el habitar urbano es resultado de una serie de intervenciones ambientales, producidas en tiempos y épocas diversas, generadas por actividades que han ido adoptando sus requerimientos de localización a las posibilidades que emanaban del hecho físico preexistente. Desde esta perspectiva, el proceso de construcción de la ciudad deviene un proceso sociopolítico. Las decisiones de inversión en obras, en infraestructura y en edificación, al igual que las diferentes modalidades de apropiación y uso del espacio, se constituyen en los elementos de regulación del crecimiento y la transformación urbana; también, objetivan las desigualdades sociales y políticas.

LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL

La ciudad, espacio importante en el desarrollo de la sociedad, vive hoy transformaciones fundamentales en sus estructuras políticas, sociales y económicas. Está sometida a una situación cambiante, plagada de incertidumbre. Las dinámicas contradictorias que caracterizan al escenario latinoamericano durante los años noventa, se condensan en las ciudades intermedias debido a su acelerado crecimiento, no siempre acompañado con políticas de desarrollo urbano adecuadas. Tanto la expresión de conflictos relacionados con los problemas sociales - desigualdad, precarización de la fuerza de trabajo, desafiliación y vulnerabilidad social-, como su resolución, parecen dirigirse a, y, experimentarse en lo urbano. Estas cuestiones representan demandas insatisfechas y conflictos no resueltos, derivados de la contraposición de intereses económicos, sociales y políticos en

el ámbito local; también, indican crisis de las ideas sobre el desarrollo de la ciudad.

Desde el punto de vista político, se ha planteado que es imposible alcanzar resultados exitosos sin contar con la población residente dentro del territorio¹⁰, ya sea para canalizar acciones tendientes a satisfacer demandas locales, como para alcanzar el ideal de democracia participativa que retóricamente proponen las políticas de descentralización. Esta ha sido una de las preocupaciones de los Jefes de Estado reunidos en la IV Cumbre Iberoamericana (Chile) en noviembre de 1996 y que quedó reflejada en el siguiente párrafo de la Declaración de Viña del Mar:

"La consolidación de la democracia implica el desarrollo de una cultura de la responsabilidad mutua entre los ciudadanos y las autoridades. Esta es una de las áreas más inexploradas de nuestros esfuerzos políticos. En el caso de los cargos elegidos, debe asumirse plenamente la esencia del mandato, con las correspondientes obligaciones de las partes. Los representantes del pueblo, junto con cumplir su cometido, deben dar cuenta pública y periódica de su gestión. A su vez, los ciudadanos deben conocer sus derechos y ejercerlos, así como respetar las facultades de las cuales están investidos los órganos públicos y sus titulares. En esta mutua responsabilidad reside en gran parte la transparencia que se hace exigible actualmente como una de las principales bases de la democracia" ([Http://www.sela.org](http://www.sela.org)).

¹⁰ "El municipio no es únicamente una circunscripción territorial o la denominación de las 'partes' en que se dividen los estados; tampoco es, como algunos opinan, en nuestro medio, una mera determinación jurídica, una creación ex-novo que la ley hace de una institución; menos aún se le puede confundir con la corporación encargada de su gobierno, el Ayuntamiento, como tiende a hacerse en la práctica. El municipio es, ante todo, una comunidad de ciudadanos y, en el fondo, la comunidad originaria del sistema político nacional, vale decir, la unidad básica y elemental del contrato social (...) esto es, el verdadero hogar y asiento de la voluntad ciudadana expresada en la política" (Córdova, 1989: 347-348).

La participación de la ciudadanía a través de canales y mecanismos establecidos, es un aspecto muy enfatizado por los nuevos modelos de gestión municipal; también, para los alcances y perspectivas de la descentralización y democratización del Estado (Borja, 1989; Pirez, 1991; Rodríguez, 1995; Finot, 1996).

En el marco de las reformas del Estado y como intento de solución a la crisis del modelo de gobernabilidad, la vía de la participación ciudadana¹¹ permitiría un reforzamiento de las capacidades de autogobierno social. Así se buscaría que lo público no se agote en lo estatal, siendo la participación un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones y decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado. La característica de la participación ciudadana así entendida, es que ella

¹¹En los debates actuales sobre la democracia el pluralismo le está frecuentemente asociado aunque históricamente esta relación no se ha dado siempre. En efecto, han existido sociedades pluralistas no democráticas, al igual que democracia en sociedades no pluralistas. La sociedad feudal es un ejemplo de lo primero ya que contó con muchos centros de poder: fue oligárquica, pero no democrática. Ejemplo de lo segundo, esto es de una democracia no pluralista, lo encontramos en la polis griega donde no se acepta intermediación de institución alguna entre los individuos y aquélla. Casos más recientes y cercanos también corroboran la no coincidencia: Chile, bajo el gobierno militar de Pinochet, representa un modelo en que los mecanismos democráticos de representación y participación política se ven sustituidos, parcial o íntegramente, por determinadas organizaciones para-gubernamentales o privadas proclives al régimen del que reciben un fuerte impulso y a las que se les transfiere una alta cuota de las tareas públicas sustituyendo así, en buena parte de sus funciones, a los órganos de base electiva.

