

# NUEVAS IDEAS Y VISIONES DEL DESARROLLO URBANO REGIONAL

Rodolfo Montaño Salazar compilador



# SEGREGACIÓN SOCIO-RESIDENCIAL Y ESPACIOS DE POBREZA. ASPECTOS CONCEPTUALES PARA SU ANÁLISIS\*

Adrián Guillermo Aguilar\*\*

## INTRODUCCIÓN

En décadas recientes existe una marcada preocupación acerca de los cambios en el espacio interno de la ciudad que reflejan fuertes divisiones entre los grupos sociales, con una segregación socio-espacial más marcada respecto a años anteriores. En las ciudades de América Latina estas transformaciones están muy presentes; en gran medida estos cambios son resultado del impacto del proceso de globalización que entre otros aspectos ha transformado el patrón urbano a través de un incremento y dispersión de la actividad económica terciaria, la liberalización de los mercados de suelo, el retiro del Estado en la dotación de los servicios urbanos, y la promoción de vivienda social. En este proceso los grupos más pobres han sido los principales perdedores porque no solo están excluidos de los cambios en la economía urbana, sino que el alza de precios de suelo urbano los ha desplazado de áreas centrales de la ciudad hacia espacios

\* Este trabajo es resultado de los proyectos de investigación siguientes: proyecto PA-PIIT-UNAM No. IN-300811; y del Proyecto CONACYT de Ciencia Básica, número 153869.

\* Investigador titular del Instituto de Geografía-UNAM, adrianguillermo1@gmail.com, México.

periféricos donde se han asentado en viviendas de mala calidad, con altos déficits de servicios, y lejanos de las principales fuentes de empleo; aunque también hay que señalar que algunos grupos se mantienen en enclaves habitacionales en suburbios interiores pero en condiciones muy precarias.

El objetivo de este trabajo es discutir el proceso de segregación residencial y su significado conceptual; y los espacios o enclaves de pobreza en las ciudades latinoamericanas, a partir del ejemplo concreto de Ciudad de México; con el fin de conocer más de la dimensión cuantitativa de estos espacios, su localización, las formas y calidad del hábitat, y las características socio-económicas de sus habitantes; como planteamientos esenciales para su análisis.

## I. LA SEGREGACIÓN SOCIO-RESIDENCIAL

La diferenciación socio económica de los grupos sociales en el espacio urbano es un tema que por varias décadas ha estado vigente en el análisis urbano. Prácticamente en todos los contextos culturales las ciudades presentan contrastes muy bien marcados entre la localización de los grupos más pobres, las clases más ricas o las élites, y los estratos medios de la sociedad. Esta diferenciación es parte esencial del desarrollo urbano y ha dado lugar precisamente a un proceso de segregación socio-residencial en el cual estas divisiones socio-económicas en el espacio tienden a reproducirse en el tiempo; y con ello, se perpetúan las desventajas que los grupos más desfavorecidos pueden enfrentar en localizaciones urbanas con un hábitat precario y una pobre dotación de servicios y equipamiento.

La distribución de los lugares de residencia produce agrupaciones en función de las características sociales de los sujetos; como Castells (1976: 203) señalaba hace varios años, estas características en el sistema económico capitalista están sobretodo en función de: sus ingresos, su estatus profesional, su nivel de instrucción, de sus rasgos étnicos, de la fase del ciclo de vida etc. Ahora bien, en el caso en que la distancia social tenga una fuerte expresión espacial se habla de *segregación urbana*. Este mismo autor definió la segregación urbana como, “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna, y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (Castells, 1976: 204); la idea de jerarquía se refiere a la noción de nivel de un barrio, es decir un barrio de nivel socio-económico alto, o de nivel bajo o popular.

Definiciones más recientes integran algunas de estas manifestaciones: “La segregación residencial puede definirse, en términos generales, como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001: 27).

Con base en estas definiciones se pueden identificar varias medidas principales de la segregación residencial (SR), por ejemplo: (i) la proximidad física entre los espacios residenciales ocupados por distintos grupos sociales, lo cual está orientado a saber que tan opuestos geográficamente viven unos grupos respecto a otros; (ii) la homogeneidad social interna de las diferentes divisiones territoriales en que se puede estructurar el espacio urbano, lo cual depende mucho de la escala; (iii) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de la ciudad (véase Sabatini, 2003: 7-8; Rodríguez y Arriagada, 2004).

En esta línea se han elaborado instrumentos específicos para medir la separación de los grupos en el espacio y las formas en que surgen. Massey y Denton (1988) han identificado cinco de estas dimensiones: *igualdad, exposición, agrupamientos, centralización y concentración*. De éstos vale la pena explicar los tres primeros:<sup>1</sup>

El primero es la *dimensión de la igualdad* y se refiere a la distribución diferencial de los grupos sociales entre unidades espaciales de la ciudad; que tan igual es la distribución de diferentes grupos de población a través de unidades espaciales en la ciudad; o sea, la SR es mínima cuando grupos sociales están distribuidos de manera igual entre barrios, o cuando todas las unidades espaciales de la ciudad tienen una proporción igual de la población que pertenece a diferentes grupos sociales. Evalúa la SR donde el punto de partida es una distribución “igual” y no al azar lo cual es arbitrario. La medida más usada para medir esta dimensión es el Índice de Disimilaridad (Duncan y Duncan, 1955).

La *dimensión de la exposición* se refiere al grado de contacto potencial que se permite por el hecho de compartir un área residencial física. Intenta medir la SR según se experimenta por la mayoría promedio de los miembros minoritarios. Se mide el grado en que los miembros minoritarios solo están expuestos

<sup>1</sup> La explicación de estas medidas y los índices correspondientes se basa en el análisis de Flores (2009: 22-26).

entre ellos más que a los miembros mayoritarios. Generalmente se mide a través del Índice de Aislamiento. El contrario de éste es el Índice de Interacción el cual asume que la proximidad espacial facilita la interacción entre grupos.

