

DIANA MITLIN Y DAVID SATTERTHWAITE

Un reto para el siglo XXI: comprender y luchar contra la pobreza y la desigualdad urbana

Traducción de Leandro Nagore

Este artículo se centra en la cuestión de la pobreza y la desigualdad en ciudades y centros urbanos del Sur. Dos "frases de actualidad" son que en términos demográficos el mundo se está volviendo cada vez más urbano y que la pobreza se está urbanizando. Este texto reflexiona sobre lo que encierran de verdad estas generalizaciones. Los especialistas en temas de desarrollo han destacado la importancia del crecimiento económico como fuente de oportunidades para el desarrollo; la experiencia urbana demuestra la necesidad de intervención tanto a nivel estatal como local para representar a los residentes de bajos ingresos, luchar contra las desigualdades políticas y garantizar la aparición de opciones de desarrollo inclusivas. Este texto se centra en la naturaleza de la pobreza y subraya la importancia de luchar contra la pobreza urbana mediante intervenciones múltiples y entrelazadas.

El paso de un mundo principalmente *rural* hacia uno donde gran parte de la actividad económica y más de la mitad de la población se puede considerar *urbana*, es un hecho ampliamente reconocido en los últimos años. Este reconocimiento suele ir acompañado de la constatación de que el cambio se debe principalmente a la demografía de las ciudades y centros urbanos del Sur global.¹ En términos de crecimiento demográfico y de ubicación, las poblaciones del Norte son relativamente estables. No puede decirse lo mismo del Sur, donde el rápido crecimiento de la población urbana está impulsado por un aumento natural y por los efectos de las migraciones. Junto con la aceptación de que el mundo es cada vez más urbano, viene asociado el reco-

Diana Mitlin es Senior Lecturer en el IDPM, Universidad de Manchester

David Satterthwaite es senior fellow en el International Institute for Environment and Development

¹ División de Población de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 2007 revision*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

nocimiento (al menos por parte de algunos) de que la pobreza se está urbanizando al representar los pobres urbanos una parte cada vez más significativa de los ciudadanos de bajos ingresos.² Pero, ¿cómo son las realidades de la vida urbana de los habitantes de las ciudades y centros urbanos del Sur? ¿Qué oportunidades tienen los ciudadanos urbanos en el siglo XXI, sobre todo los menos aventajados?

Mientras que algunos asocian el desarrollo urbano con el crecimiento económico y las oportunidades de obtener ingresos basadas en el mercado, hay motivos de sobra para ser algo más cautos.³ La imagen familiar (aunque sea estereotipada) de enormes bloques de viviendas rodeados de barracas y chabolas remite a unas realidades que tanto residentes como visitantes encuentran en las ciudades. Este texto pretende presentar algunas de las complejidades y dinámicas que subyacen a estas representaciones, mediante el análisis de la naturaleza de la pobreza urbana. Esto incluye un tratamiento sobre la forma y naturaleza de la desigualdad urbana, un ámbito de análisis menos trabajado pero, que a nuestro parecer, es fundamental para comprender las dinámicas del bienestar y de la pobreza en los centros urbanos. Sean cuales sean las ventajas, para algunos, del crecimiento económico basado en el mercado, hay indicios de que este crecimiento viene acompañado de un aumento de la desigualdad y de unos costes sociales potencialmente muy elevados según se van fracturando y dividiendo cada vez más las sociedades.

Se ha prestado relativamente poca atención a la importancia de la pobreza urbana, a pesar del número creciente de residentes en los asentamientos de escasos recursos económicos. En 1992, se estimaba que 600 millones de residentes de ciudades y centros urbanos del Sur habitaban en viviendas inadecuadas –una cifra que ha aumentado a 900 millones en 2003–. La manifestación local de esta cifra global se puede observar en la ciudad de Pune (India) donde, a pesar del crecimiento económico positivo de la India,⁴ la proporción de habitantes que viven en “chabolas” aumentó un 7% en 1951, representando un 23,3% del total en 1976 y un 39% en 2001.⁵ En el mismo periodo, la cantidad de personas que habitaban en estos asentamientos chabolistas aumentó de 37.000 a más de un millón.⁶

² E. Wratten, “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization* 7(1), 1995, pp. 11-36. Lawrence Haddad, Marie T. Ruel y James L. Garrett, “Are urban poverty and under-nutrition growing? Some newly assembled evidence”, Food Consumption and Nutrition Division. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, 1999.

