

PLA

Políticas
y líneas
de acción



CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Noviembre 2023

Pobreza y desigualdades multidimensionales

¿Hacia nuevos pactos sociales?



De la pobreza individual
hacia la justicia espacial

Rutas para transformar la narrativa y las
políticas por un territorio sin pobreza

Jenny Torres
Juan Luis Corporána
(República Dominicana)

ISBN 978-987-813-616-5
probecas@clacso.edu.ar
www.clacso.org

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

Uno de los problemas asociados a la narrativa hegemónica sobre la pobreza es su centro de atención sobre los hogares, ignorando toda cuestión estructural que identifique su causalidad y, de alguna manera, normalizando su existencia. Cuando se centra el diagnóstico en la familia, las causas responsabilizan de manera individual a las personas y excluyen la responsabilidad de las decisiones públicas y privadas sobre la permanencia de este fenómeno. En ese sentido, el desarrollo de este estudio viene a contribuir con la transformación de la narrativa, impulsando la construcción de una forma de nombrar la pobreza desde lo colectivo, con una mirada causal e integrando la espacialidad.

A sabiendas de que esta es una aproximación todavía insuficiente, se considera un punto de partida para caminar hacia la transformación de la narrativa desde la mirada de pobreza individual hacia la justicia espacial. Esta narrativa que debe seguir construyéndose, se propone a partir de la conjugación de la propuesta teórica para abordar las variables espaciales de Milton Santos y Edward Soja.

La pobreza se presenta con la conjugación de una condición individual que se manifiesta a partir de un conjunto simultáneo de insatisfacción de derechos, que tienen consecuencias materiales pero también en las subjetividades. Y esa condición que se manifiesta a nivel individual, es a su vez colectiva dado que se fundamenta en lo que es provisto desde el territorio a través de los bienes materiales, sociales, políticos, que se conforman con la conjugación de las diversas inversiones que van transformando esos territorios. Las instituciones del Estado, estando ausentes, actúan como legitimadores de la exclusión social dado que hay una decisión que se ha ratificado en el tiempo para no poner los medios que satisfagan los derechos en determinados lugares.

El ser humano, ubicado en el espacio geográfico, entra en relación con su medio y el resultado de esa relación es la producción. Produce el espacio y produce para su subsistencia. El espacio geográfico es el escenario donde se desarrollan la vida (animal, vegetal y humana) y el trabajo humano. Allí encuentra la procura existencial que garantiza su sobrevivencia. En ese medio se establece y genera comunidad, se crea organización social y política y se genera cultura.

Nacer en un espacio y no en otro no es una opción para ningún individuo, pero que las políticas públicas sean dirigidas a mejorar el territorio es una decisión de Estado. Un descuido estatal en relación con un territorio constriñe la vida de la gente y la condena a vivir en pobreza, sobre todo cuando la gestión de los

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

recaudos es centralizada. Y esta pobreza se padece distinto en las trampas espaciales remotas o marginales.

¿Qué significa vivir en una trampa espacial marginal? Se trata de una población cuyos orígenes están asociados a una migración interna, provenientes de una pobreza rural que se solidificó justo por las ausencias de atención estatal, y que se movió hacia los polos de atracción que han captado por siempre la inversión. Que se asentó en los lugares rechazados por lejanos o inhabitados y que incluso ha sufrido reiteradas expulsiones cada vez que “la ciudad” crece y reclama los territorios transformados por las familias pobres. Que han construido un hábitat a retazos, degradado, en orillas de ríos, de cañadas o que son “los patios” de otros barrios privilegiados, en donde cumplen las funciones de jardineros o empleadas domésticas o cualquier otro oficio poco seguro. Ubicados en terrenos no atendidos, y que, aun cuando son quienes ponen “linda” la ciudad, viven “fuera”, cargados de estigmas que sostienen los muros invisibles alrededor de ese lugar que ellos y ellas hacen posible. Trabajan en la informalidad, con escasa protección social; en espacios de muy alta densidad poblacional, entre callejones estrechos que no aguantan un sistema de transporte, donde no entra el 911, con problemas de alumbrado eléctrico, poca cobertura de educación y con la educación superior instalada en el territorio, pero a una distancia social que muchas veces la coloca como inalcanzable. Sin derecho ni tiempo para el ocio, pero juzgada cada manifestación cultural que emerge de las entrañas del barrio. Bajo el asedio policial, naciendo, creciendo y viviendo en una suerte de reproducción de la miseria y viendo desde “su ventada” como afuera abunda lo negado.