La dimensión de agrupamiento se refiere al grado en el cual las unidades espaciales habitas por un grupo social particular se encuentran juntas en el espacio formando así un agrupamiento o "cluster". La medida más usada es el Índice de Moran, este índice muestra, por ejemplo, como el nivel de pobreza de un barrio es similar al nivel de pobreza en el barrio vecino.

Sin embargo, algunos de los conceptos que se incluyen en estas definiciones presentan varios flancos débiles, tal como lo señalan Arriagada y Rodríguez Vignoli (2003:10), Primero, porque distancia física y distancia sociocultural no son equivalentes; la cercanía geográfica no garantiza intercambio ni asegura afinidad o armonía entre los distintos grupos sociales; más aún, la proximidad geográfica puede agudizar el enfrentamiento entre grupos. Segundo, porque el espacio residencial no es el único donde interactúan los individuos y los grupos sociales; la eventual falta de roce entre grupos sociales en el plano vecinal puede contrarrestarse por la existencia de otros ámbitos donde confluyen e interactúan estos grupos sociales (escuela, mercados, servicios sociales, celebraciones, espacios públicos, escenarios deportivos o culturales, etc.); así, una segregación residencial aguda no significa forzosamente ausencia de interacción regular entre grupos sociales (CEPAL/CELADE, 2002). Tercero, la medición de la segregación es altamente dependiente de la escala. (Rodríguez, 2001; Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001; Wessel, 2000; White, 1983); típicamente la segregación residencial se asocia a homogeneidad, a ausencia de mezcla social en una zona determinada. Ahora bien, si se modifica la escala de análisis y se considera el conjunto metropolitano, tal vecindario sería altamente segregado (o que segregaba) si allí residen todos los miembros de un grupo social.

En años recientes la segregación socio-residencial presenta mayor visibilidad por varias razones. Primero, porque la desigualdad social se ha vuelto un problema muy crítico, las brechas entre los grupos sociales más desposeídos y aquellos con las posiciones más acomodadas se han ensanchado, y esto tiene expresiones espaciales muy evidentes, incluso se menciona el deterioro de la vida comunitaria en los asentamientos más pobres por la violencia y la inseguridad; segundo, ante la acelerada urbanización y metropolización en la región, los asuntos intraurbanos han adquirido amplia preeminencia en términos territoriales, particularmen-

te para los municipios urbanos y/o metropolitanos que tienen que responder a la dotación de servicios; tercero, se ha incrementado la discusión sobre los diversos y contradictorios efectos de la segregación sobre los grupos sociales, por un lado, el proceso genera una serie de desventajas que funcionan como mecanismo de exclusión para los grupos más pobres; por otro lado, el proceso brinda la opción de alcanzar máximas utilidades en la venta de propiedades, o se puede ofrecer la exclusividad residencial o el aislamiento intencional para ciertos grupos; cuarto, la disponibilidad de información estadística a niveles muy desagregados en el espacio urbano propicia análisis detallados de estos temas, el aislamiento de los ricos y la exclusión de los grupos pobres.

## II. GLOBALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL

Desde el inicio de la década de los noventa se manifestó una marcada preocupación en la literatura sobre desarrollo urbano que señalaba que, existían cambios importantes en el espacio interno de las ciudades que se vinculaban estrechamente a la profundización del proceso de globalización; particularmente nos referimos a divisiones espaciales que reflejaban, fuertes polarizaciones socioeconómicas y una segregación residencial más marcada para ciertos grupos sociales (Sassen, 1991, 2000; Castells, 1999: 449-450; Marcuse y van Kempen, 2000: 2). Estas divisiones eran resultado de los procesos derivados de la globalización que contribuían a la transformación de los patrones espaciales de las ciudades: cambios en la localización de los procesos de producción; menores responsabilidades del Estado en la dotación de los servicios urbanos; diferencias en las relaciones de poder de los actores urbanos; y la introducción de nuevas tecnologías, entre los aspectos más importantes.

La segregación espacial crea barrios que difieren en la calidad de vida y en la calidad de los servicios, tales como educación y salud. Así la presencia de ciertos tipos de barrios es un importante factor en la desigualdad y en su reproducción. Pero este resultado natural es afectado por la política pública que puede reforzar la segregación con la creación, por ejemplo, de bloques de apartamentos con población homogénea de bajos ingresos, o disminuirla con dotación de vivienda multi-ingreso, es decir con mayor mezcla social. En esencia la naturaleza e intensidad de la segregación residencial variara de acuerdo a un amplio rango de variables que la afectan: topografía; naturaleza del mercado del suelo; infra-

estructura de transporte; organización de la industria de la construcción; distribución del ingreso en la ciudad; enclaves étnicos; y el grado de intervención estatal (Roberts y Wilson, 2009: 6).

La preocupación principal ha estado centrada en que los nuevos arreglos espaciales muestran un espacio urbano con diferencias socioeconómicas muy marcadas, lo cual aunque no es un fenómeno nuevo si muestra nuevas manifestaciones en relación a épocas anteriores; fundamentalmente se ha dado lugar a *nuevas formas urbanas*. El análisis urbano en este campo ha estado centrado en identificar el impacto directo de procesos socioeconómicos y políticos que transforman el espacio urbano, y en definir qué tipo generalizaciones se pueden elaborar que caractericen el patrón espacial de la ciudad actual. En este sentido en los años noventa Sassen (1991: 251) hacía referencia a una “nueva geografía social” asociada a la reestructuración económica en las ciudades que se manifestaba en nuevas formas socio-espaciales con procesos de gentrificación, grandes obras de infraestructura, y lujosas oficinas; por su parte Marcuse y van Kempen (2000: 3-4) indicaban ya el probable surgimiento de “un nuevo orden espacial” para las ciudades donde la hipótesis principal es que existe una “ciudad dual”, en la cual los rasgos básicos son que, se incluye una concentración espacial dentro de las ciudades, por un lado, de una nueva pobreza urbana, y por otra parte, de actividades especializadas de alto nivel conectadas a negocios internacionales, con crecientes divisiones espaciales no solo entre ellas pero también entre segmentos de las clases medias. Los límites entre estas divisiones se reflejan en barreras sociales y físicas las cuales están incrementándose. El resultado es un patrón de agrupamientos separados de espacios residenciales que crean enclaves y barrios protegidos, y *ghettos* confinados por otra parte en una relación jerárquica entre ellos. El mercado produce y reproduce estas divisiones, pero el Estado está profundamente involucrado en su creación y perpetuación.

