



URB-AL · RED 10 "Lucha contra la pobreza urbana"
Proyecto "PRACTICAR"

"DIAGNÓSTICO"
EL FENOMENO DE LOS "NUEVOS POBRES"

SINTESES

Mayo del 2005





Foto: Sebastião Salgado

En el proyecto "PRACTICAR" (*Laboratorio de prácticas para el fortalecimiento de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana*) participan, en calidad de miembros de "pleno derecho" de América Latina (a) y de la Unión Europea (b), y como miembros asociados (c), los siguientes países:

- a.1. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)
- a.2. Municipalidad de San Martín (San Martín, Buenos Aires, Argentina)
- a.3. Municipalidad de Pergamino (Pergamino, Argentina)
- a.4. Prefeitura Municipal de Sao Paulo (Sao Paulo, Brasil)
- a.5. Municipalidad de San Joaquín (Santiago, Chile)
- a.6. Municipalidad de Aserri (Aserri – San José, Costa Rica)
- a.7. Municipalidad de Ate (Ate – Lima, Perú)
- a.8. Municipalidad provincial de Rioja (Rioja – San Martín, Perú)
- a.9. Alcaldía de Santafé de Bogotá (Santafé de Bogotá, Colombia)
- b.1. Comune di Roma (Roma, Italia), coordinador
- b.2. Ayuntamiento de Valladolid (Valladolid, España)
- b.3. Provincia di Prato (Prato, Italia)
- b.4. City of Vaasa (Vaasa, Finland)
- c.1. ADESO, Asociación para el Desarrollo Social (La Plata – Buenos Aires, Argentina)
- c.2. CEPAD, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (Santa Cruz, Bolivia)

El presente documento fue realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de dicho documento es responsabilidad exclusiva de los autores y de la "Coordinación técnica" del proyecto "PRACTICAR" de la Red 10 del Programa URB-AL, y de ninguna forma refleja la postura de la Unión Europea

INDICE

INTRODUCCION

1. PREMISA Y MARCO DE REFERENCIA

2. ALGUNAS INDICACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE POBREZA URBANA Y DE "NUEVA POBREZA"

2.0 Premisa

2.1 Concepto de Pobreza de la Red 10

2.2 Algunas consideraciones sobre la *Nueva pobreza* en América Latina (Cáritas de América Latina y El Caribe, 2004)

2.3 El concepto de "Pobreza" y "Nueva Pobreza"

(ADESO, Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina, miembro asociado del Proyecto PRACTICAR).

3. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

3.0 Premisa

3.1 Definición de la "Nueva Pobreza" y de sus dimensiones

3.2 Definición de las formas para "medir" la nueva pobreza y de las políticas para supera el fenómeno de la nueva pobreza

3.3 Dimensiones e indicadores propuestos por Buenos Aires para analizar y medir el fenómeno de los " Nuevos Pobres"

3.4 Relación entre lucha contra la pobreza y lucha contra la "nueva pobreza"

3.5 Reflexiones de síntesis: elementos de discusión para el 1 Encuentro Transmunicipal

APENDICE 1: ALGUNAS NOTAS SINTETICAS SOBRE EL "DIAGNOSTICO" DEL FENOMENO DE LOS NUEVOS POBRES REALIZADO EN LAS CIUDADES ASOCIADAS

Premisa

A.1. Bogotá (Colombia)

- A.2. Buenos Aires (Argentina)
- A.3. Roma (Italia)
- A.4. San Paolo (Brasile)
- B.1. Ate, Distrito de (Lima, Perú)
- B.2. Aserrí, Cantone di (Costa Rica)
- B.3. Pergamino (Argentina)
- B.4. Prato, Provincia di (Italia)
- B.5. Rioja (San Martín, Perú)
- B.6. San Joaquín (Santiago, Chile)
- B.7. San Martín, General (Buenos Aires, Argentina)
- B.8. Vaasa (Finlandia)
- B.9. Valladolid (Spagna)

APENDICE 2: LINEAS DIRECTRICES PARA LA REALIZACION DEL DIAGNOSTICO

APENDICE 3: GLOSARIO tratto dall' "Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires (Progetto URB-AL Rete 10 "Metodologías y herramientas para la creación de observatorios de inclusión social" - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)



Foto: Sebastião Salgado

INTRODUCCION

Con motivo de la Conferencia de Inicio de la Red 10 –Lucha contra la pobreza urbana – del Programa URB-AL (São Paulo, abril 2003), y de los encuentros celebrados en el marco del eje temático "Gestión de las políticas públicas en las ciudades", se subrayó no sólo la amplitud que fue cobrando en Europa y en América Latina el fenómeno de la denominada "**nueva pobreza**", sino también la falta de políticas públicas (tanto nacionales como locales) a favor de los "nuevos pobres", así como la carencia de estudios profundizados sobre el fenómeno y las herramientas innovadoras específicas para encararlo.

Así fue como se identificaron algunas problemáticas comunes que, a su vez, llevaron a la elaboración del Proyecto "**PRACTICAR**" (*Laboratorio de prácticas para el fortalecimiento de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana*), encaminado a ahondar en el conocimiento del fenómeno de la "nueva pobreza", intercambiar las experiencias maduradas en este sector, identificar las "buenas prácticas" existentes y divulgar las mismas, sentar las bases técnicas y metodológicas para el desarrollo de un proceso de implementación de políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana, que vuelva posible transformar los costos de atención a los nuevos pobres en inversiones para el desarrollo.

Las arriba mencionadas "buenas prácticas" serán difundidas y las herramientas innovadoras se desarrollarán con arreglo a las problemáticas locales identificadas de antemano y a las prioridades comunes con respecto al fenómeno de los nuevos pobres, teniendo en cuenta las experiencias intercambiadas entre los socios, el trabajo conjunto de las instituciones, la concertación con los actores socioeconómicos locales y la participación de la población interesada.

El "**diagnóstico**" del fenómeno de los nuevos pobres en las ciudades asociadas, constituye la primera etapa de un proceso de trabajo conjunto entre los socios, que finalizará, al cabo de los 18 meses de duración del proyecto, con la elaboración, publicación y difusión de las "**Líneas directrices para la aplicación de herramientas y buenas prácticas de lucha contra la nueva pobreza**".

El "diagnóstico" fue realizado con arreglo a las directrices definidas en el marco del proyecto, por la ciudad coordinadora de "Practicar" y con la participación de la "Coordinación técnica" del proyecto.

Para los socios del proyecto "Practicar", la realización de dicho "diagnóstico" fue una oportunidad para implicar en este tema a otros sujetos interesados en llevar a cabo experiencias y estudios sobre la nueva pobreza, tales como: universidades, cámaras de comercio, oficinas y departamentos del sector públicos encargados de asuntos socioeconómicos, sindicatos, asociaciones, Ong, etc.

El presente "**informe**" pretende presentar una síntesis de las aportaciones brindadas en el marco del susodicho "diagnóstico" por los distintos miembros del proyecto "Practicar", en cuanto al

fenómeno de los "nuevos pobres", evidenciando en particular algunos aspectos, tales como:

- a. los conceptos de pobreza urbana y de "nueva pobreza " a los que se refieren las ciudades "asociadas"¹.
- b. Algunas características y dimensiones del fenómeno de la nueva pobreza y el perfil que le atribuyen las ciudades asociadas al "nuevo pobre".
- c. Los datos numéricos (en caso existir) sobre la "nueva pobreza", las modalidades y las herramientas de recolección eventualmente usadas (y/o identificadas) por las ciudades asociadas para medir la marcha del fenómeno;
- d. La percepción de las situaciones de pobreza por parte de los habitantes, detectada eventualmente a través de encuestas ad hoc;
- e. El debate sobre la nueva pobreza presente en la ciudad, las eventuales políticas de lucha contra la "nueva pobreza", y las herramientas eventualmente utilizadas.

Además, el presente informe propone algunas reflexiones, consideraciones e indicaciones que se desprenden del "diagnóstico", así como algunos aspectos "problemáticos" a profundizar a lo largo del proyecto.

El **Apéndice 1** contiene las "Líneas directrices" formuladas para la realización del "Diagnóstico".

Por último, se señala que en la parte "Diagnóstico" de la sección "**Documentos**" del sitio web del proyecto *PRACTICAR* (www.practicar.roma.it) constan todas las copias originales de los "diagnósticos" elaborados por los "socios", junto con los datos e indicaciones facilitados por cada una de las ciudades (demografía, mercado del trabajo, economía urbana y pobreza), según lo dispuesto en la "Ficha A" adjuntada a las "Líneas directrices" arriba mencionadas.

¹ En la fase de definición de la propuesta, la definición del concepto de "**nuevos pobres**" adoptada por el proyecto "PRACTICAR" fue la formulada por FLACSO (Facultad Latinoamericana para Ciencias Sociales), a saber: "los nuevos pobres son aquellas personas del sector "formal" (asalariados o con trabajo fijo) pauperizadas a consecuencia de variadas y múltiples causas como: la crisis, la caída del poder adquisitivo de los salarios o el desempleo".



Foto: Sebastião Salgado

1. PREMISA Y MARCO DE REFERENCIA

En términos generales, el Proyecto *Practicar* pretende contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana, a través de la formación de recursos humanos en el ámbito de la instituciones locales y la elaboración y divulgación de nuevas herramientas y buenas prácticas en materia de lucha contra la "nueva pobreza urbana.

En particular, el proyecto Practicar tiene por objeto:

- elaborar y divulgar herramientas innovadoras y buenas prácticas ("best practices") encaminadas a fortalecer las políticas públicas locales en materia de lucha contra la "nueva pobreza" urbana y reforzar la capacidad de implementación de las colectividades locales latinoamericanas y europeas;
- sentar las bases técnicas y metodológicas para poner en ejecución un proceso de implementación de políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana, aplicables en otras ciudades, con el fin de transformar los gastos públicos de atención a los nuevos pobres en inversiones para el desarrollo. Estas buenas prácticas y herramientas innovadoras se elaborarán sobre la base de un estudio profundizado de los problemas locales y de la definición de las prioridades comunes en cuanto al fenómeno de los nuevos pobres, del intercambio de experiencias entres socios, del trabajo conjunto de las instituciones, de la concertación con los actores socioeconómicos locales y de la participación de la población interesada.

Por lo que respecta a la lucha contra la nueva pobreza (tema propuesto por este proyecto), podemos decir que **no existen fórmulas y experiencias consolidadas**; las que sí probablemente existen son algunas buenas experiencias cuyo éxito podría depender directamente del tipo de situación y/o de la capacidad y empeño de las personas involucradas.

Para aprovechar la riqueza que se deriva de las diversidades territoriales y socioeconómicas en concepto de ideas y experiencias, y conseguir plenamente los objetivos del proyecto, resulta importante la participación de colectividades locales de distinta magnitud como las ciudades miembro del Proyecto "*PRACTICAR*".

Cada "socio" se compromete en poner a disposición del proyecto todas las informaciones y datos acerca de la situación local y las experiencias realizadas, cada cual en su propio sector, ya que los datos y experiencias on-line

constituyen un patrimonio sumamente útil del que todos podrán beneficiar para **definir conjuntamente nuevas herramientas** de lucha contra la nueva pobreza urbana.

En particular, la aportación de los miembros "asociados", consiste en la experiencia técnica para la elaboración de instrumentos de evaluación y definición de indicadores cuantitativos y cualitativos, la transferencia de procesos de evaluación diagnóstica y metodologías de planificación en materia de participación.

El papel que cada socio desempeña en el marco de *Practicar*, se justifica con la convicción de que las formas de relaciones entre las colectividades locales representan una ayuda y una oportunidad para todos, al facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos basados en informaciones y en el estudio de buenas prácticas; sin olvidar lo importante que puede resultar el conocer las dificultades que se plantean a la hora de la implementación y en las correspondientes fases de estudio y evaluación.

Entre las consideraciones preliminares de las que partió el proyecto *Practicar*, cabe señalar las siguientes:

- a. el número de los denominados "**nuevos pobres**" se fue multiplicando en los últimos años debido al aumento de la desocupación y subempleo, a la reducción de la renta y/o del poder adquisitivo, al incremento de los puestos precarios, inestables y sin cobertura social;
- b. trátase, en general, de hogares procedentes de la clase media;
- c. los "nuevos pobres, según el nivel de educación, capacitación, experiencia laboral y acceso a redes sociales, tienen, por lo general, buenas posibilidades de mejorar su situación, caso de reactivarse la economía.
- d. sin embargo, de no salir de la situación en la que se encuentran, los "*nuevos pobres*" corren el riesgo de caer en el fatalismo y aislamiento, incrementando el número de pobres históricos;
- e. se observa una grave carencia de políticas a favor de los nuevos pobres, y la amplitud cobrada por el fenómeno de la nueva pobreza vuelve necesaria la implementación de políticas públicas específicas, encaminadas, en lo que cabe, a transformar los costos públicos de asistencia en inversiones para el desarrollo;

- f. la puesta en ejecución de un proceso de fortalecimiento de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana resulta: 1) factible, si la colectividad local puede contar con administradores y técnicos sensibles y competentes, capaces de garantizar la calidad de las actuaciones y 2) eficaz, siempre y cuando se elaboren y divulguen herramientas innovadores y buenas prácticas en materia de lucha contra este fenómeno.



Foto: Sebastião Salgado

2. ALGUNAS INDICACIONES SOBRE EL FENOMENO DE LA POBREZA URBANA Y "NUEVA POBREZA"

2.0. Premisa

Se dan a continuación algunas consideraciones e indicaciones sobre el fenómeno de la pobreza urbana y la "nueva pobreza", de utilidad al debate sobre la "nueva pobreza".

En particular se menciona:

- el concepto de "Pobreza" de la Red 10 del Programa URB-AL
- algunas consideraciones sobre la *nueva pobreza* en América Latina de la Cáritas de América Latina y Caribe (2004)
- el concepto de "Pobreza" y "Nueva pobreza" de ADESO (miembro asociado del proyecto Practicar)

2.1. El concepto de Pobreza de la Red 10

(Párr.1.4 del "Documento de Base" de la Red 10, "Lucha contra la Pobreza Urbana", del Programa URB-AL)

«De todos los conceptos de pobreza urbana y exclusión social analizados ninguno se puede aplicar a los variados grados de desarrollo económico y social y a las diferencias políticas y geográficas del área que abarca el Programa URB-AL, compuesta por 33 (treinta y tres) países europeos y latinoamericanos.

Sin embargo, la comprensión de la pobreza urbana y exclusión social pasa forzosamente por el reconocimiento de sus fenómenos multidimensionales.

Los aspectos a medir, observar y trabajar en la identificación de las fases/grados de pobreza van mucho más allá de los ingresos.