¿Qué implica vivir en una trampa remota y fronteriza? Cobra un significado especial la ubicación fronteriza en República Dominicana, porque es el único país del Caribe con una frontera terrestre que la separa de Haití (salvo el caso de Saint-Martin). Una frontera que une y separa las pobrezas de ambos países, que parece representar una herida colonial, constructora de odios que han facturado por décadas procesos de discriminación hacia los haitianos, sobre todo afrodescendientes, bajo una máscara de nacionalismo que no hace más que mantener a una población desprotegida para sostener la economía. Ese estigma es relevante dado que ha sido uno de los aspectos responsables del olvido de las provincias de la frontera, sobre todo de la parte sur, que ha exhibido de manera sistemática, los peores (o entre los peores) indicadores sociales del país. Es un espacio incommunicado entre sí y con el resto de la sociedad, salvado por la solidaridad, con

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

equipamientos ubicados a muchos kilómetros de distancia que condenan la no satisfacción del derecho a la salud y alejan el derecho a la educación. Tiene muy bajo capital humano, y no se acerca ni lo público ni lo privado. Allí existen prácticamente cero opciones para el desarrollo cultural. Es una zona que exhibe los peores valores del Índice de Calidad del Trabajo y donde existen pocas opciones de empleo y, a la vez, tampoco hay mucho rejuego para emprender. Es dependiente de la frontera, en un vaivén de amor-odio con el pueblo haitiano; tiene una débil infraestructura que complica casi todos los accesos a servicios básicos y una baja densidad poblacional, que le ha hecho pagar el precio de esa débil inversión, haciendo que sean de las provincias con más alto nivel de expulsión de su población.

Se da un reciclaje entre trampa y trampa, convirtiendo a la población que reside en ellas en estado de emergencia por pasado, por presente y por futuro. Cada trampa tiene características particulares que deben ser atendidas con políticas específicas, huyendo de los diagnósticos generalizados y las políticas empaquetadas y abrazando el desafío de su heterogeneidad, lo que significa que se requieren respuestas políticas variadas. En ese sentido, en las siguientes páginas, se presenta un conjunto de propuestas emanadas de los hallazgos del estudio.

Cuando la población que reside en los barrios del Gran Santo Domingo se siente desarraigada del territorio, su vida se percibe como transitoria y su relación con el medio también es transitoria. De forma que, como de paso, el grupo se sitúa en oposición a la dinámica espacio geográfico. En tal sentido, garantizar el arraigo de las poblaciones de los barrios acrecentaría la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana, mejoraría la productividad y disminuiría las actividades antrópicas sobre un territorio.

1. Es prioritario impulsar una política amplia de titulación familiar o colectiva, según la naturaleza de la organización en cada barrio, de forma que garantice la seguridad jurídica de las familias que allí viven. Dado la afluencia constante de población migrante hacia la capital y las diversas formas de ocupación y apropiación de la tierra, se propone que se comience con familias que viven en barrios consolidados, que tienen 15 años o más viviendo en esas comunidades. Del mismo modo, se propone que el tipo de titulación prevenga los procesos de gentrificación territorial generando un tipo de titulación colectiva

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

por medio a las articulaciones de las asociaciones, ONG o cooperativas que coexisten en los territorios.

2. En paralelo, es necesario establecer que desde el gobierno y las organizaciones sociales trabajen para la construcción de un “mapa del acecho”. Se trata de un proceso de construcción de conocimiento a partir de la identificación de los patrones históricos de desalojo forzoso, que ayuden a prevenir estos hechos y alertar a las poblaciones y las autoridades competentes. Con la creación de este mapa se contribuye en dos aspectos esenciales: en primer lugar, respetar el derecho de las familias al hábitat y en segundo lugar ayudar a las autoridades a evitar conflictos.

A pesar de que se concentran en la Región Metropolitana la mayor inversión en infraestructuras, sigue manteniendo la mayor cantidad de familias bajo la pobreza. Las personas pobres se pueden ubicar geográficamente, dado que se encuentran en barrios que, por socioambientales, viven en constante riesgos. Están ubicadas, por ejemplo, al lado de ríos, cerca de cañadas, en zonas de derrumbe. Su historia parece cíclica, dominada por una vida de pobreza, la cual está condenada a ser pendular, dado que aún se asomen a una mejora de vida, está amenazada, durante medio año y cada vez más frecuente, a reducirse a cero durante la temporada ciclónica.

