

# Pobreza Urbana y Políticas Sociales en Córdoba

Andrea Sabattini

Andrea Sabattini es profesora-investigadora de la Facultad de Educación y del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Amsterdam

ESTUDIOS • Nº 6

Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba

El siguiente artículo se basa en la investigación que estoy realizando desde 1993 en la ciudad de Córdoba, en relación al tema de trabajo juvenil y economía urbana. Esta investigación cuenta con una aproximación "de base" (*back-up approach*), es decir que el campo social es abordado desde la base hacia arriba. Esto se contrapone con la clásica aproximación "de tope" (*top-down approach*) que estudia la realidad "desde la cima hacia abajo". Dicha metodología se ha especializado en elaborar conocimientos cuantitativos de la realidad estudiada, en muchos casos necesarios y valiosos. Si bien en los años sesenta en Estados Unidos se desarrolló una corriente sociológica cualitativa<sup>1</sup>, a la sociología tradicional se la asocia generalmente con el Funcionalismo Estructural y con una aproximación más cuantitativa de la realidad social. Los análisis top-down aproximan la realidad desde una perspectiva macro, analizando especialmente los elementos de carácter estructural que inciden en el campo social y en el individuo. Aunque el conocimiento de la realidad cuantitativa es de suma importancia, cuando no se realiza con cautela deviene una aproximación "fría" y distante de la realidad, donde el simbolismo y los significados que estas estructuras tienen para los actores sociales están ausentes. La antropología social, en cambio, sin desechar el aspecto cuantitativo, analiza justamente los significados que las estructuras de todo tipo (políticas, económicas, culturales, etc.), tienen para las personas mismas, para los actores sociales.

En el presente trabajo describiré en primer lugar el desarrollo sufrido por las villas en la ciudad de Córdoba, hábitat cotidiano del pobre urbano. Luego, realizaré algunos comentarios en relación a las políticas sociales implementadas con el fin de mejorar la situación del pobre urbano en este lugar. Pese a que he dirigido mi interés hacia la posición de las poblaciones jóve-

nes, muchas de las conclusiones, especialmente en lo referente a este punto, pueden hacerse extensivas hacia otros grupos sociales (mujeres, ancianidad, etc.).

Se han realizado distintos estudios que analizan el tema de la pobreza en el contexto argentino<sup>2</sup>. En general, los autores que estudian esta cuestión dividen las nuevas modalidades adquiridas por este fenómeno social en dos grandes categorías abarcadoras: la pobreza “vieja” o “estructural” –de mucho tiempo atrás–, y la “nueva”, gestada a partir de los años ochenta. El estudio de Carpio contiene un interesante análisis sobre esta problemática. Sin embargo, al igual que en otros estudios de estas características, se denota a veces la falta de una demarcación conceptual más precisa. A partir de mi experiencia de investigación, he llegado a la conclusión de que, especialmente en lo que se refiere a las modalidades de pobreza existente desde hace varias décadas (la “pobreza estructural”), debería realizarse un refinamiento conceptual. El concepto de “pobreza estructural” no alcanza en muchos casos a tipificar la complejidad de la realidad que intenta explicar. Como veremos más adelante, he realizado una primera y tentativa caracterización de la pobreza en tres tipos diferentes, según la localización de cada villa determinada en el mapa de la ciudad.

## Hábitat y Personalidad

Pueden existir distintas concepciones sobre lo que se entiende por “pobre urbano”, sin embargo nos basaremos aquí en una definición global de este concepto. Así, entendemos por pobre urbano a todo aquel que, viviendo en ciudades, no puede, en mayor o menor medida, satisfacer sus necesidades básicas de existencia.<sup>3</sup> El hábitat del pobre urbano es muy diverso. Las clásicas “villas” (también denominadas “villas de emergencia”, “villas miserias”, “asentamientos precarios”, “barrios carenciados”, etc.) no son más que barrios pobres en los que los habitantes mismos o sus familias ascendentes se han asentado algún tiempo atrás. En la gran mayoría de los casos, estos se han apoderado “espontáneamente” de tierras fiscales, para construir sus precarias viviendas. El hábitat del pobre urbano muestra en tiempos recientes otras características. Algunos barrios que antiguamente presentaban una imagen de relativa prosperidad, se ven hoy empobrecidos y abandonados. Al igual que algunos inquilinatos solitarios insertados en el corazón de pujantes suburbios, estos sistemas de vida acunan hoy gran cantidad de pobres. La vida del pobre urbano no sólo se desarrolla actualmente en la clásica villa, sino también en barrios pauperizados. Muchos de los habitantes de estos sectores habían podido hasta el final de los años ochenta (y muy a pesar de las circunstancias adversas de las recientes décadas) “ir tirando” y permanecer como propietarios de las casas que habitaban.