Además de la insuficiencia de renta (absoluta y relativa) también hay que tener en cuenta que el empleo y el salario/ ingresos juegan un papel importante, pero lo mismo sucede con el acceso a los servicios públicos de salud, educación, agua tratada en cantidad adecuada, recolección de residuos líquidos y sólidos, seguridad alimentar, vivienda de calidad, seguridad pública, acceso a los servicios de la vida urbana (transporte colectivo, oferta cultural, áreas de recreación, entre otros) de forma equitativa y sin discriminación de raza y género, entre otros, inclusión al territorio habitado.

La ausencia de acceso o la escasez de oferta en cantidad y calidad de forma sustentable a toda la población de forma acumulativa (que se agrega a una falta de acceso a varios otros servicios) establecen las condiciones básicas para la ocurrencia de la exclusión social.

Al contrario de la pobreza, que se basa en criterios objetivos (ingresos, vivienda, falta de atención de las necesidades básicas...), la **exclusión** implica la movilización de varios aspectos subjetivos, como sentimiento de rechazo, falencias de los lazos comunitarios y sociales, retracción de las redes de sociabilidad, rotura de los mecanismos de solidaridad y reciprocidades.

La exclusión es más que un estado de carencia, es un recorrido, una trayectoria a lo largo de la cual a la insuficiencia de renta y a la falta de diversos recursos se agregan otras desventajas de forma casi constante.

Es un proceso de desocialización ocasionado por varias roturas, como la desvalorización social que es resultado de la pérdida de status social y de la drástica reducción de oportunidades.

Cuanto más tiempo el ser humano permanece sometido a ese contexto, más se consolida el desligamiento/desafiliación social y los lazos con los sentimientos humanos, y menores se tornan las oportunidades de re-socialización.

Pobreza urbana sumada a la exclusión social es lo contrario del ejercicio de la ciudadanía.»

2.2. Algunas consideraciones sobre la Nueva Pobreza en América Latina

(Fuente : Cáritas de América Latina y El Caribe, 2004)

«Casi 91 millones de personas se convirtieron en pobres en los últimos 20 años: en total, 226 millones de individuos viven con menos de dos dólares al día en América Latina. Al aumento y la profundización de la pobreza en los sectores marginales, se ha sumado un nuevo proceso: la desaparición de la clase media. "Lo nuevo es que ha cambiado la naturaleza de este fenómeno (la miseria) en América Latina al añadirse a los sectores tradicionales de pobreza los *'nuevos pobres'*, constituidos por aquellos grupos que la crisis y las políticas de ajuste desplazaron de sus posiciones económicas y sociales", reconoció el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, en una reciente asamblea del organismo.

Veintitrés millones de latinoamericanos dejaron de ser de clase media para pasar a ser pobres en los últimos seis años en la región, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dependiente de la ONU. La clase media ha ido desapareciendo del mapa social en la mayoría de los países de América Latina y cayó en picada en el Cono Sur, que hasta principios de los 90 contaba con una fuerte masa de ese estrato.

"El fenómeno más notable que se registró en los últimos años es el de los *nuevos pobres*, gente que no era pobre hace algunos años o que sus padres no lo eran. Perteneían a la clase media y se cayeron en la escalera social", indicó Bernardo Kliksberg, coordinador del área de desarrollo social del BID. "Esto convirtió a América Latina en la región con más inequidad del mundo. Mientras que en Suiza la clase media representa 60% de la población, en varios países latinoamericanos es menor a 20%", explicó.

Argentina -por ejemplo- sufrió un marcado deterioro de la calidad de vida de la población: la tasa de pobreza se duplicó entre 1999 y 2003, al pasar de 19,7% a 41,5%, mientras que la indigencia casi se multiplicó por cuatro, ascendiendo de 4,8% al 18,6%, sobre todo a partir de la crisis de fines de 2001, según Kliksberg del BID. "Unos siete millones de personas, 20% de la población argentina, dejaron de ser de clase media para transformarse en pobres en los últimos años", precisó. Como resultado de ese fenómeno, muchos individuos optaron por emigrar, mientras otros comenzaron a desempeñar tareas que ellos mismos consideran "humillantes", agregó.

Una humillación que se refleja en la cantidad de médicos que venden mercadería puerta por puerta, ex comerciantes que se dedican a pintar casas, profesores que trabajan de meseros por las noches o arquitectos que conducen taxis. El desempeño de cargos inferiores a la capacitación del trabajador, el multiempleo y el desempleo por períodos largos se convirtieron en moneda corriente en América Latina, donde el trabajo se transformó en uno de los bienes más preciados de la sociedad. En 2003, el desempleo promedio en América Latina alcanzó su peor nivel histórico al ubicarse en 10,7% y en muchos países de la región superó el 20% de la población.

La evaporación de la clase media latinoamericana dio lugar a una sociedad cada vez más desigual: "Hay una gran diferencia entre el grupo más rico y el que le sigue", indicó Enrique Ganuza, economista jefe del Programa de la ONU para el Desarrollo para América Latina y Caribe (PNUD).

"La calidad de vida de las personas de clase media bajó debido a la transformación del Estado, por ejemplo la privatización de la administración de los servicios básicos", afirmó -por su parte- el jefe de unidad de estadísticas sociales de la CEPAL, Juan Carlos Feres. ».

2.3. El concepto de "pobreza" y "nueva pobreza".

(ADESO, Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina, miembro "asociado" del Proyecto PRACTICAR).

«El fenómeno de la pobreza reconoce un **carácter multidimensional**, que no puede ser definido en abstracto sino que requiere ubicarlo en tiempo y espacio, y esta asociado en principio a la idea de privación, ausencia, carencia y dificultades que segmentos de población presentan para acceder a bienes y servicios que se requieren para el desarrollo de una vida digna. Este fenómeno reconoce diferencias y dualidades que afectan por un lado a ciertos miembros de una misma sociedad, no a todos, pero por el otro, esta presente e involucra al conjunto de los países del mundo en variadas y significativas magnitudes.

«La universalidad del fenómeno y su impacto en la población mundial, genera la necesidad de contemplar, los grados de diferenciación en que el fenómeno se presenta según los países, e identificar los mecanismos e instrumentos de medición que se utilizan para definirla. Asimismo, no basta solo identificar el fenómeno sino que se deben explicitar las estrategias y políticas que aplican los países para combatirlas.

«En base a este criterio, en la **Argentina**, que pertenece a América Latina, unos de los bloques continentales castigados con severidad por este fenómeno, el campo de la pobreza se ha complejizado dibujando un nuevo perfil social que incluye no solo a los pobres "históricos", o "estructurales" (así denominados por carecer históricamente de posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos para la subsistencia), sino a los "**nuevos pobres**" que provienen de sectores medios pauperizados a consecuencia de variadas y múltiples causas socioeconómicas y políticas, ejemplo de ello: la crisis democrática afectada por la alternancia de gobiernos democráticos y militares que se suceden desde la década del 30, la deuda externa, la desocupación, el proceso creciente de desindustrialización y la caída de puestos de trabajo, situación que se agudiza durante el 80, y se intensifica marcando una situación de crisis estructural en el 2001.

«En la identificación de estos dos tipos de categorías que se ha mencionado de pobreza, los "**nuevos pobres**" (Pauperizados) presentan no solo diferencias sociodemográficas, sino que tienen formas de relaciones sociales y de integración disímiles con los históricos o estructurales.

«Esto ha dado lugar a que se debatan diversos instrumentos metodológicos que midan con objetividad, potencia y continuidad la pobreza, sus dimensiones y diferencias.

«No obstante, este reconocimiento diferencial y coexistente de tipos de pobreza en el marco de un mismo territorio, esta soslayado al momento del diseño de las políticas y estrategias para combatirlas, tendiéndose a homogeneizar el tratamiento que no organiza respuestas programáticas adecuadas, y cualitativamente diferentes, sino que se da continuidad desde el estado a la aplicación de programas asistenciales, que sin duda, deben implementarse para cubrir emergencias, y no perpetuarse como única alternativa.».



Foto: Sebastião Salgado

3. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

3.0. PREMISA

En la etapa del "Diagnóstico", fueron innumerables y muy valiosas las aportaciones de los miembros del Proyecto "PRACTICAR" por lo que respecta la lucha contra la pobreza urbana y la "nueva pobreza, consistiendo no sólo en informaciones y datos sino también en ideas, enfoques metodológicos, experiencias, percepciones, propuestas de soluciones a probables problemáticas.

A partir de la fase del "Diagnóstico" también se evidenció (y/o confirmó) que el conocimiento del fenómeno de los nuevos pobres aun está en embrión y que la práctica para combatirlo todavía queda por ser explorada bajo todos sus aspectos.

Además, ante semejantes carencias, el proyecto "*Practicar*" propone, como principal objeto, la elaboración conjunta y la difusión de nuevas herramientas y "buenas prácticas" de lucha contra la nueva pobreza urbana.

El "Diagnóstico" fue un primer paso sumamente importante ya que en esta fase los socios del proyecto se empeñaron por sentar las bases para desarrollar, en los 18 meses de duración del proyecto, este **proceso** de confrontación y elaboración conjunta.

Las "Líneas directrices" para la realización del diagnóstico (y en particular las *Notas metodológicas*, Cap.4, de las mismas) ya habían evidenciado las dificultades de ejecución, inclusive del diagnóstico mismo, debido a la particularidad y complejidad del ámbito en que el Proyecto será implementado, a saber el de los **nuevos pobres**.

Asimismo, como lo preconizaban dichas Líneas directrices, los "socios" del proyecto *Practicar* tomaron la ocasión del Diagnóstico para involucrar en el tema de los "**nuevos pobres**" al mayor número posible de entidades que de una forma u otra hayan desarrollado experiencias o estudios sobre el tema: universidades, cámaras de comercio, oficinas o departamentos del sector público encargados de asuntos socioeconómicos, sindicatos, asociaciones y Ong, etc.

Además, las "Líneas directrices" consideraban **la involucración de una red local** de entidades que obren en el territorio (coincidiendo eventualmente con el "Comité local" del proyecto *Practicar*) como la mejor modalidad a adoptar con miras a la realización del diagnóstico y el contenido del

mismo como el resultado de una actividad caracterizada por una amplia **participación y concertación**.

A raíz de lo dicho, se observa que el "Diagnóstico" no sólo dio lugar a un amplio panorama de aportaciones sino que también evidenció una serie de elementos y factores problemáticos en los que los socios del proyecto Practicar tendrían que ahondar, con motivo, por ejemplo, del próximo "Encuentro transnacional" que se celebrará en Roma y/o durante los "Encuentros locales".

Se dan a continuación sólo algunos de los **aspectos problemáticos** evidenciados. La solución de dichos problemas podría impulsar fortalecer la lucha contra "la nueva pobreza", considerada como unos de los innumerables problemas solucionables, por lo menos parcialmente, a través de una gestión "social" de los servicios públicos.

3.1. DEFINICION DE LA "NUEVA POBREZA" Y DE SUS DIMENSIONES

Partiendo del supuesto que la "nueva pobreza" (al igual que la "vieja") es un fenómeno de carácter "multidimensional", se puede pensar que su definición resultaría determinante a la hora de definir las formas para medirla y las políticas encaminadas a superarla.

La primera dificultad que tendrá que encarar cualquier gobierno (nacional, regional o local) que quiera contribuir a reducir la pobreza (tanto la nueva como la vieja) consiste en conseguir el consenso sobre la mejor forma de definir y medir el fenómeno, sobre cuáles y cuántos criterios se tienen que tomar en cuenta y sobre cuán compleja puede volverse la evaluación del fenómeno al aumentar las dimensiones ínsitas en el concepto de nueva pobreza.

Qué significa ser pobre: ¿no estar en condiciones de atender las necesidades básicas como alimentos, vestuario, vivienda y acceso a los servicios de salud? O ¿tener un nivel de vida inferior en cuanto a renta y calidad de vida con respecto a otros miembros de la misma colectividad local o de la misma región o del mismo país? ¿Dónde se coloca el umbral de la pobreza? ¿Qué criterios deben adoptarse para actualizar los umbrales de la pobreza?

Estos interrogantes dan lugar a controversias no sólo entre agentes y peritos, sino también entre académicos e investigadores, y hasta entre políticos. Y sin embargo, de no existir estas definiciones, sería imposible elaborar

indicadores, fijar objetivos, medir los adelantos y evaluar la eficacia de las políticas.

Por ejemplo, en lo relativo a la adopción de "umbrales" de pobreza, algunos países como Estados Unidos, adoptaron un umbral de pobreza "absoluta" (definida como capacidad de compra de cierta cantidad de bienes y servicios); en cambio, otros, como los países de la Unión Europea, prefirieron adoptar umbrales de pobreza "relativa" que corresponden a un porcentaje determinado de la renta media nacional y que, por definición, son variables en tiempo y espacio.

Por lo que respecta la definición de nueva pobreza, el CEPAD, *Centro para la Participación y el Desarrollo humano Sostenible*, (miembro "asociado de Practicar - Santa Cruz, Bolivia) se plantea una serie de preguntas sobre interesantes aspectos y argumentaciones que convendría profundizar, tales como:

- ¿hasta qué punto es necesario definir clara y específicamente el **concepto de nueva pobreza**?
- ¿conviene usar principalmente **información primaria** (o sea que no procede de fuentes secundarias) sobre el fenómeno de la nueva pobreza?

El miembro "asociado" de Practicar ADESO (Asociación para el Desarrollo Social, La Plata - Buenos Aires, Argentina), le reconoce al fenómeno de la pobreza un carácter multidimensional " que no puede ser definido en abstracto sino que requiere ser ubicado en tiempo y espacio, y está asociado en principio a la idea de privación, ausencia, carencia y dificultades que segmentos de población presentan para acceder a bienes y servicios que se requieren para el desarrollo de una vida digna".

La "universalidad" del fenómeno y su impacto en la población mundial genera la necesidad de contemplar los grados de diferenciación en que el fenómeno se presenta en los distintos países e identificar los mecanismos e instrumentos de medición que utilizan para definirla. Asimismo, no basta sólo identificar el fenómeno sino que se deben explicitar las estrategias y políticas que aplican los países par combatirlo".

3.2. DEFINICION DE LAS FORMAS PARA "MEDIR" LA NUEVA POBREZA Y DE LAS POLITICAS PARA COMBATIRLA

En lo que se refiere a los aspectos relacionados con la "medición" de la nueva pobreza, conviene que cada miembro de PRACTICAR, luego de definir el fenómeno y los indicadores, se empeñe en crear y desarrollar (o mandar desarrollar) una capacidad estadística local, capaz de elaborar estadísticas "pertinentes" y fiables que permitan que los órganos decisionales de los gobiernos locales (así como regionales y nacionales) puedan monitorizar la marcha de las actuaciones, los progresos y los resultados obtenidos y, con arreglo a los mismos, proceder a eventuales ajustes en las políticas, los planes de acción y los instrumentos adoptados.