3. Se propone la construcción de infraestructuras destinadas a disminuir el riesgo, por medio de la incorporación de tecnologías adecuadas al territorio, así como la reubicación a terrenos más seguros de las familias amenazadas por la fisionomía del territorio. En el país se han implementado diversos modelos de gestión de riesgo y mejoras barriales y existen diagnósticos cada vez más exhaustivos de las comunidades metropolitanas, de modo que, midiendo sus resultados, es posible acercarse de forma coherente la estructura social a la naturaleza de cada territorio, en una relación efectiva y productora de vida, por medio a procesos de producción social del hábitat.

La calidad del empleo es un reto en el país. En un baremo del 0 a 1, la calidad del trabajo no llega ni a la mitad de lo ideal. Es determinante para ello el deterioro del salario, así como los bajos niveles de aseguranza de la población. En la entrevista en profundidad, fueron frecuentes las quejas de los servicios de salud y el deterioro de la esperanza. Personas de mediana edad echadas a morir por no tener

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

un seguro médico adecuado, así como un sistema de pensiones que garanticen la vida. Vivir en la frontera con una tarjeta de seguro de salud, sin la cobertura hospitalaria adecuada no es más que una burla e ir camino a la vejez sin una aseguranza adecuada no es más que una irresponsabilidad Estatal.

4. Se impone en el país la mejora de calidad el empleo, sobre todo en la zona fronteriza. La expansión de empresas en la zona, así como la creación de infraestructura de salud. Sin mejora de las condiciones laborales no hará más que crear condiciones de explotación que empobrecem. Hasta este momento se ha incentivado a las empresas, por medio a la creación de una ley (12-21), para generar empleo en la zona fronteriza:
 - a. Se propone que además se cree una ley especial que incentive la mejora de los salarios en puestos similares a la lo de otras regiones, para garantizar la estabilidad poblacional en la frontera y reducir la producción de la migración interna.
 - b. Del mismo modo, se propone una reforma estructural del sistema de seguridad social, en la que se considere un sistema de pensiones solidario (de reparto) que garantice el futuro de los trabajadores.
 - c. La constitución en la zona fronteriza de un verdadero sistema de Atención Primaria en Salud, de cara que solo los casos complejos sean referidos a centros de primer nivel de complejidad médica.

El capital de los pobres es el de la solidaridad. Es un arma (y alma) de las poblaciones desatendidas. La gente en la frontera aprendió a sobrevivir por sus vecinos. Es lo que ha mantenido la población viva, ante la desatención estatal. Pero la incomunicación vial no ha hecho más que crear islas municipales. Del mismo modo, es importante que se verifique que el esfuerzo de producción que hace la gente trabajadora de la zona fronteriza se interrelaciona con la transformación adecuada para la mejora de la vida de la gente.

5. Se propone mejorar la comunicación vial tanto entre comunidades de la frontera Sur, así como de esta con la frontera Norte, lo cual debe estar acompañado de planificación territorial. Mancomunados, también, los municipios fronterizos, tanto de este lado de la frontera, como del lado haitiano. La ley 176-07 (ley que rige los gobiernos locales) prevé los formatos y ya existen

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobreza

experiencias que permiten ver las formas. Con esto se fortalecería la gobernanza. La frontera no puede transformar su vida sin los pobladores mismos. La construcción de un Consejo Económico Regional que articule los territorios de forma horizontal y articulada a las estructuras nacionales.

6. Es posible, además, crear impuestos especiales (tipo peajes) descentralizados que coadyuven a mejorar la inversión en la zona. Unos ligados al trasiego fronterizo y otros ligados a las inversiones del sector turismo en zonas como Pedernales.

La concentración de la inversión en la zona Metropolitana es una realidad en el país. Se pudo ver cómo las empresas, los bancos, los hospitales, las escuelas, las instituciones estatales, las universidades se encuentran allí, mientras que la frontera carece de todos estos servicios. Esta inversión pública es mínima, pero la privada es casi nula. La agropecuaria, el comercio y los otros servicios, actividades de menor productividad a nivel nacional, representan tres cuartos de los ocupados de la zona fronteriza, porcentaje muy superior al del resto del país. Las unidades productivas se caracterizan por ser muy pequeñas, con una mayor participación de trabajadores por cuenta propia y más altos niveles de informalidad.