Para concluir, me suscribo a la afirmación de que la participación ciudadana no garantiza por sí misma la democracia: es causa necesaria, pero no suficiente. Necesaria, porque es impensable democracia sin pueblo que participe; no suficiente, porque ese pueblo -y el Estado de ese pueblo- deben encontrarse en una relación tal que se co-aseguren del cumplimiento de unos requisitos previos, de unas condiciones, de una "reglas" sobre el modo de hacer política que han de ser definidas, aceptadas, compartidas y ejecutadas, expresas y no tácitas, sometidas a comprobación y a revisión continuas y vinculadas al comportamiento de los actores involucrados.

pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado que, a diferencia del sentido usual que el discurso neoliberal le asigna al proceso de privatización, tiene como finalidad lograr una redistribución del poder en favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio. En este sentido se sostiene que "el dilema de la democracia en las condiciones actuales no consiste en organizar una unidad a partir de un principio de racionalidad prefigurado, sino en ordenar muchas diferencias: en el límite, ella se plantea no como la construcción política de una mayoría sino como la ordenación de muchas minorías" (Portantiero, 1984: 108-109).

El campo político-institucional, tanto a nivel local como nacional, está regido por la lógica de la llamada modernización política, que básicamente consiste en una especialización de las instituciones, separándolas de los actores y propuestas sociales. Correlativamente, se da un fuerte impulso a la despolitización de las organizaciones y movimientos sociales, como reacción frente a un sistema de partidos que se muestra inoperante para representar intereses sociales (Offe, 1992). La modernización del Estado profundiza los resultados socialmente excluyentes del modelo económico. De allí la contradicción entre proceso de democratización del régimen político y proceso de modernización, políticamente excluyente. El régimen político parece derivar hacia la formación de mercados políticos con predominio de particularismos, sin que se incluyan mecanismos de integración. Se asiste a un creciente proceso de separación del Estado con respecto a la sociedad, circunstancia que no permite hablar de una supuesta "neutralidad del Estado" sino que por el contrario, reafirma su carácter articulador de la dependencia y refuerza su aspecto de aparato de dominación y control (Baño, 1990: 105): para el mantenimiento de una democracia formal, necesariamente se debe aumentar el grado de coerción¹².

Las transformaciones que caracterizan el nuevo escenario social, obliga a los actores a buscar nuevas alternativas; a replantear sus

estrategias reproductivas, perfilando renovados estilos de vida. El momento histórico exige de los individuos y de las familias, frente a las situaciones de crisis cotidiana, respuestas urgentes y creativas. Aparecen así, nuevas formas de acción, relación y representación; se aceleran los cambios culturales y se genera una demanda creciente de instancias integradoras donde articular las *necesidades reales y simbólicas* (no satisfechas) de amplios sectores de la sociedad. En este contexto, algunos autores ya hablan de la **Cultura de la Urgencia**, como expresión de un nuevo modelo de socialización que se ha formado y desarrollado progresivamente, imponiéndose hoy en día como una alternativa obligada (Pedrazzini y Magaly Sanchez, 1990) y que se expresa, como uno de sus posibles modos, a través de la ilegalidad y la violencia (Camacho, 1990).

A pesar de todo, los colectivos sociales van construyendo el *habitar*, a partir de la apropiación del espacio y de la territorialización de los procesos sociales. La trama social se objetiva en lo espacial, y se fortalece en su actuar sobre el territorio: el residir en un barrio permite pertenecer al mismo, así como organizarse para mejorar las condiciones de vida de todos los que viven en él. Los reclamos o demandas puntuales articulan prácticas grupales, informales como formales, que permiten dar respuesta a necesidades privadas como públicas, más allá del accionar del gobierno local.

