

Perfil y perspectivas de la pobreza urbana en México

*DIP. LUIS MALDONADO VENEGAS**

Introducción

México arribó al nuevo siglo abrumado por profundos cambios; no obstante, preocupa en especial que frente a las nuevas formas de participación –reflejadas en un intenso proceso de democratización, y en la abierta transformación de las estructuras políticas– persista una enorme deuda social y que se acrecienten la pobreza y la marginación.

Diagnóstico de la pobreza en México

Más allá de los indicadores mesurables de la pobreza, de acuerdo con las nuevas tendencias internacionales, la pobreza debe ser conceptualizada como un fenómeno multifactorial que inhibe o limita el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas, las familias y las comunidades. Así, en vez de calificarla únicamente como la carencia de satisfactores económicos, la pobreza puede ser también sensiblemente identificada como el impedimento estructural para acceder a mejores condiciones de vida.

En lo concerniente a la pobreza extrema, según algunas proyecciones, de los 75 millones de personas que vivían en México en 1984, 28 millones se encontraban en extrema pobreza; la cantidad en los siguientes diez años disminuyó de los 89 hasta los 21 millones, arrojando una incidencia del 24 por ciento.

Esta tendencia se revirtió en los años subsecuentes; en 1996 se registraron 35 millones de personas en extrema pobreza, de una población total de 92 millones; algunas otras estimaciones registraban, al final de aquella centuria, 26 millones de personas en esa condición, lo que significa que alrededor de 4.7 millones de hogares, el 21% de las 22 millones de viviendas registradas en el país, están en condiciones de pobreza extrema.

Establecer las cifras ha sido un tema controvertido y controvertible, dependiendo de los referentes y métodos estadísticos que se utilicen; pero es un hecho que desde los escenarios más críticos hasta los más conservadores, los datos son concluyentes y en general alarmantes.

Un ejemplo revelador del dramatismo con el que se proyecta esta realidad corresponde a los siguientes indicadores: Si México lograra mantener un crecimiento económico por persona de 2% anual, le tomaría 60 años eliminar la pobreza extrema, si creciera 3% por persona –lo que hace mucho no logra– en 40 años dejaría atrás el panorama de pobreza que hoy lo caracteriza.

* Vicecoordinador de la Fracción Parlamentaria de Convergencia.

De acuerdo con Nora Lustig, investigadora del Banco Interamericano de Desarrollo y autora de los cálculos anteriores, para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema en los próximos 16 años, México tendría que alcanzar un crecimiento sostenido del producto por persona de 2.5% anual. Tanto o más determinantes son las tendencias en otras naciones de la región. En Chile, por ejemplo, tomaría 37 años abatir la pobreza extrema si creciera económicamente 3% por persona; en El Salvador, 98 años, y en Brasil, 81 años. Y esto sucedería si se consideraran coeficientes de extrema pobreza, que para muchos expertos son moderados.

Se requiere desplegar una toma de conciencia colectiva que asuma la imposibilidad de superar este desafío –no sólo en México, sino en el continente– por la vía exclusiva del crecimiento económico, y poner así manos a la obra en un esfuerzo de cooperación social integral y de gran visión, que fije un rumbo sostenido, persistente y corresponsable.

Pobreza urbana y pobreza rural

El tema que nos ha reunido obedece a la dinámica sociodemográfica actual de las ciudades (grandes metrópolis y zonas conurbadas) y a la proyección creciente de la marginación y la pobreza extrema urbana. Hoy, contra la creencia generalizada, la mayor parte de los pobres del país están en las ciudades. Y no está de más afirmarlo: la pobreza urbana es determinada por procesos sociales más lacerantes y desgarradores que la pobreza rural, quizá porque esta última dispone de activos sociales de los que carece la primera: la identidad, el arraigo, la solidaridad, la cohesión comunitaria y familiar, así como la cultura de la participación.

Cualitativamente, la pobreza urbana muestra características propias de su entorno, que difieren con la realidad rural. Estos factores frecuentemente hacen más compleja y ardua la atención social en su conjunto; así, los fenómenos de exclusión, las adicciones, el pandillerismo, la violencia y la inseguridad hacen del entorno social urbano un desafío multifactorial que incide con frecuencia en la erosión y desarticulación del entramado social, en la desesperanza personal y, en casos extremos, en escenarios de ingobernabilidad. Este fenómeno de urbanización de la pobreza se acentúa con el incremento de las familias.