7. Una inversión pública y privada que se proponga garantizar el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al ocio, diseminado en toda la provincia fronteriza. Ya se ha avanzado en una propuesta zonificación productiva, a partir del patrón geográfico de la zona, de cara a aumentar la productividad, en función de las potencialidades endógenas del territorio. Esto debe estar acompañado de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos para elevar las condiciones de vida de la población.
8. En la frontera existen diversas formas de inclusión financiera y acceso al crédito para la producción y para responder a necesidades urgentes. Una de ellas es la cooperativa y la ayuda mutua. Eso generaría procesos solidarios de producción y reproducción de la vida. El fortalecimiento de estas redes solidarias de financiamiento de la producción, por medio a cooperativas de ahorros y créditos, podría dar al traste con una red importante de mercado en manos de la gente y regulada e incentivada por el Estado.

El papel de las políticas públicas tiene que ser el de poner todos los medios posibles para que la decisión de la inversión, en vez de crear o profundizar desigualdad,

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

reduzca las brechas existentes. La evidencia indica que hay que moverse hacia políticas espaciales, que deben ser, además de implementadas con esa perspectiva, situadas. Esto implica el establecimiento de un sistema permanente de consulta y construcción de conocimiento desde los territorios que necesariamente debe integrar a la escuela. Esto porque, a pesar de las limitaciones existentes, el sistema educativo preuniversitario está presente en la mayoría de los territorios y se puede constituir en ese enlace necesario para integrar a la gente en la gestión de las políticas. Para el desarrollo de estas propuestas, se plantea iniciar con un piloto en cada una de las zonas y posteriormente evaluar la posibilidad de expansión.

9. Se propone el establecimiento de comités de consulta que puedan ser impulsados desde las asociaciones de madres, padres y amigos de la escuela; las escuelas de padres y madres, en donde se puedan discutir los problemas de la comunidad y se recojan las consideraciones de las personas de la comunidad.
10. Se propone la evaluación del funcionamiento del consejo estudiantil y consejo de curso de manera que puedan servir para la integración de la participación de los y las estudiantes en la discusión de los problemas de su comunidad.
11. El diseño de las herramientas de capturas de la participación, se propone que sea desarrollado por estudiantes de secundaria y que en la medida de lo posible pueda integrar las TIC para la recolección directa o para la recuperación de contenidos en los casos en donde no sea posible utilizar las redes.
12. En general para ambos territorios, el tema de la gestión de riesgos tiene que trabajarse desde la primera infancia hasta los espacios adultos. La población tiene que conocer todos los componentes de la vulnerabilidad, comprender las implicaciones y gestionar las incertidumbres.

Las situaciones asociadas al transporte afectan a las poblaciones de ambos territorios de manera distinta y deben ser abordadas con ciertos niveles de prioridad.

13. Urge la definición de un sistema de transporte público en las provincias del sur tanto a lo interno de los territorios como para conexión con otras ciudades, sobre todo con las que actúan como polos de atracción.
14. Se necesita un sistema de transporte escolar tanto para las provincias del sur como para los territorios del GSD, que funcione con escalones de subvención de manera que el costo no siga impidiendo que algunas familias no envíen sus

De la pobreza individual hacia la justicia espacial:
rutas para transformar la narrativa y las políticas
por un territorio sin pobrezas

niños a la escuela. Pero además que dignifiquen el camino de los que van y tienen que invertir muchas horas y/o arriesgar su seguridad.

15. Es necesario pensar en medios de transporte para los y las jóvenes universitarios de los barrios del GSD que están insertos en actividades nocturnas y ponen en riesgo sus vidas en el tránsito hacia sus hogares.

En los barrios del GSD existen múltiples situaciones asociadas al estado del hábitat que van desde la movilidad interna hasta los riesgos sociales. En ese sentido urge una intervención coordinada entre el gobierno central y los ayuntamientos (darle sentido a la mancomunidad del GSD) que transforme en un plazo de cinco (5) años los diversos hábitats peligrosos (en el sentido de la delincuencia común, del azote de los cuerpos del orden y de los riesgos sociales).

16. Debe realizarse un inventario de lugares “peligrosos” (en el sentido explicado), en un proceso participativo en donde se integre, además de los gobiernos locales, el congreso.
17. Si bien es importante construir una propuesta base que plantee una logística que permita realizar intervenciones aprovechando procesos previos, es fundamental guardar las particularidades de cada territorio y evitar soluciones enlatadas.
18. En cada proceso, debe ser un requisito la construcción / reconstrucción de la historia del espacio. Cada territorio gestionado debe tener como consecuencia la transformación del espacio con la consecuente resignificación de la persona.
19. Es importante que en la medida de la posible, las personas puedan permanecer en el mismo territorio físico.
20. Se hace necesario trabajar en los cuerpos castrenses materiales que guarden relación con el trabajo social y que impulse su integración con el territorio. La gestión de los delitos tiene que transformarse hacia formas más comunitarias.