Pérez (1994: 4-5) plantea que los sectores urbanos latinoamericanos se incorporan a la vida de la ciudad de dos formas fundamentales: ya sea a través de la integración formal y política, en el caso de estrategias democráticas, o de la represión y exclusión territorial, en las estrategias autoritarias. Estas estrategias no se refie-

ren solamente a la incorporación de "los pobres", sino también a los sectores sociales sujetos a otros problemas sociales urbanos. Las estrategias democráticas de gobernar tienden a desarrollar experiencias basadas en alguna forma de integración. Esta puede estar relacionada con la representación política, la representación simbólica, formas de clientelas políticas y/o la participación (Pérez, 1994: 5).

Que se identifique dos formas tipo para incorporar/gobernar a los sectores sociales de la ciudad -democrática y autoritaria-, no quiere decir que una sola de estas formas prevalezca, ni que no se entremezclen. En este sentido, Pérez (ibídem) muestra que la ciudad, y sus procesos económicos, sociales y políticos, se mueven entre la ilegalidad y la legalidad y, entre el enfrentamiento y el consenso político.

Por otra parte, los cambios en la economía urbana se expresan en el orden social por la pérdida de importancia "de los grandes actores colectivos nacionales clásicos, particularmente de la burguesía y de la clase obrera organizados en el marco de una economía volcada hacia el mercado interno" (Tenti 1993:245). Las transformaciones sufridas por el mercado del empleo y por el marco jurídico-institucional que lo rige, han contribuido a la desestructuración del mundo obrero. El lugar que "el movimiento obrero organizado" cede poco a poco, tiende a ser ocupado por diferentes actores/movimientos locales, que no necesariamente se ordenan desde la unidad productiva con un carácter hegemónico de clase. Tienden actuar en el espacio local de la ciudad, y se aglutinan desde:

- lo espacial (movimientos barriales, regionales);
- lo cultural (movimientos étnicos, de mujeres, ecológicos);
- las condiciones para la reproducción (movimientos reivindicativos por servicios públicos: agua, vivienda, educación; transporte; servicios sociales).

Las formas colectivas dejan de ser consideradas sólo como instrumentos que se utilizan para relacionarse directamente con el Estado, en la resolución de conflictos generados por

¹² Pero a diferencia de los regímenes militares autoritarios de las décadas del 60 y 70, no se utiliza directamente la fuerza física para aumentar la coerción. En los nuevos regímenes democráticos, la función de coerción la desarrollarán los mecanismos del mercado: polarización económica, concentración del poder económico-político y exclusión.

demandas sociales, políticas y económicas. A menudo la presencia de estos actores es eficaz, y ello relativamente, en los contextos locales y concentrados en las ciudades intermedias, generalmente municipios. Y es allí precisamente donde se discute y se determinan las políticas sociales más asistencialistas; donde éstas son las más inestables y las más ligadas a objetivos políticos inmediatos (movimientos reivindicativos), lo que las hace vulnerables a la dinámica propia de la vida política local de la ciudad¹³.

Estos movimientos¹⁴, que no encuentran las formas de expresión en el sistema político, configuran una sumatoria de cuestiones parciales que se reflejan en la constitución de una cultura política específica. Se trata fundamentalmente, de sujetos sociales que exigen la satisfacción de sus necesidades urbanas básicas. Surgen así acciones políticas en los espacios en donde el Estado no basta; tales prácticas pueden ser consideradas en muchos casos como complementarias y no siempre alternativas a la acción del

¹³ En el marco de la desestructuración surgen prácticas colectivas segmentadas en diversos procesos de diferenciación social, marcadas por la prédica de horizontes totalizantes, de cobertura limitada, respecto al conjunto de los sectores populares y caracterizadas por una gran fragmentación. Estas prácticas son relativamente exitosas para el grupo comprendido en ellas, en tanto, a partir de un anclaje vecinal, se mueven en el nivel comunitario y local, donde desempeñan una función defensiva que se alimenta de la reciprocidad pragmática y de la ayuda externa. Sin embargo, estos mismos componentes hacen inevitablemente inestable cualquier tejido institucional y tornan precario el producto que entregan, apenas un atenuante al desamparo que padecen los sujetos sociales. En este sentido, muchos análisis de los movimientos de base han errado al exagerar la novedad, la fuerza y la autonomía de ellos.

¹⁴ Existe un cierto desacuerdo dentro de las Ciencias Sociales en relación al lugar teórico de la definición de Movimiento social. En este trabajo, utilizaremos la siguiente definición operativa: "Un movimiento social es una forma no institucionalizada de comportamiento colectivo de un grupo social, orientada a satisfacer demandas de poder ideológicamente articuladas en un proyecto de cambio, controlada por formas de organización no burocráticas e inestables en su desarrollo temporal" (Mascareño, 1995: 121).