Sobre este mismo tema Castells (1999: 434,450) señalaba como en la ciudad informacional, la élite tecnócrata crea espacios exclusivos, segregados y apartados del conjunto de la ciudad, con fácil acceso a complejos cosmopolitas de artes, cultura y entretenimiento con un gran control de seguridad; por su parte Sassen (2000: 120-121) hace énfasis en como los inmigrantes y los grupos étnicos tienden a concentrarse en las áreas centrales de las grandes ciudades de los países desarrollados debido no solo a la salida de población blanca hacia los suburbios sino también a una mayor informalidad de los empleos.

De esta manera las nuevas formaciones socio-espaciales que se han reportado básicamente se refieren a manifestaciones muy visibles que han crecido en importancia tales como: los barrios cerrados, los *ghettos* urbanos, procesos de gentrificación, servicios de alto nivel, áreas de renta para la clase trabajadora, o enclaves étnicos. Sin embargo, a pesar de la importancia que estas nuevas formas han adquirido en las ciudades, la cuestión de la forma y el espacio urbano, en particular, no ha sido suficientemente analizada en las ciudades bajo la influencia de la globalización en las diferentes regiones del mundo, como en América Latina.

Existe un amplio consenso de que la forma de las ciudades está cambiando, y que en este proceso de transformaciones socio-espaciales existen dos conceptos que se destacan: la estructura policéntrica y la fragmentación urbana (Jenks et. al., 2008: 4). Para el primer caso, el de la estructura policéntrica, se destaca como muchas ciudades han crecido alrededor de agrupaciones de pequeños pueblos o villas, y otras se han expandido más allá de su centro original y principal, y han desarrollado nuevas centralidades en los suburbios y más en una periferia expandida. Este patrón de movimiento centrifugo fuera del centro histórico se le puede llamar una “desconcentración concentrada” (Marcuse, 2008: 26), la cual se manifiesta sobre todo a través de nuevos desarrollos residenciales periféricos o el surgimiento de clusters de negocios fuera del área construida principal. Específicamente nos referimos a clusters de varios tipos: residenciales, comerciales, de negocios corporativos, y creativos, de carácter periférico, pero vinculados a la ciudad. Pero no solo es importante la expansión periférica; también se aprecia la revitalización de suburbios interiores a través de exención de impuestos y políticas públicas de recuperación urbana, que entre otros procesos causa procesos de gentrificación, y con ello la revitalización comercial y residencial de ciertas áreas urbanas. Es necesario enfatizar que estos nuevos patrones de expansión son resultado en gran medida de los efectos de la globalización con el cambio en la actividad económica de la actividad manufacturera a un predominio de las actividades terciarias de comercio y servicios, que ha cambiado la base económica de las ciudades y ha dispersado este tipo de actividades en todo el espacio urbano. En segundo lugar, el término de fragmentación se refiere a la división o partición del espacio urbano y generalmente se le entiende como un fenómeno negativo; la fragmentación puede ocurrir por impacto directo de la globalización o a través de intervenciones públicas (Jenks et. al., 2008: 5). Así por ejemplo, los nuevos desarrollos urbanos, como las nue-

vas centralidades periféricas pueden ser espacios lejanos y pobremente conectados; las disparidades espaciales entre grupos pobres y ricos se marcan muy bien a través de barrios cerrados y asentamientos irregulares; la gentrificación y la privatización del espacio público actúan también como nuevos elementos de la fragmentación del espacio urbano. Sobre este concepto Burgess (2005: 22) señala que: "La fragmentación urbana está asociada con obstáculos físicos, vallas y líneas que se han formado alrededor de los espacios que más son apreciados. Una ciudad espacialmente fragmentada es una en la cual la habilidad para usar y atravesar el espacio está dominada por el principio de la exclusividad y la reducción en el número de espacios de encuentro universal."

Las divisiones espaciales (*spatial cleavages*) que actualmente se manifiestan en las ciudades reflejan una separación económica, social y cultural más marcada quizás que en años anteriores. De aquí precisamente la propuesta de Marcuse y van Kempen (2000: 1-4) de un nuevo orden espacial dentro de las ciudades donde se pueden apreciar varias formaciones socio-espaciales que incluyen sobre todo las siguientes: (i) los enclaves protegidos de los grupos ricos que operan a nivel global, y que se les ha llamado "*citadels*"<sup>2</sup> que consisten en casas o torres de apartamentos en localizaciones muy favorables; (ii) áreas gentrificadas ocupadas por *yuppies*, profesionistas o ejecutivos en zonas centrales, que pueden ser rodeadas de zonas pobres; (iii) nuevos suburbios residenciales para las clases medias; (iv) zonas de viviendas en bloque dirigidas a la clase trabajadora, las cuales no son homogéneas entre sí y se diferencian por el ingreso y la calidad de la construcción; (v) enclaves étnicos donde se congregan las minorías étnicas; (vi) los llamados *ghettos* excluidos que están habitados por los nuevos pobres.