Las entidades con mayor proporción de hogares en pobreza extrema urbana respecto del total nacional son: El Estado de México, 15%; Distrito Federal, 10%; Veracruz, 8%; Guanajuato y Jalisco, cada uno 7%; y Michoacán, 5%. Aquellos que tienen menor proporción de hogares en pobreza extrema urbana, respecto del total nacional, son Baja California Sur, 0.1%; Colima, 0.3%; y Baja California, 0.9 por ciento. Sin embargo, la incidencia de la pobreza extrema urbana en el interior de cada subsistema estatal es marcadamente diferente. En Chiapas, el 55% de los hogares urbanos se encuentran en situación de pobreza extrema; le sigue Zacatecas, donde 41% de los hogares urbanos están en esa condición; después se ubican entre el 30 y el 39%: Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En el Distrito Federal, 9% de los hogares urbanos se encuentran en esa condición; 13% en Nuevo León y 16% en Jalisco.

Niñez y pobreza extrema urbana

Si esta problemática se analiza desde la perspectiva de los grupos de edad, se observa que la composición urbana muestra que el 4% de esa población son lactantes; 22% niños, 13% adolescentes; 56% adultos, y 4% personas de la tercera edad.

Dicha estructura exhibe algunas diferencias de acuerdo con las brechas de ingreso de los hogares respecto del Valor de la Línea de Pobreza Extrema (VLPE). Así, no es notoria la presencia de preescolares por grupos de ingreso, pero sí con relación a la de niños, pues sobresalen con 33% las familias que ganan entre 75 y 99% menos que el VLPE.

Por lo tanto, una porción significativa de este segmento poblacional se enfrenta de modo cotidiano a problemas como la desnutrición y la morbilidad sin defensa rápida, la deserción escolar, la desintegración familiar, las adicciones, la violencia, la explotación laboral y el desamparo.

Adolescentes y pobreza extrema urbana

Respecto a los adolescentes en pobreza extrema, cabe destacar que el perfil demográfico que presenta México, definido a partir de la tendencia poblacional de los años 70, es fundamentalmente joven.

La población menor de 18 años asciende a un total de 15.6 millones, los cuales mantienen una proporción que varía entre 12 y 16% del VLPE.

El análisis del trabajo deja ver que en mayor proporción los adolescentes laboran como obreros o empleados no agropecuarios, 71%, y sin retribución, 17%. El ingreso aproximado recibido por los adolescentes es de 464 pesos mensuales.

En un ambiente social y económico en el que las oportunidades siguen siendo escasas y concentradas en materia de educación, empleo, salud, medio ambiente, cultura, recreación, sexualidad, prevención de adicciones, la juventud se mantiene vulnerable debido a que no cuenta con las herramientas para insertarse ventajosamente en la dinámica económica nacional.

La población joven representa un factor positivo en la dinámica económica futura. Es el “bono demográfico” al que hace referencia José Gómez de León. Lo que está en juego es la creación del abanico de capacidades que le permita al país aprovechar dicho bono y convertirlo en alto crecimiento económico, bienestar progresivo y adecuada distribución de la riqueza.

El desafío es: ¿condenamos a esta generación emergente a fenómenos de delincuencia y resentimiento social o los encadenamos a procesos productivos incluyentes?

Mujeres y pobreza extrema urbana

Desde otra perspectiva, en México la mujer es un componente fundamental de la sociedad por los papeles que desempeña y por el peso específico que ha adquirido en la nueva estructura demográfica.

La vulnerabilidad que la mujer experimenta, comprende circunstancias como el abandono, la violencia intrafamiliar, el maltrato, la indefensión jurídica, la indigencia y el abuso sexual, las cuales se combinan con la migración, el ingreso, la doble jornada, las actividades informales y la explotación laboral. El número total de mujeres que se asientan en las ciudades, estimado por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1996, ascendía a 28.1 millones, de los que alrededor de 7.2 millones se ubican en hogares de pobreza extrema.

Ciertamente, los esfuerzos sociales para erradicar este mal no han sido suficientes; en ocasiones, y es preciso afirmarlo, la promesa de reivindicación para este sector de la sociedad parte de un mero recurso discursivo o de un simple oportunismo electoral.

La paradoja de las ciudades

La paradoja de las ciudades es que éstas fluctúan entre la dialéctica de la exclusión y la inclusión. Éste es un elemento central en la lucha dialéctica contra la pobreza urbana. La ciudad es contrastante, ya que siendo un lugar de emancipación por excelencia, al mismo tiempo genera efectos perversos que limitan o desvían las oportunidades para los pobres.