En lo relativo al tema de la adopción de "políticas", resulta interesante la propuesta del miembro "asociado" de Practicar **ADESO** (*Asociación para el Desarrollo Social*, La Plata - Buenos Aires, Argentina) contenida en el documento del "Diagnóstico"², que consiste en una *Estrategia de Desarrollo Social Integrado y Focalizado* encaminada a evitar las acciones aisladas con el fin de solucionar problemas relacionados con la lucha contra la pobreza.

En cuanto a los criterios técnicos a aplicar para analizar y medir el fenómeno de los nuevos pobres, así como para analizar las experiencias institucionales (políticas, actuaciones, proyectos) encaminadas a la implementación de estrategias de lucha contra la "nueva pobreza" urbana, resulta interesante **compartir** la propuesta presentada por el Gobierno de la ciudad de **Buenos Aires** (véase también la parte "Diagnóstico" de la sección "Documentos" del sitio web del proyecto *Practicar*).

3.3. DIMENSIONES E INDICADORES PROPUESTOS POR LA CIUDAD DE BUENOS AIRES PARA ANALIZAR Y MEDIR EL FENOMENO DE LOS "NUEVOS POBRES" (véase Apéndice 1)

Buenos Aires estima importante que se entable un debate profundizado sobre cómo seguir adelante en un **proceso** que debería llevarnos a "viajar y no a "andar a la deriva", manteniendo coherencia entre los postulados ideológicos y conceptuales y la generación de prácticas transformadoras en el ámbito de las políticas públicas.

A la luz de la experiencia adquirida en 2004 en el marco del proyecto "*Metodologías y Herramientas para la creación de observatorios de inclusión social*"³ (Red 10 de URB-AL), Buenos

² Véase también la parte "Diagnóstico" de la Sección "Documentos" del sitio web del Proyecto Practicar

³ A este respecto, véase también, en la parte "Diagnóstico" de la Sección "Documentos" del sitio web del Proyecto Practicar (www.practicar.roma.it) el "*Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires*", 2004 (programa URB-AL, Red 10)

Aires **propone**, en forma preliminar, algunas dimensiones e indicadores para **analizar** y medir el fenómeno de la "nueva pobreza, a saber:

- empleo y salario;
- renta;
- acceso a los servicios de salud, educación, agua potable, recolección de desechos líquidos y sólidos;
- seguridad alimentar;
- vivienda de calidad;
- seguridad pública;
- acceso a los servicios de la vida urbana: transporte, oferta cultural, áreas de recreación, entre otros;
- ausencia de discriminación de raza y género;
- inclusión en el territorio habitado;
- participación, como dimensión política, relacionada con la distribución de poder en la sociedad;
- sentimiento de inclusión: ¿dónde, ¿cómo? con relación a la justicia social, igualdad y derechos garantizados;
- lazos comunitarios y sociales, redes de sociabilidad, mecanismos de solidaridad y reciprocidad (consciencia social, capacidad crítica, análisis crítico, sentimiento colectivo).

La ciudad de Buenos Aires propone asimismo algunos criterios para elaborar otros indicadores socioeconómicos, tales como los relacionados con los siguientes factores:

- desigualdad en cuanto a la posibilidad de volverse desocupado, según el capital cultural o el nivel de educación (destinos)
- precariedad laboral/multiempleo;
- distribución y dispersión de la renta (distribución regresiva de la renta/concentración de la riqueza);
- diferencia de renta entre categorías sociales y hasta en la misma categoría socio-profesional;
- acceso a los servicios públicos (salud, educación, vivienda, seguridad) y caída de la accesibilidad en el tiempo;
- desigualdad en cuanto a gastos y patrimonio (ahorro);
- nuevas desigualdades por lo que respecta endeudamiento, acceso al sistema financiero;
- ausencia de movilidad social.

Cruce de indicadores: desigualdad de género, geográfica, generacional.

Por último, Buenos Aires **propone** que se tomen en cuenta algunos aspectos subjetivos y dimensiones cualitativas como:

- sentimiento de "caída" en la escalera social;
- reducción de las oportunidades – sentimiento de un recorrido "sin salida" en cuanto a la movilidad social;

- intensificación del sentimiento de inseguridad;
- desvalorización social;
- aislamiento –fragilidad del lazo social- pérdida del sentimiento de identificación social –fatalismo – individualismo, búsqueda de oportunidades;
- sentimiento silencioso de malestar, crisis de representatividad, etc.

3.4. RELACION ENTRE LUCHA CONTRA LA "POBREZA" Y LUCHA CONTRA LA "NUEVA POBREZA"

La definición del concepto de "nueva pobreza" podría dar lugar a que se encuentre una solución aceptable al hecho que el fenómeno de "los nuevos pobres" no es considerado como "prioritario", ni siquiera por algunos "socios" de Practicar y que inclusive, en ocasiones, se estima la adopción de políticas a favor de los "nuevos pobres" como en competencia con las políticas de lucha contra los "pobres estructurales".

Además, la definición de la "nueva pobreza" podría contribuir a darle mayor "consistencia", a la hora de identificar acciones, prácticas y buenas prácticas, a aquellas experiencias que, en forma efectiva y según parámetros reconocibles, contribuyen concretamente a la lucha contra la nueva pobreza.

A este respecto, se dan a continuación algunas consideraciones incluidas en los diagnósticos por los miembros del proyecto Practicar :

- **Bogotá** (Colombia): esta ciudad, al nivel de distrito capital, identificó como objetivo de su "Plan de Desarrollo" la lucha contra la pobreza y la exclusión: "Cuando escasean los recursos, optar por concentrar los esfuerzos en los más pobres es, para la Administración de Bogotá, una decisión de justicia elemental".
- **CEPAD**: "se estima como necesario y conveniente que se determine "por qué" y "hasta qué punto" resulta **prioritario** atender las necesidades de los nuevos pobres (difíciles de identificar, según CEPAD) puesto que todavía no se atendieron las de los "viejos pobres".
- **San Martín** (Buenos Aires, Argentina): "la crisis social que sufrió San Martín fue tan crítica, larga y dura, que casi todos los esfuerzos y recursos se destinaron a mitigar la pobreza estructural, la que más duele, lastima, mata".

A la luz de lo arriba mencionado, una de las prioridades del Proyecto "Practicar" consiste en la **resolución conjunta**, por

parte de los miembros del Proyecto, de algunos "nudos" iniciales prejudiciales, tales como:

- la definición de la "nueva pobreza" (qué son los nuevos pobres) y sobre todo
- ubicación en el marco de las estrategias encaminadas a la lucha contra la pobreza ("si" y "cómo" la lucha contra la nueva pobreza puede considerarse como una alternativa a la lucha contra la pobreza "histórica" y /o en competencia con los "**Objetivos de Desarrollo del Milenio**" de las Naciones Unidas).

3.5. REFLEXIONES DE SÍNTESIS: ELEMENTOS DE DISCUSIÓN PARA EL 1 ENCUENTRO TRANSMUNICIPAL

Los nuevos pobres: características

El análisis de los diagnósticos enviados por las ciudades socio evidencia que el fenómeno de las nuevas pobreza es percibido tanto en los grandes como en los pequeños centros urbanos, pero presenta características distintas, según las tendencias demográficas y socioeconómicas de las distintas realidades urbanas en las que se manifiesta. Lo que hace suponer que la definición de "nuevos pobres" está directamente relacionada con las particularidades de la sociedad de referencia que percibe como "nueva" aquella pobreza que resulta "distinta" a la habitual. Sólo algunas de las ciudades lograron determinar el perfil de los nuevos pobres identificando, dentro de cada contexto urbano, los segmentos de población más vulnerables:

- en Roma: los ancianos, los hogares monoparentales y unipersonales con jefe mujer y trabajadores atípicos;
- en Bogotá: los nuevos estratos de la población procedentes de la clase media;
- en Buenos Aires: los niños, los jóvenes y los ancianos;
- en Ate: la población activa ocupada en puestos informales;
- en Aserrí: las personas con bajo nivel de instrucción, ocupadas en actividades agropecuarias o en microempresas con escasa productividad;

- en Pergamino: los jóvenes y las mujeres procedentes de la clase media;
- en Prato: los ancianos jubilados y los hogares monoparentales;
- en Rioja: las personas con bajo nivel de instrucción en las áreas rurales (donde el 70% de la población alcanzó sólo el nivel primario) está en situación de riesgo potencial de exclusión;
- en San Martín: los obreros capacitados, los oficiales públicos con salarios insuficientes, profesionales o técnicos de más de 40 años, comerciantes y trabajadores autónomos;
- en Vaasa: los desocupados por periodos largos que son más vulnerables a los problemas de alcoholismo, droga y depresión;
- en Valladolid: los hogares monoparentales con jefe mujer, los jóvenes si capacitación profesional y los desocupados de más de 45 años.

De ahí se identifican como elementos que favorecen el fenómeno de la nueva pobreza, los siguientes factores:

- los que generan exclusión del contexto social de pertenencia (Buenos Aires, Roma y Prato);
- la emergencia del trabajo atípico o informal (Roma y Bogotá);
- las escasa calificación profesional en las ciudades latinoamericanas ;
- el envejecimiento de la población en las ciudades italianas (Roma, Prato) y en Buenos Aires;
- la desestructuración de las relaciones conyugales que desfavorecen a la mujeres jefe de hogares con hijos a cargo (Roma...,)
- la reducción del poder adquisitivo de los hogares (Bogotá);
- el alto costo de los alquileres y de los valores inmobiliarios de la vivienda (Roma).

Además, en algunas de la realidades estudiadas, se evidenciaron otras características del fenómeno: los nuevos pobres ocultan los factores de exclusión (San Martín) o se sienten beneficiarios pasivos de los programas para la lucha

contra la pobreza (Pergamino; experiencia de Sant'Egidio en Roma). Si por un lado esto dificulta la identificación de estos segmentos de población, por el otro, señala la necesidad de que se adopten políticas específicas para luchar contra las nuevas forma de pobreza.

La necesidad de relacionar el fenómeno de las nuevas pobrezas con las transformaciones socio-demográficas y económicas de los distintos contextos, conlleva la dificultad de identificar eventuales tipologías de "nuevos pobres" que las políticas y las prácticas habrán de tomar en cuenta para resultar "buenas".

Una herramienta más útil, pero sobre todo más accesible al investigador social consistiría en elaborar un mapa de las condiciones que favorecen la pauperización de nuevos estratos de población.

En este sentido, para mayor fiabilidad analítica, conviene que se haga una distinción entre las grandes ciudades (donde prevalecen los servicios, la actividad financiera y el trabajo pos- industrial) y los pequeños centros (donde predominan las tradiciones del campo o donde la industria todavía no ha sido socavada por el mercado financiero).

Nuevos pobres: las dimensiones

1) Variables interactivas en la definición del fenómeno de la "nueva pobreza" en las grandes y medianas ciudades

Aspectos económicos	Aspectos demográficos	Aspectos sociales
----------------------------	-----------------------	--------------------------

<p>a. Mercado laboral con altas tasas de desocupación;</p> <p>b. Reducción del poder adquisitivo de los estratos medios de la población</p> <p>c. Alto porcentaje de trabajadores atípicos e informales;</p> <p>d. Alza de los precios en el mercado inmobiliario;</p> <p>e. Aumento generalizado de los precios al consumidor</p>	<p>f. Marcada presencia de familias unipersonales, en particular formadas por ancianos de más de 64 años;</p> <p>g. Alto porcentaje de familias monoparentales, generalmente con jefe mujer</p> <p>h. Presencia de segmentos de población con bajo nivel de instrucción;</p> <p>i. Persistencia de flujos migratorios hacia la ciudad;</p>	<p>g. Sentimiento de "caída" en la escalera social y de pérdida del status social</p> <p>h. Desligamiento/Desafiliación social : aumento de los casos de individualismo y oportunismo;</p> <p>i. Aparición de cierta apatía. Desconfianza en cuanto a las oportunidades como resultado de un fatalismo enraizado;</p> <p>j. Autopercepción de la involuación total en el fenómeno de los nuevos pobres.</p>
--	--	---

Fuente de los datos y estadísticas: diagnósticos de cada ciudad

Aspectos económicos

- 1) Es impresionante el dato de Bogotá: la tasa de desocupación pasó del 4,9% en 1994 al 16,9% en 2003, alcanzando su peor nivel en septiembre 200 al ubicarse en 20%.
- 2) La erosión del poder adquisitivo afecta sobre todo la clase media integrada mayormente por ocupados en puestos de la administración pública o en el sector terciario con sueldos fijos. Entre 1997 y 2003, los ingresos de los hogares en la ciudad de Bogotá disminuyeron en un 38%.
- 3) En el periodo 1992-2003 el número de trabajadores "informales" en Bogotá aumentó de más de 420 000 unidades, contra un aumento total de la población de 587 000 unidades. Estos son unos de los pocos datos estadísticos disponibles para sondear lo insondable: el trabajo negro y la ocupación sumergida. El trabajo atípico y el trabajo informal presentan, para el trabajador, altos riesgos de expulsión del circuito laboral o, por lo menos, de interrupción periódica de la actividad laboral. Los que, aun transitoriamente, no perciben una renta viven en el umbral de pobreza y tienen que recurrir con mayor frecuencia a ayudas económicas "informales" (familiares o amigos): el

4,6% de los hogares en el Lazio se benefició de este tipo de ayuda. Además, estas personas no tienen la posibilidad de planificar su propia vida ni a largo ni a medio plazo.

- 4) El mercado inmobiliario incide en la distribución de la renta, en la gestión del ahorro y en la satisfacción social. Las dinámicas de la demanda y de la oferta en una gran ciudad sufren los efectos de factores relacionados con la existencia de dos dimensiones: la micro y la macro. En el caso del nivel micro, se trata de la diferenciación de los alquileres y de los precios de las viviendas según el barrio, con repercusiones en el valor del inmueble; el nivel macro abarca, en cambio, variables de carácter macroeconómico (tipo de interés, mercado de obligaciones, planes de revalorización de áreas urbanas).
- k. En cuanto al índice relativo al promedio de gasto mensual, se observan mayores incrementos en los segmentos de población más vulnerables. Bien lejos de indicar una mayor disponibilidad económica, este dato revela que para comprar la misma canasta de bienes se gasta más que antes, conllevando esta situación mayores dificultades para los hogares con renta baja. A todo ello se agrega el endeudamiento generado ya nos más (solamente) por la compra de bienes inmuebles y duraderos, sino también por la compra de bienes de consumo.