Estado, esto es, como factor de orden y no como factor de caos. El nuevo modelo de acción colectiva resultante, está basado en una multiplicidad de pequeñas organizaciones con demandas puntuales, tanto de calidad de vida, de supervivencia, como de sectores desplazados por el ajuste estructural.

Podríamos decir que en el plano doméstico de la reproducción es donde se concentran los mecanismos de resistencia ante la crisis, mientras que el plano colectivo se caracteriza por la falta de respuestas participativas y organizadas autónomamente que busquen enfrentar el conjunto de sus necesidades. Dentro del marco de limitaciones que impone la crisis, se despliegan una gama de prácticas colectivas no organizadas, que van desde aquéllas más estructuradas en forma de redes o conjuntos de acción (reivindicaciones urbanas) hasta acciones puntuales para enfrentar emergencias (inundaciones, relocalización forzada, expulsión de las tierras, etc.). El hecho de compartir una problemática común, el ser vecino de un barrio, se expresa en eventuales prácticas autogestionarias o reivindicativas para enfrentar una urgencia. De todos modos el desarrollo organizativo está limitado estructuralmente por el carácter burocrático, piramidal y dependiente de las organizaciones en relación con los partidos políticos; por su relación con el Estado, marcada por el paternalismo y el clientelismo; y, por un inmediatez, originado en la solución de problemas puntuales (vivienda, servicios, etc.)¹⁵. Principalmente, el clientelismo político partidista, tiende a impedir el desarrollo de una activa y creativa participación. El perfil de los dirigentes barriales, si bien es democrático en el mecanismo de designación no lo es en su actua-

¹⁵ La relación de los pobres con la política tiene lugar a través de su vínculo con las instituciones estatales que, a veces, desarrollan políticas asistencialistas de carácter paternalista y los partidos políticos que también desarrollan esas políticas en épocas electorales. La relación es utilitaria por ambas partes, aunque las instituciones y los partidos aprovechan la organización de movimientos espontáneos para su control y disciplinamiento (Logiudice, 1994).

ción: caudillesco, autoritario y particularista (recordando al buen patrón).

La multiplicación de los diferentes espacios de decisión y de lucha, implica atomización de los actores y sus prácticas, aunque el sistema tiende a la masificación. Globalización de las pautas culturales (Haldenwang, 1992) y del mercado de bienes (económicos y simbólicos)¹⁶, que encubre la heterogeneidad de situaciones laborales, condiciones de vida y la fragmentación de los espacios de sociabilidad. Estas contradicciones, y otras más, permean el concepto mismo de unidad de lo social, y tienden a reconstituir la realidad cotidiana, en torno a múltiples espacios relacionales. La fragmentación de la sociedad civil, la privatización de lo público y la exaltación del individualismo¹⁷, profundizan las fracturas y dificultan la producción de alternativas contra hegemónicas, la organización de movimientos socio-políticos diversos y la construcción de identidades colectivas. Estos procesos de fragmentación y vulnerabilización, a veces están agudizados por las propias políticas estatales orientadas hacia ellos, oscilando la acción colectiva entre el comunitarismo basista, el clientelismo y la confrontación; entre la identidad y la anomia.

En el marco de la transformación económico-política, los factores de diferenciación se han vuelto más plurales y complejos así como las distinciones que constituyen las identidades sociales. Se desintegran las categorías sociales y políticas en intereses particulares que hacen difícil o imposible el concebir-expresar-actuar del 'pueblo', la 'clase' o la 'nación'.

¹⁶ Los medios de comunicación refuerzan las pautas culturales e institucionales hegemónicas, propiciando el consenso social y la uniformidad normativa a través de modelos de identificación estandarizados.

¹⁷ En una sociedad globalizada donde se exalta/exige el consumo permanente, la identidad social tiende a representarse en función del mayor o menor acceso al mundo de los bienes. La adscripción social es una función del consumo, diluyéndose o fragmentándose la dimensión colectiva de la vida social: el estatus como consumidor, separa/atomiza a sectores de trabajadores.

De particular interés son los tipos emergentes de estrategias coyunturalmente situadas, es decir aquellos acontecimientos, eventos, luchas, sucesos donde se implican la acción conjunta de colectivos sociales. Los procesos organizativos de los pobres urbanos, deben ser captados como hechos que implican prácticas dirigidas a lograr un mejoramiento de la calidad de vida (reivindicaciones) y deben ser interpretados como nuevas formas de hacer política. Procesos complejos y conflictivos que implican pluralidad de voces y miradas. En este despliegue temporal, en esta secuencia de hechos más o menos contradictoria, se va constituyendo la identidad colectiva, en tanto interacción comunicativa entre agentes y colectivos sociales articulados en torno a determinados símbolos, prácticas cotidianas, horizontes y metas sociales (Villasante, 1994).