Este trabajo está particularmente interesado en enfatizar la localización espacial y las características socio-económicas de estos últimos grupos sociales. Se trata de los nuevos *slums* o espacios de pobreza los cuales se pueden encontrar en zonas tradicionales de grupos pobres, pero cada vez más en la periferia urbana de las metrópolis latinoamericanas; se trata de asentamientos recientes producto del proceso de peri-urbanización, muchos de ellos de carácter informal y con déficits marcados de servicios públicos. Los habitantes de estos espacios

<sup>2</sup> Las *citadels* se refieren tanto a apartamentos de residencia como a torres de negocios en localizaciones muy elegantes y caras (véase Marcuse, 2008: 29-30).

de pobreza en general están excluidos de los cambios económicos recientes y no tienen acceso al mercado del suelo de áreas centrales.

En la época actual existen varios retos que hacen del análisis de la segregación un tema particularmente relevante. En esta línea Roberts (2010: 5-7) señala que tres son los más relevantes: Primero, con los cambios en la estructura macroeconómica y la adopción de políticas neoliberales, las implicaciones para la organización espacial de las ciudades fue que se liberalizaron los mercados del suelo, y se permitió una mayor participación del sector privado en la construcción de vivienda y en la dotación de infraestructura de transporte y comunicaciones, y la implantación de grandes empresas en los centros comerciales; con lo que el mercado de bienes inmobiliarios y el desarrollo comercial se han convertido en dos factores centrales en los procesos de segregación.

Segundo, los cambios políticos que acompañaron al nuevo modelo económico trajeron un proceso de descentralización que le da mayores funciones a los gobiernos municipales; existe mayor énfasis en políticas sociales focalizadas que le da mayor atención a las situaciones locales, tienen más un componente comunitario, y se definen a partir de los micro datos a nivel incluso de manzana, la descentralización puede ser problemática para la planeación urbana por la existencia de muchos distritos de salud y educación, o simplemente por la multitud de municipios en las zonas metropolitanas.

Tercero, la relación potencial entre la segregación residencial y la exclusión social. Actualmente las barreras de movilidad son potencialmente más difíciles de rebasar; para el acceso al trabajo se basa en niveles educativos más altos, y el lugar donde se viva puede influir bastante; existe una mala distribución o desequilibrio entre la localización de los grupos de bajos ingresos (en zonas periféricas) y la localización de empleo; hay indicios de que los barrios de ingresos bajos pueden estar convirtiéndose en barrios social y económicamente más aislados que en el pasado; los viajes para trabajar, hacer compras o divertirse se hacen más difíciles para las poblaciones pobres; los barrios pobres con pobreza homogénea ejercen un efecto depresivo en sus habitantes.

A partir de lo anterior dos preguntas centrales surgen: ¿en qué medida y de qué manera los barrios pobres afectan las relaciones sociales de los residentes, los patrones de sus actividades rutinarias, y el acceso a los servicios?, y; en qué medida los pobres son excluidos dado que son bloqueados en barrios pobres

donde hay pocas oportunidades de trabajo local y donde los servicios, como las escuelas, son de baja calidad?

### III. LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA

En términos de pobreza urbana hay dos aspectos relevantes: los conceptos para definir a los pobres urbanos y la magnitud de la pobreza en las ciudades de América Latina; y la distribución espacial de estos grupos de bajos ingresos. A continuación se hace una breve referencia a estos dos aspectos.

En América Latina se utilizan generalmente dos conceptos para definir las condiciones de vulnerabilidad económica en que viven los sectores sociales más desprotegidos en las ciudades. El primero de ellos es pobreza urbana y el segundo es precariedad; la CEPAL (*Economic Commission for Latin America*) define estos términos de la siguiente manera (Jordan y Martínez, 2009: 18): la *pobreza urbana* es un reflejo de un déficit en la cantidad de capital o en el flujo de ingresos que tiene una persona u hogar. Ello implica una limitación en el acceso a ciertos servicios básicos y/o a los recursos necesarios para acceder a la compra de bienes mínimos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias, de salud, educación, vestimenta, vivienda y transporte de los miembros de un hogar.

Es importante señalar que todos los aspectos o dimensiones señaladas están interrelacionadas, de aquí que mejorando una de ellas no garantiza que la situación de pobreza va a disminuir. Es por esto que medir la pobreza solo con base en el ingreso nos lleva a subestimar la pobreza pues no se toman en cuenta costos adicionales, por ejemplo, de vivienda, transporte, o servicios sociales entre otros.

Por su parte, *precariedad urbana* hace referencia a un desbalance entre la demanda y la oferta de servicios básicos que existe en una ciudad o parte de ella, y destaca la limitación en el acceso a los servicios sociales básicos que tienen los pobres urbanos; así, la precariedad urbana se presenta como un indicador directo de vulnerabilidad social de sus habitantes. Este concepto se refiere específicamente a la baja calidad del hábitat de las familias, especialmente respecto a la vivienda, a la tenencia segura, acceso adecuado al agua potable, al saneamiento y a otros servicios básicos urbanos, como a niveles de hacinamiento. La atención se centra más en las viviendas y el hábitat precario que en las habitantes pobres.

La pobreza es un fenómeno complejo que incluye un amplio rango de dimensiones del bienestar humano. El interés por comprender mejor la “multidimensionalidad de la pobreza” se ha manifestado en el desarrollo de metodologías que sirvan para la cuantificación del fenómeno y la formulación y el seguimiento de las políticas públicas desarrolladas para su superación. Al trasladar la “multidimensionalidad de la pobreza” al ámbito de la medición, la oportunidad de analizar las distintas dimensiones por separado, no se aprovecha por la necesidad de cuantificar el fenómeno en un índice único. De esta manera en América Latina las mediciones de pobreza generalmente están basadas en una línea de pobreza<sup>3</sup> que representa un monto mínimo necesario para satisfacer necesidades esenciales.