Aspectos demográficos

2. Las estadísticas más recientes indican que el 40,5% de los hogares romanos consta de una sola persona: en un caso de cada tres, la persona sola es anciana. En Valladolid, los hogares integrados por personas solas se duplicaron en la década 1991-2001 (pasando de 10 800 a 20 068 unidades).
3. En las áreas urbanas se observa un aumento generalizado de los hogares formados por mujeres con hijos: el 9,7% de los hogares romanos presenta estas características, mientras que en Bogotá el porcentaje asciende al 33,7%. La tendencia se explica a la luz del aumento de las uniones informales, que no quedan reglamentadas por el matrimonio civil o religioso. La caída de la nupcialidad (o la tendencia a contraer matrimonio en edad más avanzada) y el incremento paralelo de los divorcios, dan lugar a que se deteriore la estructura típica de la familia. Lo cual no quita que los hogares monoparentales, cuyo jefe tiene que dividir el tiempo entre el trabajo y la atención a los hijos, están en situación de riesgo de exclusión social.

4. Según las estadísticas sobre la ocupación, los individuos cuya formación se limita al diploma de educación general básica están destinados, por lo general, a ocupar puestos no calificados (en los servicios o la producción industrial), con remuneraciones mínimas. Los segmentos más débiles de la población resultan ser, según las estadísticas, los que no tienen ningún título de estudio. Los datos estadísticos no siempre corroboran la convicción de que está bajando progresivamente la tasa de analfabetismo gracias a la implementación de programas estatales de alfabetización. En la ciudad de Bogotá, por ejemplo, la tasa de analfabetismo ascendió del 1,9% al 2,2% entre 1997 y 2003. Dicho aumento fue debido a...
5. ... el éxodo rural que, como en muchas otras capitales sudamericanas, llevó a Bogotá un flujo considerable de inmigrantes con bajo nivel de instrucción. Dinámicas similares generaron un incremento extraordinario de 100 000 individuos por año en la ciudad de São Paulo.

Aspectos sociales

1. Desvalorización social
 2. Y 3) sentimiento silencioso de desasosiego, asociado a la convicción de estar cayendo progresiva e ineluctablemente en picada hacia la pérdida del status social. A esto se agrega la crisis de la representatividad, la desconfianza hacia las instituciones y un desligamiento/desafiliación social que desemboca en comportamientos individualistas.
 - 4) La "Encuesta de Calidad de Vida" llevada a cabo por la administración de Bogotá en 2003 reveló claramente la inquietud de la población: sólo el 7,1% estimaba como "muy buena" su calidad de vida y el 54,65% como "buena". Un 57% declaraba que ganaba lo suficiente como para atender las necesidades básicas, mientras que un 30% se lamentaba de que su sueldo no alcanzaba si quiera para satisfacer esas necesidades (el porcentaje ascendía al 46% en los barrios pobres). EL 46,6% de los bogotanos se estimaba pobre.
- 3. Variables interactivas en la definición del fenómeno de la "nueva pobreza" en las pequeñas ciudades**

Aspectos económicos	Aspectos demográficos	Aspectos sociales
1) Prevalencia	4. Aumento	1) Descalificación

<p>del trabajo agrícola</p> <p>2) Explotación irracional del territorio</p> <p>3) Alta tasa de desocupación y difusión del trabajo "informal"</p>	<p>generalizado de la población a consecuencia de los flujos migratorios conllevando...</p> <p>5. ...desequilibrio social y cultural</p> <p>6. Estructura familiar aún muy ligada a las tradiciones campesinas</p>	<p>de todas las clases sociales y falta de nuevas entradas sustitutivas en el mundo laboral</p>
---	--	---

Aspectos económicos

- 1) En el Cantón de Aserrí, el 45,4% (o sea unas 8844 unidades sobre un total de 19.473) de las personas implicadas en el proceso productivo está ocupado en actividades agrícolas. El 13,3% se dedica al comercio y el 12,8% trabaja en la industria de la construcción. Los profesionales y los técnicos representan tan sólo el 20%.
- 2) La prevalencia del sector primario explica el aprovechamiento irracional de los recursos naturales: depauperación del patrimonio forestal, intensificación de los monocultivos anuales (principalmente cereales), contaminación de las capas acuíferas.
- 3) La multiplicación de actividades improvisadas y no protegidas (ni profesionalizadas) se observa como resultado de la crisis de la producción agrícola: un 74% de la población de Ate se "recicló" con actividades como peluquería, restauración, vendedores ambulantes. ... Tiene problemas laborales el 33% de la población de San Martín, sumándose desocupados (19%), y trabajadores ocasionales e irregulares.

Aspectos demográficos

- 1) La ciudad de Ate, en el distrito de Lima (Perú), experimentó un incremento considerable de la población a partir de los años '80. E mismo fenómeno se observa en Rioja: la población pasó de 18 600 habitantes en 1993 a 31 000 habitantes en 2004.
- 2) En estos casos, la ciudad, aunque pequeña, funciona como aglomerante de campesinos y desocupados procedentes del interior agrícola, que no se insertan en el tejido urbano sino que, todo lo contrario, lo desnaturalizan y contribuyen a incrementar el "ejército" de los marginados originando

contradicciones sociales difíciles de resolver: a principios del siglo XXI, la mitad de la población de Rioja era oriunda de otro lugar.

- 3) Persiste la tipología de los hogares extendidos, típicos de la sociedad campesina, donde la necesidad primaria consiste en encontrar brazos para los trabajos de labranza. Hoy en día, en el Cantón de Aserrí (Costa Rica) los hogares cuentan como mínimo 3 hijos aunque por lo general éstos ascienden a más de seis. En cuanto a las mujeres, la edad media del primer embarazo se ubica entorno a los 18 años. La población se vuelve adulta y envejece de modo precoz: los trabajadores con más de 60 años representan tan sólo el 4,5%. El dato no sorprende si se piensa en el trabajo agotador de los hombres y en la difícil tarea de atención a la familia que tienen que desempeñar las mujeres.

Aspectos sociales

- 1) La adhesión a los planes de asistencia social (en caso de existir) permite una lectura socio-demográfica del malestar en muchas ciudades pequeñas: la vulnerabilidad social no afecta únicamente a los ocupados en el sector agrícola (casi inevitablemente aplastados por un mercado alimentario que se desarrolla casi exclusivamente a nivel global) sino también a los obreros calificados, a los oficiales de la Administración pública, a los comerciantes y a los trabajadores autónomos (aunque éstos sean poco numerosos) .

El futuro de las nuevas generaciones tampoco parece muy halagüeño: el ingreso en un mercado laboral desregularizado y agonizante genera altos niveles de desocupación (jóvenes en busca del primer trabajo) y un perfil laboral caracterizado por el recurso a expedientes y a trabajos irregulares.

En los pequeños centros se agudiza la dificultad que caracteriza, en ámbito laboral, el paso del testigo de una generación a otra y se extiende el riesgo de que la pobreza adquiera carácter hereditario: en caso de no ser posible la extensión del periodo de formación como escamoteo para retardar la oficialización de la desocupación, como en los países occidentales. Aún más, cuando como por el pasado, la propiedad de una parcela representaba una fuente segura de sustento para toda la familia.

APENDICE 1

**ALGUNAS NOTAS SINTETICAS DEL
DIAGNOSTICO SOBRE EL FENOMENO DE
"LOS NUEVOS POBRES" REALIZADO EN LAS
CIUDADES ASOCIADAS**

PREMISA

El "diagnóstico" sobre el fenómeno de los nuevos pobres

Con el "diagnóstico" se pretende recopilar informaciones y datos sobre experiencias realizadas por las ciudades asociadas en América Latina y Europa en tema de lucha contra la "nueva pobreza".

Damos a continuación los aspectos que se tomaron en cuenta en el ámbito del mismo :

- f. los indicadores y las informaciones sintéticas sobre las ciudades y los gobiernos locales;
- g. las dimensiones y las características del fenómeno de la "nueva pobreza" en las ciudades "socio".
- h. hasta qué punto y cómo perciben las colectividades locales el fenómeno de la "nueva pobreza" dentro del marco más amplio de la "pobreza";
- i. las experiencias institucionales (políticas, actuaciones, proyectos) encaminadas a la implementación de estrategias de lucha contra la "nueva pobreza". Además de las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de las colectividades locales por los actores locales, los organismos privados sin fines de lucro, etc;
- j. el nivel de sensibilización y competencia de los administradores y técnicos locales en materia de "nuevos pobres".
- k. todos los demás datos e informaciones útiles para el desarrollo del proyecto "Practicar".

Se da a continuación una síntesis de los aspectos evidenciados a lo largo del diagnóstico, y en particular:

- los datos numéricos y las herramientas utilizadas para medir la "pobreza urbana" en las ciudades socio;
- el perfil del "nuevo pobre";
- la percepción de la pobreza por parte de los habitantes;
- los instrumentos y los indicadores utilizados para analizar y medir el fenómeno de la "nueva pobreza";

- las políticas adoptadas por las ciudades en beneficio de los "nuevos pobres"
- las acciones y las herramientas utilizadas para los "nuevos pobres"

Además, también se intentó detectar cualquier otro tipo de indicaciones elaboradas durante el "diagnóstico" que podrían resultar útiles a los efectos del conocimiento del fenómeno.

Para mayor facilidad de lectura, las fichas de síntesis sobre el diagnóstico se presentan a continuación según el orden alfabético de los nombres de las ciudades y una **división en dos grupos** formados con arreglo al número de habitantes de las mismas.

En el primer grupo se incluyeron las ciudades cuya población supera un millón de habitantes :

- o A.1. Bogotá (Colombia)
- o A.2. Buenos Aires (Argentina)
- o A.3. Roma (Italia)
- o A.4. San Paolo (Brasil)
- o

El segundo grupo abarca las otras ciudades:

- o B.1. Ate (Lima, Perú)
- o B.2. Aserri (Costa Rica)
- o B.3. Pergamino (Argentina)
- o B.4. Prato, Provincia di (Italia)
- o B.5. Rioja (San Martín, Perú)
- o B.6. San Joaquín (Santiago, Chile)
- o B.7. San Martín, General (Buenos Aires, Argentina)
- o B.8. Vaasa (Finlandia)
- o B.9. Valladolid (España)

Las versiones completas de las informaciones e indicaciones, así como de los datos e indicadores sintéticos sobre las ciudades (demografía, mercado laboral, economía urbana y nivel de pobreza) facilitadas por las ciudades "socio" de conformidad con lo dispuesto en la "ficha A" adjuntada a las Líneas directrices para la realización del diagnóstico (véase también Apéndice 1), constan en la sección "**Documentos**" del sitio web del proyecto www.practicar.roma.it.

A.1. BOGOTA (Colombia)

La población de Santafé de Bogotá, capital de la República de Colombia sumaba en 1993 (último censo nacional) 5 440 663 habitantes. Para el año 2003, se estimaba en 6, 9 millones de habitantes (aproximadamente el 16% de la población total del país) y para el 2010 en 7,8 millones.

En lo relativo al aspecto político-administrativo, la ciudad consta de 20 "Localidades" de las cuales cuatro (Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá y Suba) cuentan cada una más de 700 000 habitantes.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla

A principios de los años '90, el número de pobres ascendía a 2 149 652; en 2003 esta cifra pasó a 2845 004. Conque, en unos diez años, el número de personas en situación de pobreza en Bogotá aumentó casi de 700 000 unidades (el aumento porcentual correspondiente pasó del 39,5% al 41,2%, al aumentar la población residente).

La ciudad experimentó su periodo más crítico entre 1997 y 1999, cuando el número de pobres aumentó de 363 000 unidades, a consecuencia de la fase inicial de la recesión económica. Luego, la pobreza no disminuyó sino que fue incrementándose progresivamente hasta el año 2003.

En una sola Localidad del distrito de Bogotá, Ciudad Bolívar, el número de pobres ascendió de 249 000 a 426 000 en los 13 años en estudio (1990 – 2003)

Si se analiza la marcha del desempleo, se observa que entre 1993 y 2003, existe una relación estrecha entre el aumento de la desocupación y el incremento de la pobreza.

El perfil del "nuevo pobre"

Resulta difícil definir en forma precisa la diferencia entre "nuevos pobres" y "pobres históricos", según declara la ciudad de Bogotá.

Asimismo, queda claro que un marcado aumento de la pobreza urbana conlleva forzosamente un componente importante de "nuevos pobres".

Dicho esto, se observa que en los años '90, en Bogotá no sólo aumentó la desocupación sino que también se deterioró la calidad del trabajo mismo: aumentó el empleo "informal", cayeron los salarios y crecieron el subempleo y la precariedad laboral.

Hacia el año 2000, en la ciudad de Bogotá, 57 de cada 100 trabajadores eran trabajadores informales. Hoy día, aunque haya bajado levemente, el porcentaje permanece alto.

El subempleo, en 2003, ascendió en Bogotá al 33,4% (datos procedentes de la *Encuesta Continua de Hogares para la Ciudad*).

A todo esto se agrega la caída de los ingresos de los hogares, que de 1997 a 2003 disminuyeron en un 38%.

Los que más sufrieron este fenómeno fueron los **estratos medios** de la población.

Esta dinámica generó un aumento de la incidencia de la pobreza, por lo cual no solamente los que eran pobres se volvieron aún más pobres sino que nuevos segmentos de población pasaron a ser pobres, constituyendo en su mayoría el estrato de los denominados "**nuevos pobres**".

En lo que se refiere a la composición del gasto, entre 1997 y 2003, se observa una reducción del gasto medio: el bogotano reduce en particular los gastos relativos a salud, vestuario y vivienda, para sufragar los gastos de alimentación y educación.

Percepción de la pobreza por parte de los habitantes

La *Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá*, llevada a cabo en 2003, permite detectar cómo los bogotanos perciben su condición de vida.

El tema de la percepción por parte de los interesados resulta sumamente importante a los efectos de la definición de las políticas de lucha contra la pobreza que habrán de implementarse en la ciudad.

En 2003, el 7,1% de los hogares bogotanos estimaba su nivel de vida como muy bueno, el 54,0% como bueno, el 3% como malo y el 34,5% como regular.

Los problemas que más acosan a los bogotanos son los relacionados con: la falta de dinero (para el 35% de los hogares); la salud (24%), la familia (14%) y el trabajo (10%).

En lo relativo a los "ingresos", el 30% considera que no logrará sufragar los gastos básicos. Pero este porcentaje, que varía según la "Localidad", asciende al 46% en Ciudad Bolívar, una de las Localidades de Bogotá con mayor incidencia de pobreza.

En términos generales, solamente el 12% se estima con disponibilidades superiores a las necesidades mientras que el 46,6% de los bogotanos se consideraba pobre en 2003. Estos datos no difieren mucho de los datos relativos obtenidos al medir la pobreza según el criterio de la "renta".

Herramientas utilizadas para enfocar la evolución del fenómeno

En Bogotá, la herramienta utilizada es *la Encuesta Continua de Hogares para la Ciudad*.