De acuerdo con estos datos, resulta prioritario combatir este grave problema desde una perspectiva integral, cuyos retos estén bien establecidos, y se lleven a cabo estrategias de combate que incluyan a los distintos órdenes de gobierno, a la sociedad civil organizada y a los grupos sociales marginales. Se trata de no excluir más a los pobres ni a los pobres extremos de las actividades sociales. Se trata de convertir a las ciudades en espacios de convivencia y promoción de oportunidades. Se trata de un proyecto de ciudades incluyentes y productivas.

Las ciudades ¿espejismo o frustración?

Cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿las ciudades son espejismo o frustración? Por desgracia, la respuesta a esta interrogante es apabullante. Las migraciones del campo hacia las ciudades, en las primeras décadas del siglo XX, generaron un movimiento de emancipación mediante el trabajo y el ascenso social. Esta forma de emancipación no anula los lazos étnicos ni familiares; pero sí los suaviza, al menos parcialmente. Así, pues, la ciudad forma parte de un movimiento en el que los individuos se convierten en sujetos de su propia historia, creando en quienes viven en condiciones de pobreza extrema sentimientos de desarraigo y exclusión.

La ciudad, en los albores del siglo XXI, al multiplicar las oportunidades de empleo, posibilita la difusión y la acumulación del ingreso. Asimismo, la economía global se funda, cada vez más, en el saber y la informalidad. La innovación y la creatividad son sus motores, y la investigación y el desarrollo sus piezas más importantes. En consecuencia, los centros financieros y de decisión atraen “cerebros” y mano de obra calificada de todo el mundo, así las grandes ciudades constituyen espacios de un fértil cosmopolitismo.

Pero esas circunstancias no garantizan sistemáticamente la inclusión de todos los ciudadanos ya que, en nuestra época, ésta no debe considerarse como una característica urbana inmanente, sino más bien como un proyecto u objetivo sociopolítico que deben hacer explícito los gobiernos y la sociedad en su conjunto. La finalidad de la integración social consiste en que cada uno pueda gozar de sus derechos y ejercer su cualidad de ciudadano.

Tendencia metropolitana a la marginación

El efecto cultural de la competencia, característica de las urbes, segrega y margina. En todos los continentes, las grandes metrópolis siempre ejercen un poder de atracción sobre los pobladores rurales, habitantes de ciudades pequeñas o habitantes urbanos de países más pobres. Pero las ciudades carecen de mecanismos de integración suficientes para cubrir la demanda.

Por otra parte, el sistema económico que predomina erige como regla la desigualdad de acceso a los recursos y a los derechos, dejando que las políticas sociales se encarguen de atenuar los efectos más temibles.

Ahora bien, es necesario reconocer que los poderes públicos están en una situación ambigua: por un lado organizan un sistema que tiende a excluir masas asalariadas y con estabilidad en el empleo, beneficiarios de una vivienda adecuada, de los servicios básicos y de la educación y, por otro, van instaurando medidas correctivas conforme se desarrollan, diversifican y agravan las manifestaciones de la exclusión y tienden a desaparecer las protecciones familiares y las solidaridades de base. Esta dualidad aparece en todos los niveles, desde el local hasta el nacional y el mundial. En el pensamiento sistémico, a esto se le llama “apagar fuegos”, que en realidad no brinda soluciones de fondo, sino coyunturales o aparentes, que a largo plazo son ineficaces y no disminuyen en nada los problemas de pobreza y marginación.

Pobreza y exclusión

Por otra parte, es válido destacar que los conceptos de pobreza y exclusión no son sinónimos. La pobreza hace referencia a las limitantes para acceder a un Estado de Bienestar y desarrollo; en tanto, la exclusión se refiere a un proceso que abarca todos los aspectos de la situación de un individuo o de un grupo que se enfrenta al rechazo por parte del sistema social.

Cierto es que los pobres a menudo son excluidos; pero no siempre ha sido así, existen otros motivos de marginación además de la pobreza material.

Pobreza y exclusión no son sinónimos ni categorías homogéneas. Detrás de estos términos se ocultan distintos fenómenos.