Las primeras villas de la ciudad de Córdoba se formaron a finales de los años cuarenta.<sup>4</sup> Determinantes de carácter externo e interno incidieron en este desarrollo. En primer lugar, como consecuencia de la crisis internacional del treinta, los precios de los productos argentinos dentro del mercado internacional bajaron enormemente. Esto influyó, claro está, en la situación socio-económica del país, ya que los productos agropecuarios conformaban la principal fuente de ingresos de divisas extranjeras. Co-

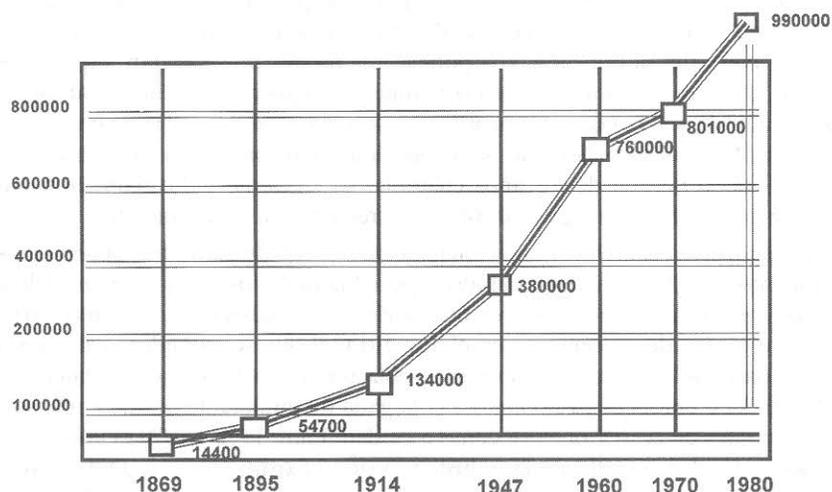
mo se sabe, en muchos casos los impactos sociales de los cambios estructurales tienen carácter recesivo, es decir que la vida de la gente común se puede ver afectada con bastante posterioridad a la transformación en la situación macroeconómica. Estos acontecimientos en el plano internacional fueron preparando el escenario para el desarrollo de un proceso que se iniciaría algo más tarde en Córdoba: el abandono del campo por parte del pobre rural. Los pobladores rurales presenciarán, especialmente a partir de 1930, un empobrecimiento paulatino y progresivo del campo, su fuente de subsistencia, y de sus condiciones materiales de vida. Este proceso se verá posteriormente ahondado por la política de desarrollo industrial fomentada por Perón a partir de la mitad de la década de los años cuarenta. La creciente industrialización que se gestó entonces en el país originó un proceso creciente de urbanización.

Al analizar el crecimiento poblacional de la ciudad de Córdoba, observamos un aceleramiento del ritmo en 1869, debido especialmente a los comienzos de la llegada masiva de inmigrantes europeos (ver Ilustración 1). Se advierte un segundo aceleramiento en el orden de crecimiento en el año 1914, el que se extenderá hasta los años sesenta. A partir del treinta, el incremento poblacional experimentado en la ciudad de Córdoba se debe entonces ya no tanto a la llegada de inmigrantes extranjeros, sino de migrantes rurales de las regiones aledañas a ciudad. Entre 1950 y 1970 el gobierno provincial fomentó el desarrollo de la industria liviana.<sup>5</sup> Existió en estos años un relativo optimismo social y la creencia de que la pobreza podría ser erradicada. El proceso de abandono del campo profundizó sin embargo este fenómeno social, lo que incidirá directamente en el ritmo de crecimiento poblacional urbano (como se puede observar en la Ilustración 1).