Por lo que respecta las dimensiones y los indicadores utilizados para analizar y medir el fenómeno de la "nueva pobreza", la ciudad de Bogotá no hace propuestas específicas.

Políticas adoptadas por la ciudad en beneficio de los "nuevos pobres"

El Plan de Desarrollo de la Administración actual del distrito capital de Bogotá, se focaliza en la **lucha contra la pobreza y la exclusión**.

Por vez primera en la historia de la ciudad, este tema constituye el objeto principal de un plan de desarrollo.

El Plan de Desarrollo encara algunos problemas que caracterizan la pobreza urbana, dando la prioridad al programa "Bogotá sin hambre" que se focaliza en el tema de la seguridad alimentaria de la ciudad a través de actividades específicas en materia de alimentación y nutrición y la implementación de un ambicioso "Plan Maestro" de abastecimiento para la ciudad.

Además, el Plan de Desarrollo se propone un ambicioso programa encaminado a aumentar los niveles de cobertura y de calidad en cuanto a salud y educación, y extenderlo a los sectores más pobres que todavía quedaron excluidos del sistema.

Acciones y herramientas utilizadas para los "nuevos pobres"

Del "diagnóstico se desprende que la **prioridad absoluta** de Bogotá consiste en ayudar a los más pobres de entre los pobres.

Para la municipalidad de Bogotá, el alto grado de pobreza presente en la ciudad⁴ y las situaciones de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de la población, dieron lugar a que el debate sobre la pobreza se focalizara en las modalidades y herramientas a adoptar para mejorar la situación de los grupos más necesitados.

Tanto los programas nacionales como gran parte de los programas ciudadanos se focalizan por lo tanto en la atención a los más pobres de entre los pobres.

Cuando escasean los recursos, la decisión de concentrar los esfuerzos en los más pobres es, para la Administración de Bogotá, una decisión de justicia elemental.

De ahí que la Administración de Bogotá no haya focalizado la atención del debate sobre la pobreza en la preocupación por los "nuevos pobres", a pesar de que algunos de los principales indicadores permitan identificar este fenómeno desde el principio.

A.2. BUENOS AIRES (Argentina)

Buenos Aires, capital de República Argentina, cuenta con una población de 2 861 000 habitantes (tercer trimestre 2004).

En el periodo entre el censo de 1991 y el de 2001, Buenos Aires perdió casi 200 000 habitantes, pasando de 2 965 403 a 2 768 772 habitantes.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas para medirla

Los datos obtenidos con la *Encuesta Permanente de Hogares*, del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) arrojan, entre 2003 y 2004, una caída importante de los "niveles de pobreza" y de los "niveles de indigencia".

Se pudo observar que, en lo relativo a los "hogares", la pobreza se redujo en un 36% (pasando del 17,10% en 2003 al 10,9% en 2004) mientras que la indigencia disminuyó en un 49,3%, pasando del 7,5% al 3,8% en el mismo periodo (1 semestre 2003 - 1 semestre 2004).

⁴ Para los datos y los indicadores específicos y detallados visítese la sección "Documentos" del sitio web del Proyecto (www.practicar.roma.it)

Estas variaciones reflejan, porcentualmente, la mejora registrada en cuanto a renta y empleo. Sin embargo, los índices de pobreza y de indigencia en Buenos Aires, permanecen históricamente altos.

Entre el tercer trimestre 2003 y el mismo periodo de 2004, la tasa de desempleo en la ciudad de Buenos Aires bajó en un 25,4%, pasando del 13% al 9,7%.

En lo relativo a la tasa de empleo, los datos arrojan un incremento, en el mismo periodo, del 4,6%, ascendiendo del 45,8% al 47,9%. La caída de la desocupación en la ciudad se explica con el aumento del nivel de ocupación de sus residentes: el número de personas ocupadas residentes en Buenos Aires aumentó de 50 000 unidades, ascendiendo a 1,37 millones.

La tasa de subempleo disminuyó levemente en el periodo considerado (4,6%) pasando del 13% al 12,4%. De esta manera, en virtud del aumento del número de personas activas, la cantidad de subempleados quedó invariada con respecto al año anterior, a saber: 189 000 personas.

En cuanto a la situación ocupacional, la Ciudad de Buenos Aires experimentó una marcada mejora entre 2003 y 2004. Sin embargo, según los datos porcentuales sobre la desocupación y el subempleo, 1/5 de la población activa de la ciudad (22,1%) tiene dificultad en integrarse satisfactoriamente en el mundo laboral, aunque, con respecto a otras ciudades argentinas (con excepción de Mar del Plata – Batán), Buenos Aires haya experimentado una de las mayores disminuciones de la desocupación . Además, Buenos Aires presenta la tasa de desocupación más baja y los niveles de actividad y ocupación más altos con respecto a las ciudades argentinas con más de 500 000 habitantes (Gran La Plata, "Partidos" del Gran Buenos Aires, Mar del Plata-Batán, Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Tucumán –Tafi Viejo).

"Nueva pobreza" y perfil del "nuevo pobre"

Partiendo de la concepción según la cual el fenómeno de la "nueva pobreza" reconoce un carácter multidimensional, para medir la evolución de dicho fenómeno, hay que tener en cuenta indicadores y dimensiones que incluyan los aspectos subjetivos generados por una situación de exclusión social, tales como sentimiento de desvalorización social, rotura de redes de solidaridad y reciprocidad, drástica reducción de oportunidades de movilidad social, etcétera.

Esta dimensiones, según manifestó la ciudad de Buenos Aires, reclaman un enfoque cualitativo de encuesta social que permita entender el que las nuevas formas de desigualdad social pueden ser percibidas de manera subjetiva produciendo efectos, aun silenciosos, en la constitución de la identidad tanto individual como colectiva.

Para encarar con mayor dinamismo la naturaleza de las "nuevas desigualdades", resulta necesario adoptar **indicadores socioeconómicos** especiales.

La ciudad de Buenos Aires estima que el análisis de estas "**nuevas desigualdades**" implica la revisión crítica de aquellos métodos tradicionales utilizados para representar la pobreza, que se basaban en estadísticas clásicas, en el estudio de sus movimientos lentos, según una sociedad organizada jerárquicamente.

Conocer y dar a conocer un fenómeno complejo, mutante y amplio como la "nueva pobreza" es aceptar un gran desafío en concepto de producción social de conocimiento, superándose las visiones demasiado simplificadoras, monocausales o deterministas.

Herramientas y fuentes de información para enfocar la evolución del fenómeno

Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo)

Dimensiones e indicadores utilizados y propuestos para analizar y medir el fenómeno de la "nueva pobreza"

La ciudad de Buenos Aires estima importante que se entable un debate profundizado sobre cómo seguir adelante en un **proceso** que debería llevarnos a "**viajar**" y no a "**andar a la deriva**", logrando mantener coherencia entre los postulados ideológicos y conceptuales y la generación de "prácticas" transformadoras en el ámbito de las políticas públicas.

A la luz de lo antedicho y de la experiencia adquirida en 2004 en el marco del proyecto "*Metodologías y Herramientas para la creación de observatorios de inclusión social*"⁵ (Red 10 de URB-AL), Buenos Aires **propone**, en forma preliminar, algunas dimensiones e indicadores para analizar y medir el fenómeno de la "nueva pobreza, así como algunos criterios para elaborar otros indicadores socioeconómicos como los mencionados en el **Capítulo 3.3** (Dimensiones e indicadores

⁵ A este respecto, véase también, en la parte "Diagnóstico" de la Sección "Documentos" del sitio web del Proyecto Practicar (www.practicar.roma.it) el "*Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires*", 2004 (programa URB-AL, Red 10)

propuestos por Buenos Aires para analizar el fenómeno de los "nuevos pobres") del presente documento de síntesis.

A.3. ROMA (Italia)

Roma, capital de la República Italiana, cuenta con una población de 2 810 931 habitantes inscritos en el registro civil, con un total de 1 267 982 hogares.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla. El perfil del "nuevo pobre"

El estudio llevado a cabo en Roma no dio lugar a que se pudiera cuantificar el fenómeno y aun menos establecer con precisión un "**retrato robot**" de los "nuevos pobres". Si bien hayan permitido identificar áreas en situación de vulnerabilidad social y segmentos de población en situación de riesgo de exclusión, los datos estadísticos disponibles no permitieron trazar con claridad un perfil de los nuevos pobres, puesto que no se pudieron cruzar los datos personales y sociales con los datos sobre rentas, profesión, nivel de consumos, etcétera.

Escasean las encuestas de muestras específicas y las realizadas por Istat⁶ (por ejemplo sobre La pobreza relativa en Italia), generalmente utilizadas para el análisis de la pobreza en Italia, son representativas de la situación al nivel regional; los datos que pueden ser utilizados para analizar el fenómeno de la nueva pobreza en Roma son, por lo general, datos agregados sobre una base municipal o provincial; dichos datos no reflejan el comportamiento de los distintos segmentos de población ni sus características.

Sin embargo, el análisis dio lugar a que se focalizara la atención en el hecho de que en Roma:

- a. se están agudizando las desigualdades sociales, en lo que se refiere, principalmente, al poder adquisitivo y al acceso a los recursos;
- b. la población está envejeciendo y aumenta el número de jubilados y ancianos solos;
- c. las redes familiares están desapareciendo y aumentan los hogares unipersonales y los monoparentales con jefe mujer;

⁶ Istat: Istituto Nazionale di Statistica

- d. aumenta la presencia de extranjeros procedentes de países con rentas bajas.

Además, el análisis evidenció la importancia de las dinámicas de los consumos, de los precios y del mercado inmobiliario a la hora de identificar los nuevos pobres, y permitió identificar algunos segmentos de población más vulnerables y e situación de mayor riesgo de pobreza, a saber:

- los hogares numerosos;
- los hogares unipersonales, en particular los formados por personas de más de 65 años;
- los hogares monoparentales, con jefe mujer;
- las personas con renta baja (pensión o salario), sobre todo si tienen familiares a cargo;
- las personas con bajo nivel de instrucción y capacitación;
- los trabajadores con contratos 'atípicos', sobre todo si son mujeres o jóvenes.

En lo relativo a este último aspecto, si bien es cierto que en Roma aumentó el número de ocupados, cabe señalar que entre los numerosos nuevos ocupados hay muchos "trabajadores flexibles", sobre todo en los segmentos más jóvenes de la población, que cobran sueldos bajos y viven en la incertidumbre, sin perspectivas para su propio futuro.

Los datos disponibles arrojan un fuerte incremento del trabajo atípico en Roma, cuyo peso relativo en el total de la ocupación aumentó marcadamente en los últimos años: en el periodo 1999-2003, los ocupados temporeros aumentaron en un 25,6% (contra un incremento del 7,4% de los trabajadores con contratos de tiempo indefinido) y representaban, en 2003, el 8,9% del total de los ocupados. En 2003, los trabajadores de tiempo parcial representaban el 7%; los "*collaboratori coordinati continuativi*" (colaboradores coordinados continuos) activos en la municipalidad de Roma sumaban aproximadamente 42 000 unidades en 2002.

En cuanto a la percepción de la pobreza por parte de los habitantes, Cáritas ha realizado una encuesta cuyo resultados⁷ evidencian una percepción bastante generalizada del desasosiego económico: el 6% de la muestra estima que vive con muchas dificultades, mientras que el 36,3% declara vivir con algunas dificultades.

⁷ Los resultados de la encuesta se publicarán en el Informe sobre, "Desasosiego y pobreza en Roma", cuya publicación está prevista para abril 2005.

Por lo que respecta los segmentos de población más vulnerables y en situación de mayor riesgo, la encuesta identificó los hogares monoparentales (el 70% se estima con dificultades económicas, mientras el 25% define su situación como una situación difícil) , los hogares unipersonales (sobre todo los integrados por personas ancianas solas)

Dimensiones e indicadores utilizados para analizar y medir el fenómeno de la "nueva pobreza"

Por el pasado, en Roma, las personas que más sufrían la pobreza eran los sujetos excluidos del mercado laboral o los ocupados en puestos con escasa remuneración o calificación.

Hoy día, los sujetos en situación de riesgo de pobreza también incluyen a los ocupados en puestos caracterizados por la precariedad y la inestabilidad así como a los "ancianos solos", los hogares unipersonales y los monoparentales con jefe mujer, los extranjeros procedentes de países con rentas bajas.

En estos últimos años, Roma se ha caracterizado por la presencia de indicadores positivos (en cuanto a ocupación, tasa de actividad empresarial, clima de confianza de las empresas, etcétera). Sin embargo, se observó un incremento de las desigualdades sociales, en particular, en lo que se refiere al poder adquisitivo y al acceso a los recursos.

Por lo que respecta los ocupados, Roma registra un incremento de la ocupación e inclusive de la ocupación estable; entres los ocupados, son numerosos los "trabajadores flexibles", sobre todo en los segmentos jóvenes de la población, que cobran sueldos bajos y viven en la incertidumbre, sin perspectivas de futuro.

En lo relativo a las tendencias del mercado laboral romano, se observa un incremento de la ocupación, y en particular en los sectores de los servicios de atención a la persona, servicios para las empresas así como en los sectores innovadores del terciario tales como la informática y las telecomunicaciones.

La nueva ocupación presenta, en su mayoría, formas contractuales atípicas caracterizadas por precariedad e inestabilidad. Conque los nuevos ocupados se colocan entre los sujetos en situación de mayor riesgo de expulsión en caso de que la economía romana sufra en forma creciente una coyuntura desfavorable.

Por lo tanto, los temporeros resultarían estar en situación de riesgo de pobreza al igual que los desocupados. Rentas bajas, periodos de desempleo más o menos largos, alternancia de

periodos de ocupación, precariedad, inestabilidad, extrema fragmentación de proceso profesional, imposibilidad de adelantos en la carrera, dificultad de acceso al crédito y a las formas de tutela existentes, dificultad de acceso a la información y a la formación son los principales **elementos de vulnerabilidad** de los "atípicos".

Además de tener que encarar las dificultades generadas por la precariedad laboral, dichos sujetos no pueden planificar su vida, ni siquiera a medio plazo, y permanecen en situación de dependencia económica del hogar, sobre todo en los periodos de desempleo, para sufragar los gastos excepcionales.

Los individuos excluidos del mercado laboral están en situación de mayor riesgo de pobreza con respecto a los ocupados en puestos remunerados. Si bien las dinámicas ocupacionales arrojan una reducción del número de los desocupados y de las tasas de desocupación, así como una baja de las personas inactivas y un aumento de las tasas de actividad, en 2003, la ciudad de Roma contaba 132 00 desocupados y la tasa de actividad en la Provincia ascendía al 50,2%, con el 38,8% de mujeres y el 63% de varones.