Los mecanismos de exclusión llevan a que grandes sectores de población vivan en un orden social cuya reproducción cultural ya no está asegurada por los mecanismos redistributivos del Estado de Bienestar: violencia, aislamiento, falta de solidaridad y humillación son aspectos característicos de esta cotidianeidad, que se ve reforzada y justificada por las políticas de ajuste y el concepto neoliberal de sociedad. Los grupos de pobladores de los barrios organizan y constituyen ensayos de sistemas de supervivencia, formas alternativas, espontáneas, convulsivas, coyunturales, de organización del trabajo y de la vida doméstica y comunal, que a veces pueden ser considerados como espacios democráticos o escuelas auto-educativas de nueva democracia o de una nueva sociedad; o como fermentos de caos, de desorden, de desintegración (las bandas juveniles).

Así, como en la informalidad económica existe la búsqueda de mecanismos alternativos para la supervivencia personal o familiar, en la política hay el desarrollo de opciones para presionar y obtener del Estado beneficios que de otra manera no se obtendrían. La sociedad fragmentada es la base social de la democracia formal, restringida. De todos modos, al mismo tiempo que existen estrategias de fragmentación des-

de el poder (construcción de minorías incomunicadas), existen también estrategias de democratización desde las bases. La informalidad se refleja en el desarrollo de determinadas acciones colectivas y estructuras sociales, paralelas a los parámetros institucionales sancionados por la costumbre o por la legislación positiva. Se expresa como una tendencia a la anarquización de la vida colectiva, en la que el descontento y las aspiraciones masivas organizadas ceden el puesto a manifestaciones individuales o grupales relativamente desordenadas y erráticas, que expresan la desobediencia contra normas sociales de convivencia, o manifiestan un descontento difuso contra el orden social, sin que se señalen de manera relativamente precisa sus fuentes, se articulen las normas deseadas y se asuman las medidas colectivas acordes con los objetivos de la movilización. De esta manera se despolitiza la acción, aunque la población sea potencialmente movilizable en torno de reivindicaciones populares. No es, pues, exclusivamente un situarse *al margen* o por fuera de estructuras e instituciones tradicionales. "Así como en la economía ha surgido un sector formal de autosubsistencia, en la política ha surgido un espacio informal de movilización en donde es practicada una subpolítica" (Jacobi, 1991: 111).

En síntesis, el modelo de acción colectiva que comienza a expandirse está basado en una multiplicidad de pequeñas organizaciones, con demandas puntuales, tanto de calidad de vida, de supervivencia, como de sectores desplazados por el ajuste estructural. El papel de los actores adquiere importancia en la articulación y desarrollo de estos procesos, destacándose las representaciones que estos sujetos elaboran alrededor de la interacción de sus prácticas; en suma los aprendizajes y las nuevas disposiciones internalizadas.

Pero por otra parte, los sectores carenciados no sólo son objetos de la prácticas y discursos hegemónicos: la exaltación de la ciudadanía y las acciones resultantes de las políticas de *fortalecimiento* de la sociedad civil, paradójicamente, generan acciones y re-accio-

nes no siempre fragmentadoras; en muchos casos, a partir de la lucha reivindicativa continuada, surgen nuevos modelos de integración o reconstitución de la base social, aprovechando las limitadas oportunidades políticas que ofrecen las fisuras existentes en el sistema.

Desde la perspectiva que hemos propuesto, el proceso de la acción colectiva implica una constante interpretación, reformulación e invención de los marcos que sustentan la práctica y la identidad, creando orientaciones alternativas y diversificando los modelos, los proyectos, las formas de organización y de lucha. Las organizaciones resultantes¹⁸ son construcciones socio-culturales dinámicas y heterogéneas, activadas a través de grupos interrelacionados en la cotidianeidad.