Especialmente a partir de los años finales de la década del cuarenta, la ciudad de Córdoba se transformó en un polo de atracción, adonde el pobre rural se acercaría en busca de mejor destino y de mejores oportunidades de trabajo. El progresivo aumento poblacional urbano estuvo entonces impulsado por determinantes que por un lado “empujaron” y por el otro “atrajeron” a las poblaciones rurales de las regiones cercanas a la gran ciudad. Desde entonces, se han gestado ya tres generaciones de pobres urbanos, y en algunos casos, cuatro. Las vidas de estos grupos-poblaciones se ven marcadas por el creciente desarrollo de una tradición urbana en sus biografías personales. Fueron absorbiendo las normas y valores propios del gran centro urbano y paulatinamente abandonando los usos y costumbres que habían traído del campo. El pobre rural se “transformó” así en el pobre urbano de hoy.

Los primeros migrantes rurales se establecieron en los espacios libres de la ciudad misma. Cuando no hubo más territorio en la parte central, los recién llegados se fueron estableciendo en las zonas más distantes, en el “cordón” de la ciudad, los márgenes. Es así que se podría establecer una diferenciación entre dos patrones distintos de villas: la villa “interna” y la villa “externa”. Estas dos categorías se ven habitadas por grupos-poblaciones con características distintas.<sup>6</sup> Aunque una mirada superficial podría catalogar a ambos tipos de villas como similares, un análisis más detenido nos revelará la existencia de gran cantidad de diferencias entre ellas. Las villas internas están habitadas por los primeros migrantes rurales, contrariamente a lo que sucede en las ex-

Ilustración 1  
Crecimiento Poblacional de la Ciudad de Córdoba (1869-1980).  
Datos del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, 1982.



ternas, donde viven generaciones más nuevas de migrantes. La composición social de la villa interna es, entonces, bastante más homogénea que la de la externa. Estas últimas se ven, aún hoy, habitadas por pobladores que vinieron de lugares y en tiempos muy distintos y por mucha gente que recién llega a la ciudad.

Los pobladores de villa interna han podido insertarse laboralmente en el sector informal en las cercanías de sus viviendas, con mayor facilidad que el habitante de villa externa. La mujer pobre ha podido emplearse en la casa de alguna señora. El hombre trabajará como jardinero o changarín en una casa de familia de clase media de los barrios más prósperos, en las inmediaciones de la villa. De esta forma, el poblador de villa interna ha podido mantener un alto grado de cohesión social interna, reforzado por el largo arraigamiento de los pobladores en el lugar. En muchos casos las actuales terceras generaciones adultas son los descendientes de aquellos primeros migrantes venidos del campo. Estas circunstancias han facilitado el mantenimiento de las tradiciones y estilos de vida traídos del campo ya que estos no se han debido confrontar en forma abierta y constante al continuo choque con las normas y valores de la cultura dominante. El alto grado de cohesión social en estas villas internas contribuye a hacer más llevaderas las consecuencias del gran aislamiento cultural y la extrema pobreza a la que está expuesta la mayoría de los habitantes. Como ejemplo más tipificador de villa interna se podría nombrar el afamado "Barrio Chino", la primera villa que se formó (ver Ilustración 2). Las características propias de estos aislados sistemas de vida podrían además ayudar a explicar en parte el alto grado de hermetismo de los habitantes de estos lugares y el hecho de que muchas veces la entrada a esta clase de

barrios esté prácticamente vedada a todo aquel que no pertenezca al grupo. Muchas pequeñas villas ubicadas en las cercanías de San Vicente podrían asimismo ser catalogadas como “villas internas”. El habitante de villa externa, en cambio, en su necesidad de establecer redes relacionales económicas sólidas que le permitan sobrevivir lejos de los distantes barrios que habita, ha debido abrirse a la cultura dominante y absorber rápidamente muchos de los valores y normas de la gran ciudad.