Solamente el 34,2% de los jóvenes entre 15 y 29 años resulta ocupado, el 10,3% está en busca de trabajo y el 55,5% es inactivo.

Estos datos indican que la exclusión del mercado laboral afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes que integran la fuerza viva: las tasas de desocupación son con mucho superiores para las mujeres y los jóvenes hasta 24 años de edad, mientras que la tasa de ocupación femenina y juvenil resulta marcadamente menor a la tasa de ocupación masculina.

Por último, en lo que se refiere al problema de la vivienda, aproximadamente el 65% de los romanos es dueño de la casa en que vive; resulta difícil, para el que no es propietario, la situación del mercado inmobiliario con alquileres cada vez más altos.

A.4. SÃO PAULO (Brasil)

En los años '50 empieza el fenómeno de la "desconcentración" del polo industrial de São Paulo que se va trasladando a otros municipios de la Región metropolitana

(Osasco, Guarulhos, Santo Amaro, etcétera) y al interior del estado (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba).

La desaparición gradual de la industria paulista se inserta en el marco de un proceso de "terciarización" del Municipio, que se intensifica en los años '70: las mayores actividades económicas de la ciudad están relacionadas con los servicios y las actividades comerciales (supermercados, centros comerciales, etcétera).

En los años '90, la población de São Paulo pasa de 10 a 16 millones de habitantes. Este crecimiento se acompañó de la agravación de los problemas sociales como la desocupación, la vivienda, el medio ambiente, el transporte colectivo, etc.⁸

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla

En el municipio de São Paulo se observa la mayor concentración de niveles de riqueza del país, así como una marcada disparidad de renta entre los habitantes: por un lado, personas muy ricas y por el otro, personas muy pobres. Por lo general, si no son analizados correctamente, los "indicadores medios" no revelan la situación real.

Los indicadores sociales arrojan un marco de dramática desigualdad. La investigación (Orçamentos Familiares) de 1994/1995 evidencia una realidad caracterizada por situaciones de vida contrastantes: situaciones típicas de las regiones bien desarrolladas donde se convive con situaciones de extrema pobreza y degradación familiar.

Los cambios registrados en el mercado laboral, como consecuencia de la arriba mencionada "desconcentración" del polo industrial de São Paulo, han originado en el territorio una marcada **precariedad laboral** y un alto nivel de **desocupación**.

La **renta media por familia**, en el mes de junio de 1996, en la municipalidad de São Paulo, ascendía a 13,5 "sueldos mínimos"

Partiendo del hecho que este promedio no resulta bajo, la concentración efectiva de la renta en la región resultaba sin embargo extrema: el 9,8% de las familias recibía más de 30 "sueldos mínimos", mientras que el 10,5% ganaba menos de 3 sueldos mínimos y el 29,7% recibía de 5 a 10 sueldos mínimos.

⁸ Véase también la parte "Diagnósticos" de la sección "Documentos" del sitio web del proyecto Practicar (www.practicar.roma.it)

En lo relativo a la **tasa media de desocupación**, en el año 2004 ésta rondaba 11,5%, mientras que en 2003 se ubicaba en el 12,3%.

Las personas **desocupadas**, en diciembre de 2004, se estimaban en 2,1 millones repartidos en las 6 regiones tomadas en cuenta por la Encuesta mensual sobre el empleo del IBGE, con una **mayoría de mujeres**: éstas representaban el 51,8% en diciembre de 2002, el 54,4% en diciembre de 2003 y el 56,9% en diciembre de 2004.

Cabe subrayar que el 20,9% de las personas desocupadas estaba en **búsqueda del primer trabajo** y que en el 25,2% de los casos se trataba del principal responsable del núcleo familiar.

Por lo que respecta la duración de la búsqueda de trabajo, el 20,6% llevaba menos de 30 días buscando un trabajo, el 41,0% más de 30 días y menos de 6 meses, el 12,1% más de 6 meses y menos de 12 meses y el 26,3% por lo menos 1 año.

En el ámbito de las 6 regiones objeto de la arriba mencionada Encuesta, en el mes de noviembre se registró un movimiento significativo en tres regiones: Río de Janeiro (del 9,4% al 8,5%), São Paulo (del 11,2% al 9,8%) y Pôrto Alegre (7,8% al 6,6%), mientras que en las demás regiones se observó una situación de estabilidad. En el mes de diciembre de 2004, movimientos significativos se registraron en cambio en Belo Horizonte (1,9%), São Paulo (-2,0%) y Porto Alegre (-1,3%).

El perfil de los hogares de São Paulo

Del total de las **familias residentes** en el municipio de São Paulo, el 77,2% vive en casas (con un promedio de 3,8 ambientes) y dispone de servicios públicos tales como la energía eléctrica y el agua potable (con una cobertura del 98,6% y del 98,8% de las viviendas, respectivamente) y del servicio urbano de recogida de basura (95%). En cuanto al teléfono, sólo el 38,9% de los hogares domiciliados tiene acceso a dicho servicio.

Solamente el 14,1% de las familias de São Paulo vive en departamento - los hogares con los niveles de ingresos más altos - mientras que el 4,3% vive en barracas.

La familia media paulista está integrada por 3,8 personas;

más del 7,5% de los hogares son unipersonales, mientras que aproximadamente el 30% de las familias cuenta con 5 personas o más.

El 36,6% de las familias consta de dos hijos (un promedio de 2,2 hijos por familia), mientras que el 32,8% tiene 1 hijo.

En lo relativo a la tipología de los núcleos familiares, los así llamados hogares "nucleares" (hogares con jefe, cónyuge e hijo/s) representan el 58,8%, mientras que los hogares sin cónyuge (por ser el jefe soltero/a, viudo/a o separado/a) se ubican en el 30,1%.

En las familias con estas últimas características, el género constituye otro elemento de diferenciación: los hogares con jefe mujer rondan el 23,9%, un porcentaje con mucho superior al de las familias con jefe varón (6,2%).

En lo que respecta los ingresos familiares, un promedio del 1,9 personas por familia contribuye a su generación. En el 42,3% de los casos los ingresos resultan generados por una sola persona, mientras que en el 38,4% por dos personas.

De los datos analizados se desprende que el **hogar tipo** de São Paulo presenta las siguientes características:

- vive en una casa de su propiedad, integrada por 4 ambientes, con los servicios urbanos básicos más corrientes: agua de la red hídrica, energía eléctrica y servicio de recogida de basura;
- es una familia "nuclear" - jefe con cónyuge e hijos- integrada por 3,8 personas, con 1,9 personas que contribuyen a la generación de los ingresos familiares;
- el jefe tipo es asalariado (46,1%), de sexo masculino (76%), de 30-49 años de edad, con una educación primaria completa o incompleta (34,7%).

Las familias que viven en São Paulo y la "pobreza"

El 33% de los hogares tiene ingresos por debajo del promedio y constituye el estrato "inferior".

La caracterización de las **familias del estrato "inferior"** resulta socialmente muy importante porque es justamente en ese ámbito que se encuentra el núcleo básico de la pobreza y de la miseria, y que se observa la **reproducción** del estado de pobreza.

En este ámbito, el jefe presenta determinadas características en lo que se refiere a:

- segmento de edad de pertenencia;
- nivel de escolarización, estado civil, número de personas que contribuyen a la generación de ingresos.

Por lo que respecta **la edad**, se observa una concentración en dos segmentos de edad: el 26,5% tiene 60 años o más, y el 19,4% tiene entre 15 y 29 años; en el estrato "superior" de ingresos, en cambio, la mayor concentración se registra en el segmento de 40-49 años.

En lo relativo al segundo aspecto, el **nivel de instrucción**, se observa que en los hogares del estrato "inferior", el 10,4% de los jefes es analfabeta (sin ninguna instrucción) y el 25% no ha completado el nivel primario de educación, mientras que el 25% de los jefes del "estrato superior" ha alcanzado un nivel de instrucción universitaria.

B.1. ATE, Distrito de (Lima, Perú)

El Distrito de Ate cuenta, en 2004, con una población de aproximadamente 571 675 habitantes, alcanzando el porcentaje de personas con más de 65 años de edad el 3,83%. El distrito ocupa una superficie de 77,72 km² (aproximadamente el 0,24% del total de la superficie del Departamento de Lima).

Area exclusivamente agrícola hasta principios de los años 60, con pequeñas concentraciones urbanas bajo forma de pueblos rurales, con la creciente demanda de áreas habitacionales por parte de los obreros de la industria Ate se transforma en un distrito industrial.

Población y pobreza urbana: algunos datos numéricos

A partir de 1980, el Distrito de ATE experimenta una aceleración en el aumento de su población, con el consiguiente incremento de la demanda de empleo, viviendas, servicios básicos, transportes, servicios públicos de salud, etc.; todo ello ha contribuido a generar problemas de integración y ha socavado la identidad cultural del área.

Hoy día ATE representa el cuarto distrito del país en concepto de "índice de pobreza", puesto que aproximadamente 25 500 núcleos familiares presentan una "Necesidad Básica Insatisfecha" (NBI)⁹ que no les permite, por ejemplo, acceder a una buena cobertura sanitaria, conllevando ello el riesgo de una mayor mortalidad en las

⁹ Para la definición de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), véase Apéndice 2

poblaciones "más jóvenes" relacionada con la inadecuación de las condiciones medioambientales existentes.

Por lo que respecta la generación de ingresos, la modalidad más corriente en el distrito de ATE es el empleo informal (74%): peluquerías, restaurantes, lavanderías, negocios ambulantes, etc.

En el año 2004, la población económicamente activa de Ate sumaba 382 127 personas (66,8% del total de la población residente), de las cuales 340 475 (89,1%) eran ocupadas y 41 652 (10,9%) eran desocupadas.

En 1993, Ate contaba con 266 398 habitantes; la población económicamente activa ascendía a 96 944 personas, de las cuales 89 652 (92,5%) eran económicamente ocupadas y 7 292 (7,5%) desocupadas.

B.2. ASERRI, Cantón de (Costa Rica)

El Cantón de Aserrí cuenta con una población de 49 319 habitantes (2003). La ingente producción de café de la región constituye el principal factor de desarrollo económico del cantón.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla

En los últimos diez años, Costa Rica, cuya esperanza de vida es de 76 años, logró mejorar el nivel de vida de sus propios habitantes en concepto de desarrollo humano: mayor acceso al saber, incremento de la cobertura educativa, aumento de la esperanza de vida y reducción de la mortalidad infantil, y ello gracias a la extensión de los servicios básicos de salud. El recurso a los "EBAIS" (Equipos básicos de atención integral de la salud), resultó ser uno de los factores "clave" de la reforma del servicio de atención de la salud de Costa Rica. Asimismo, mejoraron las condiciones habitacionales y se redujo el déficit de viviendas.

Otros dos factores clave fueron el desarrollo económico y la inversión para el desarrollo social, global y per cápita.

No obstante, en los últimos diez años Costa Rica ha experimentado un incremento de la desigualdad que se evidencia principalmente en la economía, con un fuerte impacto en el mercado laboral: la creación de trabajo informal ha sido más dinámica que la ocupación "formal", registrándose asimismo una marcada reducción de la ocupación en el sector agropecuario.

Los segmentos de población que mayormente se beneficiaron con el desarrollo de estos últimos diez años fueron aquellos con un nivel de ingresos más alto, tanto en lo que se refiere a la ocupación como en lo relativo a la educación y al acceso a nuevas oportunidades formativas como la enseñanza del inglés o el acceso a nuevas tecnologías.

En el **cantón de Aserrí** prevalece una condición de pobreza evidenciada mediante indicadores tales como:

- . el bajo nivel de educación, tanto académico como técnico;
- . la incidencia de la desocupación y del subempleo;
- . la proliferación de los "trabajadores precarios";
- . la ausencia de equidad en la repartición de la tierra;
- . los bajos ingresos de los hogares.

Esta situación se agrava con el hecho que Aserrí es una área urbano-rural: en sus zonas rurales predomina una agricultura para el autoconsumo de las familias mientras que en la parte urbana prevalecen algunas fuentes de comercio; para encontrar trabajo la población está obligada a desplazarse hacia otras áreas.

En el **cantón de Aserrí**, los principales problemas identificados y considerados como prioritarios por los actores sociales son los siguientes:

- i) el alto índice de pobreza,
- ii) la escasez de fuentes ocupacionales,
- iii) la falta de capacitación técnica o académica.

La población implicada en el proceso productivo (19 473 personas) es prevalentemente de sexo masculino (el 72,5%, es decir 14 110 varones) mientras que el número de las mujeres suma 5 363, con una predominancia del segmento de edad entre 15 y 44 años.

Si se toman en cuenta las distintas tipologías de actividad de la población económicamente activa (19 473 personas), se observa que el 45,4% (8 844) se dedica a actividades agrícolas, el 13,3% (2 569) al comercio, el 12,8% (2 485) a la construcción, mientras que los profesionales representan el

12% y los técnicos el 8% .

Aserrí es un cantón con pocas fuentes ocupacionales, siendo las actividades agrícolas el principal factor generador de ingresos (grandes explotaciones o pequeñas parcelas para el autoconsumo).

Por lo que respecta los datos numéricos sobre la pobreza, según el Instituto Mixto de Ayuda Social, en el cantón de **Aserrí**, el 20,6% de los "hogares" vive en condiciones de pobreza y el 5,7% en condiciones de "extrema pobreza".

En términos numéricos, las personas "pobres" en Costa Rica aumentaron en el periodo 2001-2002, pasando de 851 000 a 916 000 (22% del total de la población).

No se han observado cambios significativos en el "índice de vulnerabilidad", es decir en el número de hogares mayormente expuestos al riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza: el índice se ha mantenido entorno al 13% (contra un promedio nacional del 7,5% en 2002).

En el Cantón, la tasa de pobreza supera la tasa nacional.

Por lo tanto, resulta necesario planificar e implementar proyectos encaminados a mejorar el nivel de vida de la población de Aserrí.

En lo relativo a la tasa de desocupación nacional, en el año 2002, ésta se ubicaba en el 6,4% (el porcentaje más alto desde 1985).

Por lo que respecta la vivienda, se observa que los habitantes de Aserrí (55,8%) son en su mayoría dueños de la casa en la que viven; ello se debe al hecho que la comunidad es esencialmente de tipo rural y lleva mucho tiempo arraigada en la región.

En lo que se refiere al estado de conservación de las viviendas, resulta que la mayoría (67,3%) está en buen estado mientras que en el 7% de los casos el estado de conservación es malo. El 99,9% de las viviendas del cantón de Aserrí tiene electricidad.

El perfil del "pobre" y las herramientas utilizadas para enfocar la evolución del fenómeno de los "nuevos pobres".

El perfil del pobre corresponde al de una persona con un bajo nivel de escolaridad, dedicada a actividades agropecuarias tradicionales o informales no agrícolas (microempresas) con

una baja tasa de productividad.