El nuevo paradigma de organización de los movimientos corresponde a un alto grado de individuación y diferenciación, es decir a un tipo de estructura social en el que las colectividades, se han vuelto a la vez menos diferenciadoras y menos duraderas como puntos de referencia orientativos. La fragmentación es producto de la rotura de los lazos asociativos constituidos en el mundo del trabajo o desde el lugar de residencia. Así el modo de auto-categorización o la identificación, tiene que ver con la desafiliación o el desligamiento continuo de los lazos que conectan a los individuos con colectividades estructurales o culturales. Cuando mayor es la experiencia de contingencia, incertidumbre y exclusión, mayor es la propensión a escoger parámetros permanentes para la identidad social (sexo, edad, lengua, etnia, lugar de residencia, etc.). Por tanto el esquema de conflicto

¹⁸ Esto brinda sustento para hablar de la heterogeneización de la pobreza, fundamentalmente, en un período donde se extremaron las condiciones de vida y tendió a desaparecer el rol integrador del Estado. El fracaso de algunos planes y programas de desarrollo, responde a una concepción homogeneizadora de los pobres que no reconoce la diversidad de prácticas e intereses en juego en los contextos barriales, muchas veces sobredeterminados por la acción de los mismos agentes externos (técnicos, funcionarios, políticos, etc.) y/o los marcos político-ideológicos globales.

social y político que se expresa con los nuevos movimientos sociales es el contrapolo opuesto al modelo de conflicto de clase. El primer lugar, el conflicto no es escenificado por una clase, sino por una alianza social compuesta por elementos que vienen, en distintas proporciones, de diferentes clases y no clases. No se trata de un conflicto entre los agentes económicos principales del modo de producción, sino que engloba virtualmente a elementos heterogéneos que se unen coyunturalmente para resolver una demanda concreta. Si ya no existen los grandes actores sociales predeterminados por la base económica, es necesario repensar la nueva lógica de constitución de los actores colectivos. Por tal motivo, el debilitamiento del principio de división del mundo social, vuelve más evidente la eficacia de todo el trabajo de representación que está detrás de las identidades y sujetos colectivos modernos.

CONCLUSIONES

La fragmentación de la sociedad, como estrategia de poder, busca construir o fabricar grupos sociales aislados, minorías incomunicadas, y busca generar prácticas de guerra entre esas minorías, logrando un control social horizontal, que involucra a esos mismos grupos en una relación dual y cambiante, muy anclada en estructuras de subordinación vertical centradas en prácticas clientelísticas o populistas. Por tanto, la fragmentación social implica estrategias que actúan en tres niveles:

1 atomizando a la sociedad en grupos con escasa capacidad de poder

2 orientando la acción de esos grupos hacia fines exclusivos y parciales, que no susciten adhesión.

3 subordinando su caudal social como apoyo político para lograr fines ajenos a sus demandas.

Los grupos hegemónicos, buscan limitar las capacidades de los sectores sociales que pueden afectar sus privilegios. Tienden por lo tanto a excluir políticamente. Pero también, requie-

ren apelar a ciertos valores, compartir ciertos poderes y reconocer ciertos derechos para legitimarse (consenso). No pueden construir su hegemonía solamente sobre la base de la exclusión política; pero buscan restringir el alcance de los derechos y del poder político de la mayoría. Una manera de lograr esta restricción es por medio de la distribución de prebendas a determinados grupos, desconociendo sus derechos básicos y capacidades propias, y manteniendo así la relación de dependencia (práctica clientelística). Otra forma consiste en movilizar las expectativas de algunos sectores sociales y corresponder parcialmente a sus reivindicaciones, con el objetivo de constituir nuevas correlaciones políticas (práctica populista).

El divorcio entre la formalidad y la realidad es notorio en el caso de los derechos económicos y sociales. La débil legitimidad del poder y la precariedad de las instituciones estatales se traducen en el fenómeno de la informalidad. Este fenómeno expresa la presencia de demandas populares que responden a necesidades y aspiraciones consideradas como "legítimas" (vivienda, empleo, etc.), pero que no encuentra respuesta en el marco jurídico del Estado. Ante la insuficiente capacidad coercitiva de las instituciones públicas, los grupos portadores de estas demandas intentan y logran desbordar dicho marco. La informalidad está asociada a una situación de inseguridad jurídica y, a la existencia de fracturas dentro del régimen que ofrecen oportunidades a la acción o práctica estratégica de los grupos subordinados.

La incapacidad del Estado para enfrentar y resolver el problema de la pobreza; la incapacidad del sistema político para procesar representaciones e intereses concretos; el deterioro de la integración simbólica proveniente tanto de prácticas políticas como específicamente culturales; el surgimiento de acciones de enfrentamiento; la violencia generalizada; el comportamiento anómico; agudizan la fragmentación de la acción colectiva y la creciente vulnerabilidad y exclusión de los sectores más carenciados. Además muestran que las desigualdades no se disuelven tan fácilmente

(como supone la ideología neoliberal) dentro de la categoría de ciudadano.