Uno de los rasgos más importantes de América Latina es su alto nivel de urbanización; actualmente más del 75 por ciento de su población total vive en ciudades. En 2005 sumaba 561 millones de habitantes, de los cuales, 434 millones viven en zonas urbanas (77,36%), De este total aproximadamente una tercera parte de su población urbana se considera que vive en condiciones de pobreza. En el año 2005 se estimaba que 137.9 millones de habitantes urbanos se encontraban en situación de pobreza, los cuales representaban el 34.1 por ciento de la población urbana; de los anteriores 41.8 millones se les consideraba pobres extremos, los cuales representaban el 10.3 por ciento de la población urbana (CEPAL, 2008: 46; Jordan y Martínez, 2009: 34).

La presencia de bajos ingresos en la población urbana se refleja en los niveles de precariedad urbana; en los años 2006-2007 y como resultado de encuestas a hogares se registró que la cobertura del servicio de agua potable a las viviendas urbanas en la mayor parte de los países era del 80 por ciento, y en tres cuartas partes de los países llegaba al 90 por ciento, lo cual refleja una dotación casi general. Sin embargo, el caso del drenaje es muy diferente, en varios casos la cobertura no llega ni al 30 por ciento. El caso de la tenencia segura es muy variado en todos los países (Jordan y Martínez, 2009: 36).

<sup>3</sup> En términos metodológicos, la CEPAL al igual que otras entidades internacionales trabaja en base al Método de Línea de Pobreza, el que clasifica a una persona como “pobre” cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas” (CEPAL, 2008: 47-48).

La variación de los niveles de pobreza y pobreza extrema dependen de la situación del mercado de trabajo y de las oportunidades para generar ingresos por cuenta propia. Las bajas tasas de crecimiento económico han tenido efectos negativos en el empleo y en la creación de nuevos puestos de trabajo en los centros urbanos. Desafortunadamente persisten graves problemas estructurales como la gran magnitud de la informalidad y la escasa incorporación de la población a los mecanismos de protección social.

En las áreas urbanas de América Latina, cerca de la mitad de los trabajadores están incorporados en sectores de baja productividad. Entre 2002 y 2006, el porcentaje de trabajadores informales bajó del 47,2% al 44,9%; pero su evolución ha sido levemente positiva desde principios de los noventa, cuando se situaba en el 48,5%. Con excepción de Chile, en todos los países alrededor del 40% de los ocupados trabaja por cuenta propia, en el servicio doméstico o en micro o pequeñas empresas de baja productividad e ingresos, y con escasa o nula cobertura de seguridad social. Se destaca en particular, la alta proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad en áreas urbanas (50.7%) en comparación con los hombres (40.5%) (CEPAL, 2008: 109). Esta es una característica constante de los mercados de trabajo urbanos en los últimos 20 años.

Pero los mercados de trabajo tampoco han servido de puerta de entrada a los servicios de protección social. Según los datos de la CEPAL (2008: 111), el 44% de los ocupados urbanos declaran estar afiliados a algún sistema de protección social; si consideramos toda la población en edad de trabajar y no solo a los ocupados, la brecha de género es muy significativa, solo el 15% de las mujeres participan en los sistemas de seguridad social, en comparación con el 25 por ciento de hombres; evidentemente hay una fuerte correlación entre el nivel de ingreso con la tasa de cobertura de la seguridad social, el quintil más rico tiene una cobertura muy alta (51%) comparada con el quintil más pobre (16%) (Pag. 111 del Reporte de CEPAL).

Los bajos ingresos de los grupos pobres han contribuido a su segregación socio-espacial dentro del espacio urbano. La escasez de tierra urbanizada barata y la naturaleza especulativa de los mercados de tierra en las ciudades ha provocado un aumento notable de los precios de la tierra; esta tendencia ha tenido el efecto de relegar a los sectores de bajos ingresos a las zonas periféricas debido al costo menor de la tierra contribuyendo así a la segregación de los estratos más pobres (Winchester, 2008: 35). Esta segregación puede tomar distintas ma-

nifestaciones en las ciudades, desde barrios marginales de hábitat precario en zonas urbanas consolidadas, pequeños enclaves habitacionales cerca de oportunidades de empleo, hasta asentamientos irregulares en áreas periurbanas con marcados déficits de servicios.

En los análisis recientes sobre segregación y fragmentación urbana en América Latina se hace énfasis en una marcada tendencia de los pobres urbanos a localizarse en las zonas periféricas de las ciudades (véase Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez y Arriagada, 2004; Janoschka, 2005: 101-104; Ariza y Solís, 2009: 200-203). La nueva distribución espacial y la diversidad de situaciones y formas que asume el acceso de los grupos de bajos ingresos a la vivienda y a los servicios urbanos con respecto a años anteriores, es un aspecto que debe de analizarse a mayor profundidad. Las situaciones en las diferentes ciudades pueden ser similares pero al mismo tiempo muy diferentes. A manera de ejemplo se pueden referir los casos de algunas ciudades. En el Área Metropolitana de Buenos Aires, el 91% de los hogares pobres por insuficiencia de ingresos vive en barrios con trazado urbano; y solo el 9% de los hogares pobres se radica en villas de emergencia o en asentamientos precarios. El empobrecimiento y el efecto del desempleo han roto el esquema que confinaba a los pobres a territorios bien delimitados y claramente identificables. La pobreza urbana reciente se expresa en los intersticios de la ciudad y se manifiesta en un proceso de deterioro y transformación del parque habitacional existente. Los hogares permanecen en los tradicionales barrios de clases medias y, si tienen suerte, mantienen en propiedad su vivienda; y ante la imposibilidad de introducir mejoras, de invertir en mantenimiento, incluso se ven obligados a hacer modificaciones para generar pequeños espacios productivos, como talleres o pequeños comercios (Kessler y Di Virgilio, 2008: 44-45).