No existen herramientas específicas, además de las ya mencionadas, para enfocar los fenómenos de la pobreza urbana y de la nueva pobreza.

Por último, en lo que atañe a las políticas adoptadas por la ciudad a favor de los "nuevos pobres", las acciones emprendidas y las herramientas utilizadas, según la comunidad de Aserrí, no se ha logrado definir a nivel nacional una estrategia a largo plazo que permita luchar contra la pobreza, integrar a los excluidos e incidir en los factores clave para la erradicación de la pobreza tales como **la ocupación**.

De manera general, el cantón carece de fuentes ocupacionales y de programas encaminados a ofertar una capacitación técnica a los segmentos de la población que presentan un mayor riesgo social.

B.3. PERGAMINO (Argentina)

Pergamino es una ciudad de **99 193 habitantes** (Censo nacional de 2001) ubicada al norte de la Provincia de Buenos Aires; su territorio cubre una superficie de 299 178 hectáreas.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla

En Pergamino, la "pobreza urbana" se caracteriza por el alto porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, siendo esto el resultado de la falta de ecuanimidad en la distribución de la riqueza y de la inadecuación del sistema de demanda y oferta de medios destinados a satisfacer dichas necesidades.

Para medir la "pobreza urbana", la ciudad de Pergamino utiliza desde el año 2001 el "**Registro Unico de Beneficiario, RUB**".

El "RUB", que es competencia de la "Secretaría de Promoción Social del Municipio", reúne los datos relativos al historial socioeconómico de los hogares: nivel de instrucción, composición, situación laboral y sanitaria, ayudas y beneficios concedidos por el Municipio, programas de asistencia (nacionales, provinciales, regionales, etc.) de los que se beneficia cada miembro de una determinada familia.

El 16 de febrero de 2005 resultaban inscritas en el RUB 18

948 personas (5 381 familias) beneficiarias de por lo menos un plan de asistencia social, lo cual significa que aproximadamente el 19% de la población del área urbana recibe algún tipo de ayuda social.

Características y perfil del "nuevo pobre"

El caso de Pergamino evidencia cómo el "nuevo pobre" presenta el perfil de una "persona que no solicita" en el sentido de que, por lo general, el pobre "estructural" solicita programas y asistencia por parte del Estado, mientras que el "nuevo" pobre se adecua a la oferta, si es que existe, incrementando por ende el número de los beneficiarios de un programa social o la cantidad de actuaciones realizadas en el marco del mismo.

El caso de Pergamino demuestra que el hecho que el "nuevo pobre" *no solicita* determina, por lo general, una dificultad mayor a la hora de calcular los "nuevos pobres" presentes en la región.

Por lo que respecta su **perfil**, según el análisis teórico y diagnóstico, el "nuevo pobre" se caracteriza por:

- el escaso consumo diario (alimentación, instrucción, salud, etc): la escasez de sus ingresos le obligan a reajustar su consumo habitual;
- el apeamiento a la cultura del empeño y al valor del trabajo: prefiere no beneficiarse de los programas de tipo asistencial;
- el anhelo de alcanzar niveles medios y superiores de instrucción: considera la capacitación y la instrucción no sólo como una herramienta para lograr la inclusión en el mundo laboral sino también como un valor en sí;
- la pertenencia a familias menos numerosas que las de los "pobres estructurales": el recurso a los anticonceptivos y la planificación familiar son las causas directas de esto;
- la pertenencia al segmento de los individuos "no solicitantes" que viven su pobreza esencialmente dentro del grupo: por lo general resulta ser beneficiario pasivo de los programas, exceptuando la instrucción y la capacitación, ámbitos donde desempeña un papel más activo;
- el anhelo de inclusión en el mercado laboral formal;

- el reconocimiento de la importancia de los controles médicos: cuando la escasez de sus ingresos le obliga a renunciar a los servicios de salud privados, acude a los servicios públicos;
- a predominancia de **individuos de sexo femenino** y de **jóvenes** de ambos sexos.

Acciones a favor de los "nuevos pobres"

El diagnóstico realizado sobre la base de una recopilación directa de datos (fuentes primarias) ha evidenciado que el "**nuevo pobre**" se beneficia de: 1) programas destinados originariamente a los "pobres estructurales", a los cuales el nuevo pobre empieza a adherirse y, 2) programas diseñados específicamente para él, aunque hoy por hoy estos resultan escasos.

Por lo general, los programas apuntan a la lucha contra la pobreza "estructural", incluyendo asimismo a los "nuevos pobres".

Los programas destinados a los nuevos pobres están en su mayoría financiados e implementados por el gobierno, a nivel tanto municipal como provincial y nacional.

No obstante su proliferación, las organizaciones no gubernamentales (Ong) no se ocupan, por lo menos en Pergamino, en atender las necesidades de los nuevos pobres.

Por lo general, las áreas temáticas de los programas, que suscitan interés y en las que se satisfacen las necesidades de los nuevos pobres, son la instrucción, la salud, la alimentación y la integración en el mercado laboral formal.

En materia de instrucción y capacitación, se diseñaron programas específicos destinados a los "nuevos pobres", mientras que en lo relativo a la salud, los nuevos pobres fueron incluidos en programas ya existentes.

Por lo que respecta la **salud**, los nuevos pobres han originado un incremento del número de beneficiarios del servicio público de salud, así como una serie de actuaciones relacionadas con problemas específicos de la nueva pobreza tales como las enfermedades sicosociales.

A consecuencia de la disminución de sus ingresos, muchas personas que formaban parte de la clase media no sólo

debieron acudir al servicio público de salud (dirigiéndose a los Centros de Atención primaria en salud dislocados en los distintos barrios de la ciudad y al Hospital público provincial) sino también recurrir a medicamentos suministrados por el Estado.

En lo que se refiere a la instrucción, tradicionalmente la clase media se educó a través de un prestigioso sistema de enseñanza pública que abarcaba los tres niveles de educación.

Hoy día, la clase media pauperizada vacila ante dos acciones posibles: acceder a la instrucción a través, por ejemplo, del *Programa de Becas y de formación*, o adoptar una postura más activa y solicitar una modificación de los programas existentes.

De una forma u otra prevalece la característica del pobre que "*no solicita*" y es principalmente el estado el que ha modificado o diseñado programas encaminados a satisfacer las necesidades de los nuevos pobres.

Esta característica podría explicar, en parte por lo menos, la escasa participación de las Ong en la implementación de programas destinados a los nuevos pobres.

Asimismo, cabe subrayar que los principales destinatarios de los programas de lucha contra la "nueva pobreza" son sobre todo los **jóvenes**.

B.4. PRATO, Provincia de (Italia)

El 31 de diciembre de 2004, **la Provincia de Prato** contaba con 238 948 habitantes de los cuales 180 674 residentes en la capital de la provincia, los restantes 58 274 quedando repartidos en otras 6 ciudades, a saber: Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano y Vernio.

Pobreza urbana

Para una mayor comprensión de las intervenciones de lucha contra la pobreza llevadas a cabo y/o programadas, la provincia de Prato enuncia algunas premisas.

En primer lugar, considera oportuno evidenciar el hecho que en estos últimos diez años el sentido del término pobreza se ha modificado paulatinamente en la concepción de los estudiosos, así como, aunque más lentamente, en la de los actores políticos y profesionales del sector.

Los procesos de reestructuración industrial (y la consiguiente proliferación de contratos de trabajo atípicos inspirados en el concepto de flexibilidad productiva, etc.) han multiplicado las situaciones de subempleo, desocupación y trabajo sumergido, lo cual vuelve imprecisa la demarcación de la indigencia.

En estos últimos diez años se ha consolidado una nueva concepción, "procesual" y relativa, de la pobreza: la indigencia ha dejado de ser únicamente la consecuencia de la falta de recursos materiales, manifestándose hoy día con una serie de carencias tales como la ausencia de redes y grupos sociales de pertenencia interrelacionados, un sostén valioso en los momentos difíciles de la vida.

Estos conceptos se refieren a **sujetos en "situación de riesgo" de marginalización**, tales como los desocupados y los subempleados, es decir a quienes desempeñan a veces un trabajo reconocido pero precario o a menudo por debajo de la remuneración mínima.

Se incluyen asimismo en este segmento de población en situación de riesgo:

- . los ancianos con ingresos jubilares relativamente bajos y, sobre todo, que se encuentran en un momento particular de la vida: muerte del cónyuge, enfermedad, desocupación de un hijo, etc., tendencialmente desligados de la red de la comunidad, solos y faltos del sostén de un círculo social o de amistades;
- . los hogares monoparentales (ej.: mujeres sin cónyuge con hijos);
- . la población inmigrada que se encuentra en Italia desde hace más o menos tiempo sin una posibilidad de trabajo inmediato, y que debe enfrentarse con verdaderos problemas de subsistencia, etc.

Pobreza "procesual"

Según la provincia de Prato, la "pobreza" ha dejado de ser un fenómeno *posicional* y por ende debe considerarse como *procesual*. De hecho, la pobreza ya no puede considerarse únicamente como una condición final, puesto que es el resultado complejo de un proceso de debilitamiento del propio estado, sembrado a veces de microroturas de vida (fracaso de un matrimonio, pérdida del trabajo, muerte del cónyuge, etc.) que de por sí parecen poco importantes pero que ritman, a veces ineluctablemente, el desliz hacia un

estado de desafiliación.

Ante este enfoque procesual, la idea de pobreza se transforma en algo más dinámico: la idea de **vulnerabilidad social**.

El enfoque ya no es más meramente curativo sino que se vuelve preventivo.

Políticas adoptadas por la ciudad a favor de los "nuevos pobres". Acciones y herramientas utilizadas.

Sobre la base del enfoque arriba mencionado, se puede analizar el tipo de **respuesta** que las instituciones locales y la sociedad civil de la provincia de Prato han formulado en materia de lucha contra la vulnerabilidad social.

Entre las distintas actuaciones llevadas a cabo en la provincia de Prato cabe mencionar:

- . las ayudas económicas en beneficio de los menores: entre 2002 (347 actuaciones) y 2003 (447) se registró un incremento del 29%, alcanzando éste el 38% en el caso de solicitantes extracomunitarios. El porcentaje de adultos destinatarios de ayudas económicas aumentó, durante el mismo periodo, del 16% (aproximadamente un 10% de extracomunitarios); las ayudas sirvieron para costear los alquileres, cuando resultó imposible recurrir a viviendas con alquiler controlado; pagar los gastos de atención de la salud, cuando la problemática sanitaria comprometía la capacidad laboral, sobre todo de mujeres con hijos sin cónyuge; integrar los ingresos de los hogares, cuando resultaban insuficientes para garantizar un nivel de vida decente.

- . los Centros de ayuda y escucha de Cáritas. Los Datos del Observatorio Diocesano Cáritas evidencian una agravación de la situación de pobreza, con un incremento del número de personas que en el año 2004 acudieron a los centros de ayuda y escucha de dicha organización: 2 048 entrevistas, de las cuales 382 con nuevos solicitantes, contra las 1 278 entrevistas del año anterior. Estos datos numéricos arrojan una situación aún más grave cuando se trata de extranjeros extracomunitarios, con 6 471 entrevistas en el año 2004 (5 117 en 2003), de las cuales 1 196 con nuevos solicitantes;

- . el servicio "Homeless Sos" - servicio de asistencia

nocturna para las personas sin hogar - prestado por los voluntarios de Cáritas: en el año 2003, el servicio atendió a 106 personas, por un total de 7 660 prestaciones; durante el mismo periodo, el "Asilo nocturno" de la Asociación "G. La Pira" dio alojamiento a 295 personas, por un total de 2 591 prestaciones, con un incremento del 7,3% respecto al año anterior (+26% en concepto de usuarios);

. el "Comedor para los pobres", durante el año de referencia se sirvieron 40 000 comidas, por un total de aproximadamente 1 700 usuarios, ascendiendo el porcentaje de italianos al 18,1%.

B.5. RIOJA (San Martín, Perú)

El distrito de **Rioja** (San Martín, Perú) cuenta con una población de 31 250 habitantes (datos de noviembre 2004), o sea el 33% de la población de la provincia. En el periodo del censo de 1993, la población sumaba 18 632 habitantes, con el incremento entre 1993 y 2004 se ubicó en el 67,72%.

Población y pobreza urbana: algunos datos

El 46,9% (14 652 habitantes) de la población del distrito de no nació en Rioja. La diferencia numérica de los inmigrantes según el sexo no es significativa.

Sí es significativo, en cambio, el porcentaje de inmigrantes en el área urbana con respecto al área rural, ya que representan el 91% de la población urbana.

En lo que respecta al analfabetismo, el distrito de Rioja cuenta 1 020 analfabetas (según los datos de 2004 de la Encuesta socioeconómica), de los cuales 835 en el área urbana y 185 en el área rural. En términos porcentuales, los analfabetas representan el 3,6% de la población residente, en las áreas urbanas y el 13,7% en las áreas rurales; si se considera el fenómeno con respecto a los segmentos de edad, el 19,7% de los analfabetas tiene más de 65 años.

En lo relativo a la instrucción, en el área urbana, el 39,1% de la población tiene un nivel de instrucción secundaria, respecto al 26,2% en el área rural; asimismo, se

observa que entre los habitantes de edad superior a los 15 años con nivel de instrucción secundaria, los varones representan el 42,5% mientras que la mujeres sólo el 33,8%.

Por lo que respecta el estado civil, el 35,7% de los habitantes mayores de 15 años no contrajo matrimonio, e, 32,9% está casado y el 24,5% son convivientes.

B.6. SAN JOAQUÍN (Santiago, Chile)

Según los datos del censo general, la ciudad de San Joaquín (Santiago, Chile) contaba, en el año 2002, con 97 625 habitantes, de los cuales 45 708 varones y 50 917 mujeres.

Población y pobreza urbana: algunos datos numéricos

En la ciudad de San Joaquín, según los datos relativos al año 2000, viven 26 774 hogares; en el 73,3% de los casos el jefe es un varón y en el 26,7% restante una mujer.

En lo que atañe a la vivienda, el 98,9% tiene energía eléctrica, el 91,1% está en buenas condiciones, el 98,2% dispone de agua potable, el 95,2% está dotado de servicios empalmados con el alcantarillado o con una fosa séptica.

Por último, en lo relativo a la fuerza viva, la población activa ronda el 47,3%.

En cuanto a la incidencia de la pobreza, la población considerada "indigente" en el año 2000 sumaba 3 128 personas (aproximadamente el 3% del total), mientras que la población "pobre" (no indigente, debajo la línea de pobreza) ascendía a 13 098 personas (12,7%). Por lo que se refiere a los "hogares familiares", 899 (3,4%) se consideran "indigentes", mientras que 2 640 hogares se consideran "pobres" (9,9%).