Proyectar la gestión urbana de manera integral e inclusiva requiere, en primer lugar, un trabajo de distinción de las situaciones en función de las causas que las produjeron, de sus localizaciones, género, ideología, credos y contextos geopolíticos; en segundo lugar, una

toma de conciencia del hecho de que la pobreza y la marginación no son estados inmutables sino procesos y, por último, la elección de una estrategia integral de combate, en la que participen todos los actores inmanentes en los procesos sociales. En este sentido, una política urbana de lucha contra la pobreza y la marginación combina inevitablemente estrategias productivas e inclusivas. Las primeras son necesarias, ya que aumentan la riqueza y esto es imprescindible en la lucha contra la pobreza. Pero hasta ahora el crecimiento económico no ha impedido que la pobreza siga extendiéndose y agravándose. Esto se debe principalmente a una inequitativa distribución del ingreso y a una cultura tradicionalista anclada en la asunción del privilegio y el autoritarismo, como mecanismos de defensa, pero también como principios de autodefinición frente al fenómeno de masificación urbana.

La importancia de las ONG en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema

Hoy día se desarrollan en las ciudades tendencias que van a contracorriente de la exclusión dominante. Se multiplican iniciativas mediante las cuales algunas ciudades que sufren de pobreza extrema actúan para mejorar su situación.

El proyecto de la ciudad inclusiva cuestiona el hecho de que algunos gocen de privilegios a expensas de los excluidos y, en este sentido, propone un cambio social que deberá negociarse entre las partes involucradas.

Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales promueven prácticas que podrían ser los primeros pasos para unir los esfuerzos dirigidos hacia una buena gestión urbana e integrar a los marginados a la sociedad. Esta es una gestión inteligente.

El éxito de este concepto proviene de proponer una respuesta al deseo, ampliamente compartido por la sociedad, de ser gobernados de otra forma. Al aplicarse el concepto de gestión inteligente se reconoce que las autoridades no son las únicas que gobiernan la sociedad, sino que forman parte de una compleja red de interacciones entre instituciones y grupos. La gestión inteligente actúa en dicha red de interacciones. El actuar de la ciudadanía es efectivo cuando la gente forma parte de esta red y ocupa allí un lugar activo.

Desde esta óptica, la gestión inteligente es un concepto compartido entre actores privados y colectividades públicas, cuyo paradigma es el de la participación competitiva. Dentro de este marco, la Democracia se inspira en una idea del consenso en relación con un objetivo economicista de lucha contra la pobreza que, se supone, rige los campos social y político.

Necesaria articulación

En síntesis, para confrontar el desafío de la pobreza urbana se hace necesaria la redefinición del papel del sector público y su articulación con el conjunto de los actores sociales. Ambas acciones deben comenzar a partir de redes locales. La complementariedad, la interdependencia y la coordinación deben convertir a la ciudad en un espacio realmente compartido.

Liberación de la sociedad civil

Las instituciones internacionales, inspirándose en Soto y Amartya Sen, determinan que hay que “liberar” a la sociedad civil para promover el espíritu emprendedor. Con el fin de construir las bases alternativas de legitimidad popular, veremos cómo surgen sucesivamente las nociones de apoderamiento, de construcción de consensos y de participación. En realidad, no se trata tanto de promover un verdadero ejercicio del poder a través de la definición de opciones colectivas de sociedad, sino de facilitar una participación funcional en proyectos que entran en el rubro de la economía competitiva.

La ciudad inclusiva todavía no ha sido creada, pero sí existen valiosas experiencias que deben ser evaluadas, analizadas y, en su caso, diseminadas a través de iniciativas hechas por las ONG o por medio de la aplicación de políticas públicas eficaces.

Así, pues, la manera en que la sociedad confrontará el reto de la pobreza urbana estará en relación directa con la calidad de “inclusividad”, y se encontrará principalmente sujeta a una voluntad de cambio social; implicará abandonar algunos privilegios, y se basará en la creación de nuevos caminos, que partan desde los sitios de la exclusión, que serán construidos por la sociedad civil en red, en alternancia con los estados, y apoyados por las organizaciones internacionales.

Antes de terminar reafirmaré que las políticas urbanas de inclusión deben abarcar la totalidad de los mecanismos generadores de exclusión, estableciendo al mismo tiempo prioridades y etapas. Lo importante no radica tanto en mostrar que hay buenas intenciones, sino en implantar estrategias que vayan a lo esencial y que se adapten a las situaciones particulares de las ciudades, para lo cual, todos somos corresponsables solidarios.