Los últimos cambios bruscos de ritmo en el crecimiento poblacional de la ciudad de Córdoba, se percibieron en los años setenta y ochenta. La “crisis de los ochenta” significó para la mayoría de los países latinoamericanos un periodo de severa recesión económica. Hija de la crisis de los endeudamientos que se habían suscitado a partir de los créditos establecidos en la década anterior por los gobiernos de la región, en su mayoría, militares, los agentes internacionales de crédito dictaminaron para las economías deudoras un progresivo “reajustamiento estructural”. Como se sabe, esto implicó para las economías domésticas una contracción del gasto público, una estimulación de procesos inflacionarios, una baja en el nivel de salarios y un alza en los costos de vida. Todo ello incidió enormemente en la vida de la persona común. La crisis de los ochenta empujó a nuevos actores a la pobreza. Las villas y suburbios de la ciudad, especialmente las externas, se vieron poblados a partir de entonces no sólo por el clásico migrante rural, sino también por familias empobrecidas que habían vivido en barrios de clase media. Antes se denotaba una mayor homogeneidad en la composición social del pobre, pero en la actualidad nos encontramos con una gran diversidad en relación a las modalidades adquiridas por la pobreza.

Esta heterogeneidad social se presenta especialmente en la villa externa. Aquí es donde actualmente arriban los migrantes de las zonas aledañas de la ciudad, inmigrantes de países extranjeros limítrofes (especialmente de Bolivia) y las familias empobrecidas de la ciudad misma. Hay muchas villas periféricas. Algunas pueden considerarse como sistemas totalmente cerrados. Tal es el caso de “La Tela”, ubicada al oeste de la ciudad (ver Ilustración 2). La Tela es la mayor villa de la ciudad y, por otra parte, es también la que más ha crecido en estos años.<sup>7</sup>

El complejo formado por Villa Libertador/Barrio Comercial y demás barrios de la zona sur, no es territorialmente homogéneo. En cambio, La Tela se conforma en un sistema de vida prácticamente cerrado y perfectamente delimitado de los barrios colindantes, que muestran, por otro lado, características socioeconómicas totalmente distintas. Parece un pequeño pueblito insertado en la gran ciudad (como es el caso de la villa interna). El “complejo” de Villa Libertador, en cambio, se conforma más como un sistema de carácter abierto. En el lugar coexisten barrios relativamente estables con zonas que empobrecieron con el declinar de la producción industrial y con las villas clásicas. Con el correr del tiempo, pequeños sistemas de vida se han ido formando allí unos al lado de otros, y es así que en el “complejo Sur” coexisten culturas sociales totalmente diversas. La heterogeneidad social de la villa externa se ve, entonces, acentuada además por el hecho de que en ellas viven muchos pobladores de villa interna que, por diversos motivos han debido partir hacia zonas más distantes del centro, y

muchos “nuevos pobres”, familias recientemente pauperizadas llegadas de barrios de un nivel socioeconómico más alto. Efectivamente, con el correr del tiempo ha ido tomando lugar un movimiento demográfico que va desde el núcleo urbano hacia las zonas periféricas. En esta visión el centro “expulsa” habitantes hacia los márgenes de la ciudad. Muchas veces, en relación a la construcción de obras públicas el gobierno ofrece terrenos en los barrios periféricos a los habitantes de villas internas, con el fin de que los pobladores dejen lugar libre en la parte central. La política del gobierno en relación a estos grupos poblacionales se dirige especialmente al apoyo del pobre urbano en los barrios periféricos más distantes del núcleo de la ciudad. Se espera así que, tarde o temprano, el habitante de villa interna se decida a partir a alguno de los barrios distantes, mejor atendidos que los internos. A “Ciudad Perdida”, que está ubicada detrás de la Terminal, por ejemplo, se debe llegar a pie, debido a la inexistencia de transporte público. Hay que caminar unos doscientos metros por el claro ubicado atrás de la estación de ómnibus, hasta los márgenes del Suquía. Allí, levantando la vista, veremos cómo, alta, se yergue la villa, morada de muchos cordobeses.