Para el caso de Montevideo el incremento de la concentración espacial de los pobres en su periferia conjuga al menos tres factores: la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres, y el repliegue de políticas públicas de vivienda. La combinación de estas fuerzas empujó a muchas familias a buscar solución a sus problemas habitacionales en los suelos urbanos más baratos, o simplemente a ocupar tierras donde construyeron viviendas precarias (Katzman y Retamojo, 2005: 137), por su parte Fernández Labbé (2008: 108-110) hace referencia a la instalación de conjuntos de vivienda social en la Región Metropolitana de Santiago y evidencia su expul-

sión hacia la periferia debido al elevado precio del suelo en las zonas centrales; de esta manera, en la segunda mitad de la década de los noventa, las comunas situadas entre 20 a 30 kilómetros de distancia del centro de la ciudad (Peñaflor, Colina, Melipilla, Talagante, El Monte) fueron aumentando su concentración de viviendas sociales, que llegaron a un número entre 1,000 y 5,000 unidades, muchas de las cuales se ubican principalmente en áreas rurales, en zonas urbanas de pequeños asentamientos o en zonas aledañas a las áreas urbanas consolidadas, alejados por lo tanto de las áreas centrales.

De esta manera, es relevante realizar un acercamiento a los espacios o enclaves de pobreza en un mayor número de ciudades latinoamericanas para conocer más de, su dimensión cuantitativa, su localización espacial, de las formas y calidad del hábitat, y de las características socio-económicas de sus habitantes.

#### **IV. CONDICIONES Y MEDIDAS DE POBREZA EN LAS METRÓPOLIS MEXICANAS**

Un aspecto que le da mayor relevancia a la pobreza urbana en el país es que, la urbanización ha continuado de manera sistemática en el territorio nacional, y de acuerdo a los datos más recientes para 2010 el 72 por ciento de la población total residía en centros urbanos lo cual era equivalente a 81 millones de habitantes. De esta manera es fundamental acercarnos a un conocimiento más profundo de la magnitud la pobreza en las ciudades y de la gravedad de las diversas situaciones de pobreza que se pueden encontrar en este ámbito porque el número de población en esta condición muestra una tendencia al incremento.

Un análisis somero de la Ciudad de México pone en evidencia varios de los problemas de desventajas que se han señalado anteriormente, los cuales, de una u otra manera, se están presentando en otras zonas metropolitanas de dimensiones intermedias. Para la ciudad capital se ha destacado la presencia de una periferia pobre con marcados déficits de servicios públicos, donde los índices de exclusión (acceso a salud y educación, calidad de vivienda, niveles de ingreso, género) son particularmente preocupantes en el oriente de la ZMCM, incluso algunos municipios, como Atlautla, Axapusco, Ayapango, Tepotzotlán y Villa del Carbón, muestran niveles de acceso a infraestructura básica por abajo de los promedios nacionales (OCDE, 2004: 55; Rubalcava y Schteingart, 2000: 27-28); por ejemplo, en Chimalhuacán más de la mitad de sus pobladores son

indigentes o pobres "alimentarios", y la mitad de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos (Bayón, 2008: 142); cabe mencionar que varios de los asentamientos en esta parte de la ciudad son asentamientos irregulares (Duhau, 2003: 176); los cuales también existen al sur del Distrito Federal (Aguilar, 2008). La acusada peri-urbanización es el resultado de un proceso "natural" de crecimiento metropolitano con persistentes niveles de desigualdad, que motiva la expulsión de los sectores más desfavorecidos de las áreas céntricas revalorizadas por el nuevo mercado inmobiliario, reproduciendo el aislamiento social de los grupos pobres (Ariza y Solís, 2009: 202); mientras que, los grupos de mayor nivel socio-económico están menos distribuidos en el espacio urbano y muestran más altos niveles de segregación en espacios bien identificados en el sur y poniente de la ciudad (Villareal y Hamilton, 2009: 81). Un caso muy particular de espacios de pobreza es el de los grupos indígenas en la ciudad, que ocupan tanto viviendas centrales como periféricas y se agrupan de acuerdo a la lengua indígena (véase Oehmichen, 2001).

Otro caso interesante es el de Guadalajara; al respecto Enríquez Rosas (2003: 532) señala cómo el escenario actual de los grupos en extrema pobreza en las metrópolis mexicanas es cualitativamente diferente en los últimos decenios. Entre las manifestaciones más sobresalientes el autor menciona las siguientes: no existe prácticamente una oferta de vivienda asequible para los pobres, las posibilidades de obtener un crédito cuando se tiene un empleo informal precario son nulas; el empleo precario y la escasez de recursos han forzado a muchas familias a enviar al mercado de trabajo (generalmente informal) a más perceptores, principalmente mujeres y niños; los continuos desplazamientos intraurbanos de las familias pobres, la acumulación de condiciones de vida precarias, la falta de apoyos institucionales, la marginación residencial, y los problemas de inseguridad cotidiana, disminuyeron las posibilidades de los pobres urbanos extremos para mantener sus relaciones de reciprocidad, con lo que sus redes sociales han sufrido deterioros considerables; en gran medida se generalizó el desplazamiento urbano de familias aisladas y de estructura nuclear hacia asentamientos irregulares en las zonas periféricas de las metrópolis (Enríquez Rosas, 2003: 533-536).

Es necesario analizar en profundidad y comprender las características tanto estructurales como funcionales de las familias pobres que habitan estos espacios en las diferentes ciudades, para evaluar qué tan adecuadas son las es-

estrategias de atención y prevención, y si en verdad benefician a dichos grupos. En la medición de la pobreza particular atención le daremos a su dimensión espacial representada por la accesibilidad a satisfactores básicos (salud, educación, trabajo, etc.) donde “lo espacial” juega un rol esencial en la situación de “lo social”. Descubrir cómo la localización espacial de los pobres afecta la persistencia de su situación de pobreza, y cómo su situación de pobreza afecta su localización espacial, excluyéndola de las oportunidades de desarrollo individual, familiar y colectivo. Se aprecia en la literatura una ausencia de estudios de carácter local sobre espacios pobres en las ciudades, que relacionen las problemáticas socio-económicas de los grupos más desprotegidos con espacios urbanos específicos.