Los imaginarios de “los otros” sobre los pobres tienen que ser transformados. Cambiar la narrativa de los programas sociales, de los funcionarios. La dinámica asistencial, el uso de los pobres como balón político. Son aspectos que son dominio de la narrativa oficialista y que por lo tanto pueden mutar hacia otra forma

De la pobreza individual hacia la justicia espacial:
rutas para transformar la narrativa y las políticas
por un territorio sin pobreza

de nombrar a las personas. Es un punto de partida de ese paso de “asistido” a ser parte de la sociedad. En ese sentido se propone:

21. El impulso desde el gobierno de la construcción del Índice de Justicia Espacial.
22. Un cambio en la narrativa de los programas de transferencia condicionada, comenzando con el nombre (“Supérate”) que alude a una responsabilidad individual ante un fenómeno que es estructural.
23. Una ruta de transformación de “Supérate”, que aproveche la dinámica adquirida de contacto con la población empobrecida, y que pueda constituirse en un cuerpo de apoyo para todo el trabajo social necesario en la identificación y acción de las heridas existentes en los espacios.
24. Atado a lo anterior, es fundamental la recolección de información cualitativa para el proceso de identificación de las heridas del espacio de cara a identificar las propuestas “sanadoras”.
25. En el caso particular del suceso de la riada en Jimaní, en el año 2004, es ya un evento que se conoció a nivel nacional y que transformó el espacio, impactó la vida de todo el municipio y sin embargo no cambió la ruta de las intervenciones hacia esa comunidad por parte del gobierno central. En ese sentido, se propone el establecimiento de un proceso de atención a la población que sufrió el fenómeno y ejecutar las acciones necesarias en materia de salud mental y eliminación de los riesgos sociales que persisten.

En el plano de la construcción de conocimiento, algunas propuestas que se desprenden de este estudio y que se considera importante implementar:

- La reconstrucción de los significados de lo urbano y de las fronteras nacionales como disputa de identidades legadas del colonialismo que sitúan superior la idea del mestizaje por encima de lo negro/y las derivas africanas en el área del Caribe.
- La disputa por el Estado. Detener los procesos de producción de pobreza es una cuestión de poder. Implica una disputa de la gestión de lo público, de los recursos, un giro en esos campos de atracción que han privilegiado el capital y que parecen guiar el destino de las inversiones. Hay que buscar salidas desde la producción de conocimiento alternativo.

De la pobreza individual hacia la justicia espacial: rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobrezas

- Dinámicas espaciales de trampas de pobreza alrededor de las islas de pobreza que se crean en los polos turísticos en RD (polos de atracción emergentes).
- La elaboración de mapas que permitan dimensionar en tiempo real la relación entre rol de instituciones públicas y privadas para el desarrollo económico en una región.
- El rol de los poderes estatales en la creación o la inexistencia de equipamientos para garantizar la realización de derechos sociales.
- Urge un sistema de indicadores territoriales desde la ONE con una visión integral. Que esté disponible para todas las instituciones públicas, centros de investigaciones y organizaciones sociales.

SOBRE EL AUTOR Y LA AUTORA

Jenny
Torres

Investigadora social en temas de pobreza, desigualdad, políticas sociales (Ciudad Alternativa). Feminista. Doctoranda en Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Experiencia en producción de estadísticas con perspectiva de género. Especialista en Pobreza y Políticas Sociales con varias publicaciones. Representante titular de la región Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) durante el período 2019-2022. Profesora en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). email: nathaly.torres@gmail.com

Juan Luis
Corporán

Filósofo. Investigador en Ciudad Alternativa. Experto en incidencia política y en procesos de articulación del Movimiento Social. Diseño de varias estructuras organizacionales para grupos de jóvenes y adultos. Experiencia en procesos de educación popular, tanto en contextos rurales como urbano-marginales. Temas de estudio: mundo del trabajo, movimiento social y colonialidad. Doctorando en Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Profesor en Instituto Bonó. email: jlcorporan@gmail.com



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Directora Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Producción Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

Torres, Jenny. De la pobreza individual hacia la justicia espacial : rutas para transformar la narrativa y las políticas por un territorio sin pobreza / Jenny Torres. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-616-5

1. Pobreza. 2. Desigualdad. 3. América Latina. I. Título.

CDD 305.569

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