A pesar de los ofrecimientos del gobierno, muchos de los habitantes de los barrios internos no desean, sin embargo, partir hacia los barrios más distantes. Ellos saben que en aquellos lugares su estado “natural” de aislamiento se verá mucho más ahondado que en el centro de la ciudad. Allí dependerán del transporte público, y no podrán insertarse en nichos económicos en las cercanías de sus hogares, situación que restará mucha autonomía y libertad.

### Sociodemografía Urbana

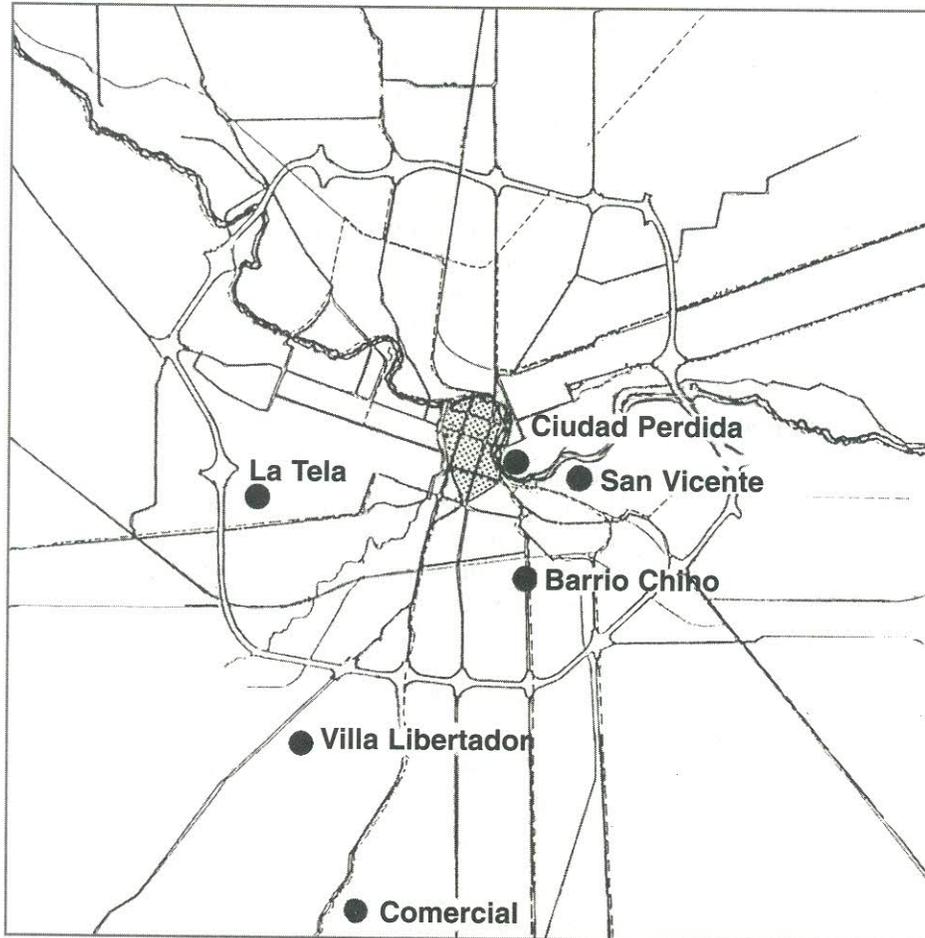
El análisis sociodemográfico de la ciudad nos lleva a realizar una nueva caracterización del pobre estructural, especialmente cuando se combinan los elementos expuestos en el punto anterior con el barrio en donde viven. Los elementos tomados en consideración en esta caracterización de la pobreza urbana son:

- 1.- tiempo en que arribaron (ellos o la familia ascendente) a la ciudad;
- 2.- origen más marcadamente rural o urbano;
- 3.- nivel socioeconómico;
- 4.- nacionalidad.

a) Los habitantes de villas internas están expuestos a niveles extremos de pobreza. En ellas viven los descendientes de los primeros migrantes rurales arribados a mitad de la década de los años cuarenta. Viven en grado extremo de aislamiento cultural y se conforman en sistemas sociales altamente cerrados. Si bien estos migrantes se han aculturado al nuevo ambiente urbano, han podido mantener gran cantidad de las normas y valores imperantes en su lugar de procedencia. En estos sistemas predomina altamente lo que generalmente se entiende como “pobre estructural”.