Es importante señalar que hay grupos demográficos más vulnerables que otros, por tanto, más indefensos ante las situaciones de pobreza. Destacan las mujeres solas con hijos, los niños y los ancianos. Esta es la *dimensión sociodemográfica* de la pobreza; la población pobre no es homogénea y su perfil demográfico incide en la vulnerabilidad de la pobreza. Por ejemplo: la pobreza no afecta igual a una mujer soltera pobre joven que a una mujer soltera pobre joven con hijos, que a una mujer pobre soltera o viuda anciana sin hijos o hijas. Otro ejemplo: los viejos pobres son uno de los grupos más pobres, de entre los más pobres; y los hombres viejos pobres son aún más pobres que las mujeres, porque las mujeres “caben” en cualquier familia (ayudan con el cuidado de la casa, a preparar alimentos, a cuidar niños y niñas), pero los hombres viejos no; en esta línea véanse los trabajos de Garrocho y Campos (2005), Garrocho (2011), y Campos Alanís (2010).

Finalmente, un aspecto que se considera de mucha trascendencia y que es necesario enfatizar es que: las estimaciones del nivel de pobreza urbana según diferentes instituciones nacionales no coinciden, se elaboran con base en metodologías diferentes, y transmiten mensajes contrarios en cuanto a la tendencia de la pobreza urbana en el país.

Sobre este aspecto, nos referimos a un único ejemplo que se relaciona básicamente a las medidas de dos instituciones que son los dos referentes más importantes a nivel nacional, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). El CONAPO ha elaborado desde hace varios años el Índice de Marginación Urbana a partir de diez indicadores referentes a educación, salud, vivienda y bienes en la vivien-

da (CONAPO, 2009). En su versión 2005 este índice estima que a nivel nacional se identifican 14.5 millones de habitantes urbanos con un índice de marginación alto y muy alto, y que esta proporción disminuyó ligeramente de 2000 a 2005. El índice está calculado con base en los censos de población a partir de la aplicación de un método de componentes principales (véase Cuadro 1).

Por su parte, las estimaciones de CONEVAL señalan que en 2008 la población en situación de pobreza urbana representaba el 39.1% de la población urbana lo cual era equivalente a 33 millones de habitantes, de los cuales el 33.2% correspondía a pobreza moderada, y el resto (5.9%) correspondía a pobreza extrema. Y que según la tendencia que se aprecia para 2010 la situación ha tendido a empeorar pues las cifras de número de pobres urbanos han aumentado (véanse Cuadro 2 y Grafica 1).

A partir de la comparación de estas cifras se pueden elaborar varios comentarios. En primer lugar, no existe *correspondencia en los conceptos*, mientras que CONAPO utiliza el término marginación con cinco niveles (de muy alto a muy bajo), CONEVAL si usa el de pobreza con dos niveles (moderada y extrema). Por lo tanto es muy difícil tratar de encontrar equivalencias entre los niveles; se puede pensar que los niveles más altos de la marginación urbana corresponden a situaciones de pobreza extrema, sin embargo las cifras no coinciden en lo absoluto. Segundo, las fuentes de información *tampoco coinciden* mientras que para el índice de marginación se utilizan datos del censo de población, para los datos de pobreza de CONEVAL se usaron las cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Y en tercer lugar, se consignan *tendencias encontradas*; los datos de CONAPO transmiten la idea de una tendencia de disminución del número de marginados urbanos, mientras que los datos de CONEVAL por el contrario muestran una tendencia de aumento de los pobres en el periodo 2008-2010.

En resumen, es fundamental tener conceptos y medidas únicas para medir pobreza urbana y sobre esa base tener evaluaciones constantes de las tendencias a nivel nacional y por centro urbano. La magnitud del fenómeno obliga a profundizar en las características de la pobreza y a tener parámetros transparentes para medirla. Una base única de referencia también es fundamental para la política social de atención a la pobreza urbana.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar, A. G. (2008), "Peri-urbanization, illegal settlements and environmental impact in Mexico City", *Cities*, 25(3), 133-145.
- Ariza, M. y Solís, P. (2009), Dinámica Socioeconómica y Segregación Espacial en tres Áreas Metropolitanas de México, 1990-2000, *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, No.79, el Colegio de México, México, pp. 171-209.
- Arriagada, C. y Rodríguez Vignoli (2003), *Segregación Residencial en Áreas Metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*, Serie Población y Desarrollo No.47, CEPAL/CELADE, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bayón, M. C. (2008), "Desigualdad y Procesos de Exclusión Social. Concentración Socio-Espacial de Desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México" *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, Núm. 1, (67), pp. 123-150
- Burgess, R. (2005), Technological Determinism and Urban Fragmentation: a Critical Analysis, in 9th International Conference of the ALFA-IBIS Network on Urban Peripheries, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, July 11th-13th.
- Campos Alanís, J. (2010), La geografía de la marginación: enfoque conceptual y metodológico alternativo para el caso de México, *Tesis de Doctorado en Geografía*, Posgrado en Geografía, UNAM, México.
- Castells (1976), *La cuestión urbana*, Segunda edición, Siglo Veintinuno Editores, México, 517 pp.
- Castells, M. (1999), *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, Vol I. La Sociedad Red, Siglo Veintiuno Editores, México.
- CEPAL (2008), "Panorama Social de América Latina 2008", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CONAPO, (2009), *Índice de Marginación Urbana 2005*, Consejo Nacional de Población, 1a. edición, México.
- Duhau, E. (2003), "División Social del Espacio Metropolitano y Movilidad Residencial", *Papeles de Población*, Núm. 36, pp. 161-210.
- Fernández Labbé, J. (2008) Pobreza Urbana y Políticas Habitacionales en Chile (1990-2005), ¿De la exclusión social a la integración?, en Ziccardi A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, CLACSO, CROP, Siglo del Hombre Editores, Colombia.