Más allá de la formalidad normativa del concepto de democracia, se hace cada vez más indispensable llenarla de contenido socioeconómico. La contradicción entre los ideales de la teoría de la democracia (igualitarios, libertarios, participativos) y las transformaciones socioeconómicas de las sociedades capitalistas (desiguales, restrictivas, competitivo-individualistas) es a la larga insostenible. El objetivo, entonces, sería que los "excluidos" dejen de ser objetos de políticas públicas y se conviertan en sujetos de las decisiones sobre las mismas, superando el debilitamiento y la escasa institucionalización civil que impone la "democracia delegativa" (O'Donnell, 1994). El "reconocer" las nuevas formas que adopta la acción política en el contexto de nuestras ciudades, impone volver la mirada sobre los procesos que caracterizan el escenario urbano actual, las nuevas formas de sociabilidad emergentes en una coyuntura en la que lo público se fragmenta y diluye dentro de la lógica individualista del mercado. Por todo lo anterior, se hace muy difícil hablar de ciudadanía, cuando tenemos una sociedad tan desigual como la nuestra. El primer gran tema que discutir para el fortalecimiento de la ciudadanía es el de la superación de la exclusión; la relación entre pobreza y ciudadanía. Esto impone repensar no las instituciones o las reglas formales, sino a la política misma a la luz de la tensión irreductible entre diferenciación e integración, entre fragmentación, autonomía y cohesión (Lechner, 1996: 114).

Por lo tanto, la lógica de los procesos políti-

cos no será interpretada como el resultado de los marcos institucionales y de los discursos, sino de las diferentes posiciones ocupadas en el campo: son las relaciones que los actores construyen y transforman las que sirven de marco a sus acciones. Estas son las condiciones estructurales que cobran particular importancia en el marco de las relaciones político sociales entre el gobierno local y sus agentes y, como dice Estela Grassi (1994), representan estrategias de poder, en el sentido de recrear y sostener la distancia social contribuyendo además, al control social y político de las clases subordinadas. En el marco de un régimen político democrático representativo, el campo político se estructura como un espacio dinámico de referencias, sobre el que se proyectan y llevan a cabo las diferentes estrategias de acceso teórico y práctico a los problemas de orden político.

Las contradicciones que hemos señalado deben tenerse en cuenta a la hora de reflexionar teóricamente sobre los cambios en los sistemas socio-políticos locales introducidos por la participación/inclusión (y representación) de los beneficiarios en la gestión de políticas públicas urbanas. Debemos considerar al orden democrático como proceso, como una tarea abierta e incompleta; comprender, a su vez, que los conflictos que la constituyen, son los que la mantienen como un proceso abierto; así, no se puede dejar de reconocer el verdadero peso de las diferencias y de los conflictos, de las negociaciones y consensos coyunturales, que son los que constituyen a ese espacio de sociabilidad, y cuyo reconocimiento es lo que lo hace democrático.

BIBLIOGRAFÍA:

BALBO, Marcello: La planificación y gestión urbana local. (En: CEPAL. Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: una propuesta para la gestión Urbana. Santiago de Chile. Cepal. Pp.109-129). 1998.

Povera grande città. L'urbanizzazione nel Terzo Mondo. Milano. FrancoAngeli.. 1995.