b) En las villas externas viven distintos “tipos” de familias; algunas en situaciones extremas de pobreza (como las de villa interna). Es mayormente el caso de migrantes

Ilustración 2: Mapa de la Ciudad de Córdoba



rurales o inmigrantes extranjeros recién llegados de sistemas de vida (o de “nichos sociodemográficos urbanos”, o pequeños “pueblitos”) que, por un motivo u otro, han permanecido relativamente cerrados (pobres estructurales). Otras familias están compuestas por los descendientes de migrantes rurales arribados hace mucho tiempo. Estas están conformadas en la mayoría por miembros de la segunda generación de migrantes en adelante. Estos, si bien han debido afrontar situaciones de pobreza desde hace mucho tiempo, habían podido, gracias a la larga permanencia de residencia, mantenerse con una relativa estabilidad. Situación facilitada por la inserción del hombre o la mujer en algún tipo de trabajo informal relativamente estable y, hasta los ochenta, por la carencia de un estado de crisis en la economía nacional. En los estu-

dios mencionados con anterioridad, son los “pobres estructurales”, junto con el grupo anterior. Sin embargo, la crisis de los ochenta incidió enormemente en este grupo humano, ahondando así los niveles de pobreza a los que estaban expuestos. Muchos de ellos afrontan en la actualidad pobreza (casi) extrema. Finalmente, las villas externas se ven habitadas por los “nuevos pobres” que, como se dijo anteriormente, llegan de barrios de un nivel socioeconómico más alto.

Observamos así que la “nueva pobreza” se presenta principalmente en los sistemas de vida ubicados en los cordones de la ciudad. Por otra parte, no sólo está compuesta por el “nuevo pobre”, como comúnmente se piensa. Las emergentes culturas sociales que giran en torno a la pobreza están sustentadas por estilos de vida generados por familias recientemente empobrecidas y por aquellos cuya situación de precariedad se ha visto aun mucho más profundizada que en el pasado como resultado de la crisis de los ochenta.

### Políticas Sociales

Las políticas sociales han sido implementadas allí donde la pobreza ha hecho su aparición en el escenario social. En Europa, el creciente industrialismo había conllevado, con anterioridad a la situación presentada en Latinoamérica, a un progresivo empobrecimiento y abandono del campo. También allí, las ciudades habían funcionado como atractivos polos económicos. Como resultado de la creciente situación de pobreza urbana confrontada por muchas ciudades del “viejo” continente, se empezaron a aplicar políticas sociales a comienzos del presente siglo (si bien tímidamente al principio). Después de 1945 adquirieron en muchos países una dimensión bastante más masiva.

Distintos autores que tratan el tema señalan la existencia de dos aproximaciones en política social. Estas diversas modalidades pueden ser implementadas en cualquiera de los niveles desde donde se pueden impulsar las políticas sociales (internacional, nacional, regional o local), ya sean estos organismos de carácter gubernamental o no gubernamental. La aproximación sectorial fragmenta el campo social en “sectores”, como por ejemplo “vivienda”, “alimentación”, “salud”, “educación”, etc.<sup>8</sup> Se espera que los efectos multiplicadores de este tipo de políticas conlleven a un mejoramiento global del campo que intentan transformar. Este es el caso de muchos organismos internacionales ocupados en el tema del desarrollo que hasta los años sesenta aplicaron este tipo de políticas<sup>9</sup>. Sin embargo, la realidad de todos los días del pobre urbano se caracteriza en muchos casos por la combinación de una serie de determinantes negativos que inciden en sus vidas. Existen, además, muchas problemáticas que no pueden ser “insertadas” en ningún sector, como es el caso, por ejemplo, del trabajador joven de calle. Debido a que la problemática del adolescente de calle no “encaja” en ningún sector, los (supuestos) efectos multiplicadores del apoyo otorgado por medio de la aproximación tradición sectorial de política social raramente llegan a mejorar la situación de estos. La aproximación categorial, en cambio, dirige su atención sobre los gru-

pos más perjudicados de la sociedad. Tal es el caso de los jóvenes, mujeres, ancianos de villa, incapacitados, etc. Esta nueva modalidad es implementada actualmente por los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo. Se espera que los gobiernos de los países del Sur adquieran esta modalidad en forma progresiva.