- Flores, C. (2009), Advances in Research Methods for the Study of Urban Segregation, en Roberts B. y Wilson R. (eds.) *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, USA, pp. 21-35.
- Enríquez Rosas, R. (2003), El Rostro Actual de la Pobreza Urbana en México, *Comercio Exterior*, Vol 53, No. 6, México, pp. 532-539.
- Garrocho y Campos, J. (2005), "La Población Adulta Mayor en el Área Metropolitana de Toluca, 1990-2000", *Papeles de Población*, No. 45, Julio-Septiembre, universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 71-106.
- Garrocho, C. (2011), "Pobreza urbana en asentamientos irregulares de ciudades mexicanas: la trampa de la localización periférica" en Enrique Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas: desafíos en concierto*, CONACULTA, México.
- Jenks, M., Kozak, D. y P. Takkalon (2008), Introduction: World Cities and Urban Forms, En: Jenks M., Kozak D. y Takkalon P. (eds.), *World Cities and Urban Form. Fragmented Polycentric, Sustainable?*, Routledge, pp. 3-8.
- Janoschka, M. (2005), El Modelo de Ciudad Latinoamericana. Privatización y Fragmentación del Espacio Urbano de Buenos Aires: El Caso del Nordelta, en Welch Guerra M. (Ed.) *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Editorial Biblos, Buenos Aires, pp. 95-131.
- Jordan, R. y Martínez, R. (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.
- Kessler, G. y Di Virgilio, M. M. (2008), La Nueva Pobreza Urbana: Dinámica Global, Regional y Argentina en las últimas dos Décadas, *Revista de la CEPAL*, 95.
- Katzman, R. y Retamoso, A. (2005), Segregación Espacial, Empleo y Pobreza en Montevideo, *Revista CEPAL*, 85.
- Marcuse, P. y van Kempen, R. (eds.) (2000), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Blackwell Publishers.
- Marcuse, P. (2008), Globalization and the Form of Cities, in Jenks M., Kozak D. y Takkalon P (eds.), *World Cities and Urban Form. Fragmented Polycentric, Sustainable?*, Routledge, pp. 25-40.
- OCDE, (2004), *Mexico City, Territorial Reviews*, Organization for Economic Cooperation and Development, París, Francia.
- Oehmichen, C. (2001), "Espacio Urbano y Segregación étnica en la Ciudad de México" en *Papeles de Población*, CIEAP/UAEM, Núm. 28, pp. 181-197.

- Roberts, B. y Wilson, R. (2009), Residential Segregation and Governance in the Americas: An Overview, en Roberts B. y Wilson R. (eds.) *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, EUA, pp. 1- 20.
- Roberts, B. (2010), Prefacio, En: Sabatini F., Salcedo R., Wormald G. y Cáceres G. (coord.) *Tendencias de la Segregación en las Principales Ciudades Chilenas. Análisis Censal 1982-2002*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto Nacional de Estadística, Santiago de Chile, pp. 5-7.
- Rodríguez, J. y Arriagada, C. (2004), Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana, *Revista EURE*, vol. 30, No.89, Santiago de Chile.
- Rubalcava, R. M. y Schteingart, M. (2000), "La División Social del Espacio en las Grandes Metrópolis Mexicanas. Un estudio comparativo", *El Mercado de Valores*, abril, pp. 20-33.
- Sassen, S. (2000), *Cities in a World Economy*, Segunda edición, Pinge Forge Press, 182 pp.
- Sassen, S. (1991), *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton University Press, Princeton N.J., 396 pp.
- Sabatini, F. (2003), *La Segregación Social del Espacio en las Ciudades de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001), Segregación Residencial en las Principales Ciudades Chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, *Revista EURE*, Vol. 27, No.82, Santiago de Chile, pp. 21-42.
- Villarreal, A. y Hamilton, E. R. (2009), "Residential Segregation in The Mexico City Metropolitan Area, 1990-2000", en Roberts, B.R. y Wilson, R.H. (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 73-95.
- Winchester, L. (2008), La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del habitat, *Revista EURE*, vol. XXXIV, No. 103, pp. 22-47.

**E**l libro que ahora tiene en sus manos es producto del diálogo que se suscitó entre estudiantes de posgrado y destacados académicos e investigadores sobre el tema de desarrollo urbano regional, en el marco del congreso nacional que se llevó a cabo los días 24 y 25 de mayo de 2012 en Pachuca, Hidalgo. *Nuevas ideas y visiones del desarrollo urbano regional* contribuye a poner esta problemática en el centro del debate nacional, construyendo alternativas teóricas y prácticas que coadyuven a superar la profunda crisis regional que se vive actualmente en todo el país.

En este encuentro se construyó un espacio de provocación y desafíos al ingenio generador de ideas. Con esta publicación se amplia la visión para identificar la problemática en toda su extensión, donde la propuesta central es superar una visión que se enfoca exclusivamente a la denuncia de problemas y pasar al siguiente nivel, plantear soluciones a cada uno de ellos, involucrando las acciones de los gobiernos y los gobernados a través de la búsqueda de diversos modelos, vistos desde perspectivas sistémicas que sean capaces de predecir y dar respuesta a los problemas que se generan en los diferentes ámbitos del territorio que habitamos.

El libro se estructura en tres ejes fundamentales: en el primero encontramos diversos enfoques teórico-metodológicos del desarrollo urbano, rural y regional; en el segundo se destacan temas de población, gobierno y gobernanza regional, y el tercero aborda temas del medio ambiente, ordenación, gestión, riesgos y vulnerabilidad en el ámbito territorial.



Centro de  
Investigaciones  
en Geografía  
Ambiental



El Colegio del Estado  
de Hidalgo



FOMIX-HGO



HIDALGO  
Tierra de Trabajo  
Estado Libre y Soberano