- BAÑO, Rodrigo:** Estado y demandas sociales: reflexiones sobre un desencuentro. (En: Nueva Sociedad, Caracas. N° 05, ene-feb 1990, pp 38-45). 1990.
- BORJA, J.:** Estado, Descentralización y Democracia. Bogotá, Ediciones FORO. 1989.
- BOURDIEU, P.:** Posición y condición de clase. En: Zazbón, José (compilador) Estructuralismo y sociología. Buenos Aires, Nueva Visión. 1969.
- La distinción. Madrid. Taurus. 1988.
- CAMACHO, Alvaro:** Informalidad política. Movimientos sociales violencia. En: Nueva Sociedad. Caracas. N° 106, marzo- abril 1990, pp 43-54.
- CASTEL, Robert:** De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. En: ARCHIPIELAGO. Madrid. n° 21, pp.27-36. 1995.
- CASTELLS, Manuel:** El auge de la ciudad Dual: teoría social y tendencias sociales. En: Alfoz, nm 80, 1991 pp 89-103. 1991
- La cuestión urbana. 10 a. ed., México, Siglo XXI, p. 517. 1985
- Problemas de Investigación en sociología urbana. Buenos Aires. Siglo XXI. 1975.
- CEPAL:** Panorama Social. Santiago, Chile. 1994.
- CÓRDOVA, Arnaldo:** La nación y la constitución. México. Claves Latinoamericanas. 1989.
- DÍAZ ORUETA, F. y LOURÉS, M. L.:** "Apuntes para una discusión sobre el habitar", en: M. Alcántara (editor), América Latina. Realidades y perspectivas. I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Salamanca: Universidad de Salamanca, Taller 52, pp.173-196. 1997.
- FINOT, Ivan:** Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica. Santiago de Chile. Ilpes. LC/IP/R. 165. 1996.
- GARCIA DELGADO, Daniel R.:** Estado y sociedad. La nueva relación a partir del campo estructural. Bs As. Flacso-Tesis. 1994.
- GRASSI, E; HINTZE,S; NEUFELD, Maria R.:** Políticas sociales. Crisis y Ajuste estructural. Bs As. Espacio. 1994.
- HALDENWANG, Christian von:** Entre la exclusión y la reconstrucción. América Latina después de 1992. En: Nueva Sociedad. Caracas. N° 117, ene-feb, pp 66-71. 1992.
- JACOBI, Pedro.:** Movimientos sociales en Brasil. Desafíos en la construcción de la ciudadanía. En: Nueva Sociedad. Caracas. N° 111, ene-feb 1991, pp 54-62.
- LECHNER, Norbert.:** "La política ya no es lo que fue". En: Nueva Sociedad. Caracas. Nueva Sociedad. Nro 144, julio-agosto 1996, pp.104-113.
- LOGIUDICE, E.:** Lenin y el pan. Su paradigma de acción política en la moderna estructura de la pobreza. En: Doxa. Cuadernos de ciencias Sociales. Año IV, N° 11/12, otoño-invierno 1994. pp 10-19.
- MASCAREÑO, Aldo:** Sistema político, Estado y movimientos sociales o cuando la sociedad se describe en protesta sobre sí misma. En: Estudios Sociales. Corporación de Promoción Universitaria. Chile. Nro 84, 2do trimestre, 1995. Pp 119-133. 1995.
- MINGIONE, Enzo:** Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1994.
- O'DONNELL, Guillermo:** Delegative Democracy. En: Journal of Democracy. Nro 5, enero. Pp 55-69. 1994.

OFFE, C.: Es el trabajo una categoría sociológica clave? En: OFFE, C. La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro. Madrid. Alianza. 1992.

PEDRAZZINI, Y y MAGALY SANCHEZ, R.: Nuevas legitimidades sociales y violencia urbana en Caracas. En: Nueva Sociedad. Caracas. N° 109, sept-octubre, pp 23-34. 1990.

PIREZ, Pedro: Gobernabilidad/gobernanza y pobreza en la ciudad (una película con final abierto). Artículo presentado en el seminario subregional de GURI, Pobreza Urbana y Gobernabilidad, organizado por el Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, julio 1994, en Santiago.

PORTANTIERO, J. C.: La democratización del Estado. En: Pensamiento Iberoamericano, N° 5a. Pp 99-126. 1984.

PORTES Alejandro: La urbanización en América Latina en los años de crisis", en: M. Lombardi y D. Vega, Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana. Montevideo: CIESU. 1988.

PROGRAMA ARGENTINO DE DESARROLLO HUMANO: Informe Argentino sobre Desarrollo Humano. Bs As. Honorable Senado de la Nación. 1997.

RODRIGUEZ, Alfredo (Coord): Contenidos de la descentralización: Conceptualización del proceso, objetivos, los pro y contras de la descentralización, desafíos. Santiago, marzo 1995. RIADEL: <http://www.netline.cl/riadel>. 1995.

ROSANVALLON, Pierre: La nueva cuestión social. Buenos Aires. Manantial. 1995.

SABATINI, Francisco: Direcciones para el futuro. En: CEPAL. Ciudades intermedias en América latina y el Caribe: una propuesta para la gestión Urbana. Santiago de Chile. Cepal. Pp. 133-165. 1998.

TENTI FANFANI, Emilio: Cuestiones de exclusión social y política. En: Minujin, A.Ed. Desigualdad y Exclusión. Bs. As. Unicef-Losada. pp 241-273. 1993.

TOURAINÉ, A.: Critique de la modernité. Paris. Fayard. 1992.

VILLASANTE, Tomás R.: Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas. Caracas. Nueva Sociedad. 1994.

XIBERRAS, Martine.: Les Théories de l'exclusion. Paris. Meridiens Klincksieck. 1994.