B.7. SAN MARTÍN, General (Buenos Aires, Argentina)

La ciudad General San Martín forma parte de la Región Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires (pertenece al primero de los dos cinturones del "Conurbano bonaerense") y abarca 27 localidades. Tiene una población de 403 107 habitantes (el último Censo oficial se remonta al año 2001).

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla. El perfil del "nuevo pobre".

La municipalidad de San Martín, para facilitar la comprensión del tipo de actuaciones realizadas (o no) en el marco de la lucha contra la pobreza y la "nueva pobreza", ha formulado algunas premisas.

En el año 2001, el 64% de la población tiene entre 15 y 64 años de edad y la población "económicamente activa" se ubica en el 59%, con un 19% de personas sin trabajo.

Si a esta población se suma la población "subempleada", vemos que un 33% del total presenta problemas laborales.

Al tomar en cuenta los datos y las estadísticas del *Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, Abril de 2004*, observamos que durante el primer trimestre de 2002 la actividad económica siguió desmoronándose al mismo ritmo que en 2001 (en el año 2002 el PIB, con precios constantes, se redujo en un 10,9%), con valores similares a los de la crisis de 1914 y superiores a los que se registraron durante las crisis de 1931 y 1932.

El bajón de la producción se acompañó de una reducción aún mayor del consumo (11,3%), de las inversiones (-36,4%) y de las importaciones (-50,1%), así como de una fuerte deteriorización de las variables sociales.

En el mes de mayo de 2002 la desocupación urbana alcanzó su valor máximo (21,5% de la población económicamente activa) y la proporción de población pobre e indigente siguió aumentando hasta el mes de octubre del mismo año.

Dicho ello, la ciudad de **San Martín** quiere precisar que ante la enormidad, sin precedentes, de la reciente crisis social, los recursos disponibles han sido utilizados, no obstante fuesen insuficientes, para proporcionar una cobertura a aquellos segmentos de la población con "**Necesidades Básicas Insatisfechas**" (NBI)¹⁰.

Por lo tanto, no obstante la emergencia del fenómeno de los "**nuevos pobres**", la ciudad de San Martín no ha generado acciones específicas para los mismo hasta el año 2004, cuando se empiezan a registrar en la ciudad algunas acciones aisladas, sobre todo en el ámbito del así llamado tercer sector.

Herramientas para enfocar el fenómeno de los "nuevos pobres"

¹⁰ Para la definición de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), véase Apéndice 2

Las metodologías y las herramientas que "permitirían" evaluar con mayor certeza el sector de los "nuevos pobres" resultan insuficientes en el territorio de San Martín, tanto por las características mismas de este segmento de la población como por la multiplicidad de las causas y de las consecuencias de la nueva pobreza.

La ciudad de San Martín señala que, debido justamente a sus características, este segmento de población a menudo acaba ocultando, de una manera u otra, los factores de exclusión, puesto que se trata de una población que en su mayoría pertenece a la así llamada "clase media" o "medio baja": oficiales, funcionarios con sueldos insuficientes, profesionales y técnicos recién recibidos o con más de 40 años de edad, pequeños empresarios, comerciantes y trabajadores autónomos, con conocimientos y experiencias distintas.

Dicho ello, cabe añadir que durante el año 2004 un grupo de trabajo de "Planificación estratégica", patrocinado por la municipalidad de San Martín y al que se adhirieron, participando activamente, más de 120 organizaciones intermedias multidisciplinarias, ha elaborado un "diagnóstico" del territorio municipal, con el fin de lograr una "**concertación estratégica público-privado**" que permitiese definir acciones concretas y "democráticas" para una utilización de los recursos disponibles que fuese lo más racional posible.

Políticas adoptadas por la ciudad a favor de los "nuevos pobres"

La aplicación al territorio municipal del programa de "Planificación estratégica" ha generado numerosas expectativas y la ciudad considera que las conclusiones del arriba mencionado diagnóstico podrían aplicarse asimismo al caso de la lucha contra la "nueva pobreza" urbana, objeto del proyecto "Practicar".

San Martín ha identificado algunos aspectos e indicadores (evidenciados en el curso del arriba mencionado diagnóstico y contenidos en el Plan estratégico denominado "San Martín 2010") que habrán de tomarse en cuenta en la lucha contra la "nueva pobreza", a saber:

- índice de desocupación preocupante;
- alto índice de inseguridad;

- escasa comprensión por parte de la directiva política a la hora de planificar un desarrollo adecuado;
- falta de una capacitación adecuada a las necesidades locales actuales y futuras;
- periferia por debajo de la línea de pobreza;
- desarrollo urbano desordenado;
- falta de alineamiento y comunicación entre el territorio y el sector productivo;
- pocos vínculos entre actores y sectores;
- escaso poder de negociación de las pequeñas empresas;
- falta de comunicación en lo relativo a los recursos disponibles;
- carencia de políticas de ayuda a la población de San Martín;
- falta de indicadores sociales ("mapa de la pobreza");
- alto nivel de población en situación de riesgo;
- insuficiencia de comunicadores sociales;
- falta de indicadores sanitarios sicosociales sobre los jóvenes;
- alta tasa de desgranamiento escolar;
- alto índice de hogares en situación de crisis (droga, embarazos no deseados, adolescentes sin proyectos, falta de trabajo).

En la ciudad de San Martín sólo unas pocas organizaciones han empezado a darse cuenta del fenómeno de los "**nuevos pobres**".

La crisis social que está experimentando San Martín es tan grave, larga y dura que casi todos los esfuerzos y recursos se han concentrado en la mitigación de la pobreza estructural, la que más "**duele, lastima, mata**"

Acciones y herramientas utilizadas

La Municipalidad de San Martín tiene uno de sus puntos fuertes en una excelente red de entidades intermedias, unas 1 200, que desempeñan distintas actividades de carácter social: la Universidad Nacional de San Martín, las distintas Cámaras de empresas, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, la Comisión Nacional de Energía Atómica, la Comisión de Investigaciones Biotecnológicas, el Servicio Geológico Minero, el Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense. Dispone asimismo de una amplia red educativa integrada por más de 50 entidades.

La percepción de la "nueva pobreza" por parte de los habitantes

En este panorama, la comunidad de San Martín tiene una escasa percepción del fenómeno de los "nuevos pobres" y aún menos de su incidencia cuantitativa; esta percepción a veces carece del todo hasta en aquellas personas que supuestamente han sido afectadas por dicho fenómeno.

B.8. VAASA (Finlandia)

La ciudad de **Vaasa** (Finlandia) cuenta una población de 55 000 habitantes integrada por el 75% de finlandeses y el 25% de suecos.

Población y exclusión social: algunos datos

La tasa de desocupación en Vaasa es tradicionalmente baja, ubicándose en 8,5%, o sea la tasa más baja excluyéndose la tasa registrada en la región de la capital.

En marzo 2005, los desocupados sumaban 3 000 unidades en la región de Vaasa, donde se concentran grandes industrias metalúrgicas y de electrónica.

De los 3 000 desocupados arriba mencionados, unos 800 son desocupados de larga duración (más de un año sin trabajar), 700 tienen menos de 25 años, 400-700 presentan algún tipo de minusvalía.

Algunos desocupados llevan más de cinco años en esa situación, otros tienen problemas de alcoholismo o de drogadicción o problemas síquicos.

Para encontrar soluciones apropiadas a las problemáticas generadas por la desocupación y la exclusión social, la ciudad de Vaasa, con la colaboración de otros entes (como la municipalidad de Mustassari, la parroquia, la asociación de socio-siquiatría, la asociación de minusválidos, etc.) constituyó la Jupiter Foundation que se propone ayudar a los desocupados y promover el sostén a la población desfavorecida.

B.9. VALLADOLID (España)

Valladolid es una ciudad de España con **325 716** habitantes, de los cuales 168 595 mujeres y 155 121 varones (1 de enero de 2005).

El concepto de pobreza urbana y de "nueva pobreza"

Para definir el concepto de "pobreza urbana", la ciudad de Valladolid se basa en el concepto de **exclusión social** formulado de la siguiente manera: "trátase de la situación que sufren personas y grupos expuestos a una serie de dificultades sociales que los colocan al margen de los canales de la integración social".

La exclusión está estrechamente relacionada con la **desigualdad social** considerada como una repartición inicua de los recursos, lo cual impide el pleno ejercicio de la libertad humana.

Valladolid define la "nueva pobreza" no sólo sobre la base de una serie de carencias de carácter económico, sino también y sobre todo teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la exclusión social: dificultad de acceso a bienes y servicios que pueden considerarse básicos dentro de cierto nivel de bienestar.

En Valladolid el fenómeno de los "nuevos pobres", gente que no era pobre hace algunos años o que sus padres no lo eran, tiene escasa relevancia y se observa esencialmente en las familias desestructuradas, hogares "monoparentales" cuyo jefe es una mujer sin cónyuge con hijos menores a cargo.

Esta situación de "nueva pobreza" también la experimentan los jóvenes sin un título profesional y en búsqueda del primer empleo, y que por lo tanto dependen del sostén directo de su familia de origen, una circunstancia que impide su autonomía. En caso de que este vínculo familiar no exista o se haya roto, se produce una situación de exclusión social.

Otro "nuevo pobre" es el "desocupado de larga duración" con

más de 45 años de edad, que debe enfrentarse con grandes dificultades a la hora de reinsertarse en el mercado laboral y que, por consiguiente, dispone de ingresos básicos y de recursos tipificados.

Pobreza urbana: datos numéricos y herramientas utilizadas para medirla

Se enumeran a continuación algunos aspectos (y sus relativos datos numéricos) que la ciudad de Valladolid considera importantes en lo relativo a la definición de la "nueva pobreza".

. . el número de hijos que nacen fuera del matrimonio, que ascendió del 11,1% al 16,6% entre 1996 y 2002. Si bien este fenómeno afecte esencialmente a las **mujeres jóvenes**, se observó su extensión hacia segmentos de edad superior, lo cual indica una transformación del mismo en situación "estructural", con un aumento del número de núcleos familiares integrados por una madre y su hijo (por elección propia de la mujer o por rotura de la pareja debido a una separación o divorcio), núcleos que conllevan un alto costo para la mujer que a veces debe hacerse cargo sola de toda la familia.

. los núcleos familiares de personas "solas": pasaron de 10 800 en 1991 a 20 068 en 2002 y la fracción de personas solas con más de 65 años de edad representa un aspecto que habrá de tomarse en cuenta debidamente puesto que se trata de una tipología destinada a aumentar;

. el proceso de "envejecimiento" de la población: desde el punto de vista de la "pobreza" (y de la "exclusión") se considera como uno de los aspectos que habrán de tomarse en cuenta puesto que en el periodo 1991-2001 el número de personas con más de 65 años de edad ascendió del 11,7% al 16,3%; las personas con más de 85 años pasaron del 1% en 1991 al 1,7% en 2001. Las personas con más de 65 años constituyen un segmento muy numeroso con un alto índice de riesgo, debido esencialmente a la soledad y al aislamiento, y una mayor necesidad de ayudas externas;

. el incremento de la población de inmigrantes: este segmento pasó de 7 652 en 2002 a 14 031 en 2004, ascendiendo por lo tanto del 2,5% al 4,6% del total de la población de Valladolid, con una fuerte componente de personas procedentes de países "menos desarrollados".

Acciones a favor de los "nuevos pobres"

Valladolid no ha identificado acciones específicas a realizarse en beneficio de los así llamados "nuevos pobres".

En caso de graves carencias en la satisfacción de las necesidades básicas, la municipalidad de Valladolid interviene, a través de los servicios sociales, con tres tipos de recursos, a saber:

.las ayudas de "emergencia social";

. el programa a favor de "nómadas, inmigrantes y personas sin domicilio fijo";

.el "Ingreso Mínimo de Inserción".

i) Las "Ayudas económicas de emergencia social": tratase de aquellas ayudas económicas de carácter extraordinario destinadas a satisfacer necesidades que pueden surgir de manera transitoria a nivel tanto individual como de los hogares.;

En la mayoría de los casos estas ayudas se destinaron a:

- el alojamiento provisorio, en caso de emergencia o calamidad;

- la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia, casos graves y urgentes, y a los gastos relativos a otras necesidades primarias esenciales;

- a adaptación funcional de viviendas, arreglos urgentes, etc.

Durante el año 2004 la municipalidad de Valladolid otorgó 373 "ayudas económicas de emergencia social" por un monto total de 157 448,80.

ii) El "Ingreso Mínimo de Inserción, IMI", representa una ayuda de carácter periódico, de tipo económico y a fondo perdido, destinada a satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de personas, y a través de las mismas de los hogares a los que pertenecen, residentes en la Comunidad de Castilla y León, y faltas de los medios económicos necesarios para satisfacer dichas necesidades de subsistencia.

iii) El "Programa a favor de "nómadas, inmigrantes y personas sin domicilio fijo"" ha sido diseñado por la ciudad de Valladolid para facilitar medios técnicos y recursos

adecuados con miras a satisfacer las necesidades básicas de personas en situación de exclusión social, sin domicilio fijo o en situación de emergencia social, y favorecer su inserción sociolaboral.

La percepción por parte de la colectividad local del fenómeno de los "nuevos pobres"

De los resultados del diagnóstico sobre el fenómeno de los "nuevos pobres" se desprende que en la ciudad de Valladolid este fenómeno cobra una dimensión escasa e interesa esencialmente tres tipologías de personas, a saber:

- los jóvenes;
- las mujeres;
- los inmigrantes.

La sensibilización social en lo que respecta la problemática es muy distinta, y varía según el grupo que se toma en cuenta.

Por lo general, existe cierto consenso en cuanto a la necesidad de brindar ayuda y sostén a los **jóvenes**, para contribuir a su inserción laboral, facilitar su acceso a la vivienda y favorecer su autonomía.

En lo relativo a la **mujeres** necesitadas, no se observa un rechazo abierto ante la necesidad de brindarles ayuda.

Sin embargo, se han registrado discriminaciones de género que dificultan la ayuda a las mujeres necesitadas puesto que, de una forma u otra, se las culpabiliza por encontrarse en esa situación; asimismo, algunos segmentos de la población consideran a veces que se trata de personas que ya se benefician de distintas ventajas de las instituciones, aunque a menudo la realidad no corresponda a dicha percepción.

Por lo que respecta los **inmigrantes**, existe un segmento de la población que se rehusa a aceptar que los mismos puedan percibir ayudas públicas o acceder a puestos de trabajo regularizados.

Existen por lo tanto formas de prejuicio por parte de los habitantes de Valladolid que inducen la población local a pretender que los puestos de trabajo regularizados se reserven a los españoles; este prejuicio se manifiesta aun cuando las tipologías de trabajo ofertadas son generalmente rechazadas por la población local.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.