En la Argentina han existido diversas maneras por las que se ha ido intentando dar respuesta a las necesidades de los pobres. En el siglo XVIII, existía una aproximación caritativa de política social. En esta visión, la Iglesia o personas altruistas debían “ayudar” al pobre a hacer más llevaderas sus vidas<sup>10</sup>. El optimismo reinante en el país a partir de la mitad del siglo XIX produjo un cambio de óptica en lo referente a las concepciones predominantes en política social. Se pensaba que por medio de estos instrumentos se podría lograr un efectivo control social del pobre. Efectivamente, las políticas sociales implementadas en la época (las explícitas y también las encubiertas) estaban destinadas, más que a apoyar al pobre en sus problemas cotidianos, a controlar al pobre. En la actualidad, si bien los vestigios de las aproximaciones mencionadas (especialmente la caritativa y la legalista) están aún fuertemente presentes en las concepciones predominantes sobre política social, se denota un interés por poner en práctica otro tipo de aproximaciones, más centradas en las necesidades de los sujetos de tales políticas. Sin embargo, en Córdoba predomina aún fuertemente la aproximación sectorial de política social. En los distintos barrios ubicados en los confines de la ciudad se encuentra una variedad de servicios y programas que tienen como fin el mejoramiento de la situación del pobre urbano. Sin embargo, se observa muchas veces una gran falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (provincial, municipal, etc.). Es absolutamente necesario, además, aumentar el presupuesto destinado para Desarrollo Social y flexibilizar los rígidos y burocráticos canales con que cuenta el individuo común para efectivizar sus pedidos ante las autoridades gubernamentales. Es fundamental, por otro lado, fomentar una aproximación categorial del campo social. Sería aconsejable la puesta en marcha de políticas dirigidas al mejoramiento de la situación de grupos que cuentan con necesidades especiales, como lo son el trabajador joven de calle, madres solas, etc. La aproximación categorial podría (de forma más lucrativa para el estado por otra parte) dar mejor respuesta a las necesidades del pobre urbano. ■

## Bibliografía

1. H. Blumer, *Symbolic Interaccionism: Perspective and Method*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969
2. M. Arrambide, *Desde las Raíces*, Caritas, 1991
3. J. Carpio, et. al., *Infancia y Pobreza en la Argentina*, UNICEF/INDEC. Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.
4. O. Rins, "Relevamiento Estadístico de las Condiciones Socioeconómicas de la Oferta de Mano de Obra en los Asentamientos Precarios de la Ciudad de Córdoba", Concejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba, 1993.
5. Si bien existen también distintas concepciones sobre lo que se entiende por "necesidades básicas", hay un relativo consenso al respecto. unicef ha trabajado bastante sobre este tema (UNICEF 1990).
6. *La Voz del Interior*, 2/2/1992, pág. 12.
7. Ibidem.
8. Como todas las categorizaciones, la polarización realizada entre villa interna y externa no pretende abarcar la gran diversidad implícita en la realidad social. Se intenta sólo conceptualizar algunas tendencias.
9. Según las estadísticas del Censo Nacional de los años 1981 y 1991. Oficina de Estadísticas y Datos. Ministerio de Coordinación. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
10. M. De Bie, "Benaderingen van Sociale Beleid", artículo a publicar, 1991.
11. O. Nieuwenhuys, et. al., "Street Children, NGO's and Social Welfare", trabajo presentado en el Seminario "Children, NGO's and the State", organizado por la Universidad Libre y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Amsterdam, 1993.
12. L. Larrandart, "Prehistoria e Historia del Control Socio-penal de la Infancia", en: García Méndez, E. y M. Bianchi: *Ser Niño en América Latina. De las Necesidades a los Derechos*, Buenos Aires, Galerna, 1991.