³ Chronic Poverty Research Centre, *The Chronic Poverty Report 2008-9: Escaping Poverty Traps*. Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2008, pp. 67-68.

⁴ Desde la década de los años noventa, el consumo medio per cápita ha crecido a un ritmo de unos 3% o más (G. Datt y M. Ravallion, “Is India’s economic growth leaving the poor behind”, *Policy Research Working Paper No. 2846*, Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial, Washington, 2002).

⁵ Meera Bapat, “Poverty lines and the lives of the poor: Under-estimation or Urban Poverty - the case of India”, *Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper 20*, International Institute for Environment and Development, 2009, p. 4.

⁶ *Ibidem*, p. 27.

En primer lugar, abordaremos la complejidad que plantea la cuantificación de la pobreza urbana. Dentro de esta complejidad destacamos la necesidad de analizar las economías y modos de subsistencia urbanos a la hora de evaluar los niveles de pobreza económica. En segundo lugar, ampliaremos el debate más allá del concepto de pobreza vinculado a los bajos ingresos, para tratar, entre otros aspectos, de la exclusión en el acceso a viviendas y barrios seguros y saludables. En tercer lugar, nos centraremos en las desigualdades económicas y la naturaleza de estas desigualdades. Finalmente, consideraremos diversas formas de desigualdad social.

Comprender la pobreza urbana requiere mediciones precisas

Tradicionalmente ha existido la opinión compartida entre los investigadores de la pobreza global de que la pobreza de las poblaciones rurales supera en escala y gravedad a la de las poblaciones urbanas. Es fácil hallar las bases que sustentan este razonamiento. Los datos del Banco Mundial, al igual que los que reproduce la ONU-Habitat⁷ indican hasta qué punto los niveles de pobreza rural dominan las cifras globales. Sin embargo, hace ya 10 años que Haddad, Ruel y Garrett⁸ sostenían que “muchos analistas consideran que los focos de la pobreza y la desnutrición están trasladándose paulatinamente de las zonas rurales a las zonas urbanas.” Su análisis desagregaba los datos entre las zonas urbanas y rurales de ocho países, con información sobre al menos dos delimitaciones temporales por país. Concluyero que: “en cinco de los ocho países, está creciendo con el transcurso del tiempo [...] el número de pobres urbanos (Bangladesh, China, Ghana, India y Nigeria). En siete de los ocho países está creciendo la proporción de población empobrecida en zonas urbanas.”⁹

Para entender el porqué de la discrepancia entre ambas posturas es preciso analizar en primer lugar el modo en que se mide la pobreza. Para las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo la reducción de los índices de pobreza ha sido una preocupación prioritaria lo que ha generado un interés por la medición de la pobreza y la elaboración de una amplia serie de indicadores para diferenciar los grupos de población objetivo. Toda estimación de la pobreza requiere de una metodología adecuada y el tipo de metodología utilizada influirá en parte en nuestra interpretación de la escala de pobreza urbana. Según señala Satterthwaite¹⁰, hay motivos de peso para considerar que las metodologías empleadas en la actualidad, desarro-

⁷ ONU-Habitat, “Enhancing urban safety and security”, *Global Report on Human Settlements 2007*, Earthscan Publications, Londres, 2007, pp. 374-375.

⁸ L. Haddad, M. T. Ruel y J. L. Garrett, “Are urban poverty and under-nutrition growing? Some newly assembled evidence”, Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute, Washington, 1999, p. 2.

⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰ David Satterthwaite, “The Under-estimation of Urban Poverty in Low and Middle-Income Nations”, IIED Working Paper 14 on Poverty Reduction in Urban Areas, IIED, Londres, 2004.

lladas a partir del interés en analizar la pobreza rural, infravaloran la pobreza urbana al no tener suficientemente en cuenta la complejidad de las economías urbanas, principalmente los costes a los que deben hacer frente los habitantes de zonas urbanas, y la dimensión de las diferencias de precio tanto entre las zonas urbanas y las rurales como dentro de los propios núcleos urbanos. Satterthwaite constata que los umbrales de pobreza-ingresos no suelen tener plenamente en cuenta los totales de los costes de vida, sobre todo con respecto a las necesidades no alimentarias en los centros urbanos. En los centros urbanos, la enorme mayoría de las necesidades materiales, entre estas se incluye el agua, los combustibles y el alquiler de la vivienda (y en muchos casos la salud y el transporte necesario para acceder al empleo)sólo pueden satisfacerse en los mercados. Estos costes no alimentarios deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los ingresos (o niveles de consumo) necesarios para alcanzar un nivel de vida adecuado.¹¹

Un segundo factor es la necesidad de ajustar los diferenciales de los costes de la vida en distintas localidades urbanas y rurales. Generalmente (pero no siempre) los mayores índices en el coste de la vida se dan en las capitales y en las grandes ciudades, seguidas de las ciudades secundarias, otros centros urbanos y las zonas rurales.¹² Para Satterthwaite¹³ estos son los factores que han conducido a estimaciones confusas sobre la escala de la pobreza urbana. Para ilustrarlo, cita cuatro cifras diferentes sobre la escala de la pobreza urbana en Kenia, que oscilan entre un 1% y un 49%. Un estudio sobre Nairobi, realizado por el Banco Mundial, reiteró la constatación de que el 49% de la población urbana de Kenia era pobre, según las mediciones de pobreza del Gobierno de Kenia.¹⁴

La relevancia de la elección del enfoque metodológico resulta aún más evidente en una estimación de la pobreza en Etiopía¹⁵ que mejora los umbrales de pobreza dados por el Gobierno (basados en una cesta media de consumo). Este estudio aumenta la fiabilidad de los datos sobre el gasto (principalmente el de alquiler y energía), adaptándolos a la diferencia de precios en distintas regiones del país, e incorporando umbrales de pobreza específicos para cada región y en un intervalo de tiempo concreto, aceptándose que los hogares ajustan su consumo a las oscilaciones de los precios relativos. A la luz de estos resultados parece que la pobreza rural es menor que la estimada por el Gobierno, mientras que la pobreza urbana es considerablemente mayor.¹⁶ La estimación del Banco Mundial (que tra-

¹¹ David Satterthwaite "urban poverty: reconsidering its scale and nature", *IDS Bulletin*, 28 (2), 1997, pp. 9-23; *op. cit.*, 2004.

¹² D. Mitlin, "Understanding urban poverty: what the Poverty Reduction Strategy Papers tell us", *Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper No. 13*, International Institute for Environment and Development, Londres, 2004, p. 4.

¹³ David Satterthwaite, *op. cit.*, 2004, pp. 5-6.

¹⁴ Banco Mundial, "Water and Urban Unit I, Africa Region, Kenya. Inside Informality: Poverty, Jobs, Housing and Services in Nairobi's slums", Report No. 36347-KE, Washington, 2006, pp. 13-14.

¹⁵ Banco Mundial, "Poverty Reduction and Economic Management 2, Country Department for Ethiopia Well Being and Poverty in Ethiopia", Report No. 29468-ET, Washington, 2005, pp. 14-15.

¹⁶ Para un análisis más extenso sobre la pobreza urbana en Etiopía, véase Kebir y McKay "Chronic Poverty in Urban Ethiopia: Panel Data Evidence", *International Planning Studies* 10 (1), 2005, pp. 49-68.

baja con un índice superior y otro inferior del umbral de pobreza) concluía que un 32% de la población urbana se situaba por debajo del umbral inferior de pobreza en 1995 (una cifra globalmente similar a la estimación del gobierno de un 33%). Sin embargo, esta cifra asciende a 46% en 1999 (comparado con la estimación de 37% por parte del Gobierno). (Las cifras que corresponden al índice superior son de 47% y 70% respectivamente para cada periodo.) El estudio concluye que “cuando permitimos que los hogares adecuen sus cestas de consumo de alimentos a la variación de los precios, la tasa de pobreza rural disminuye considerablemente mientras que la urbana aumenta de manera espectacular”.¹⁷ Todo lo cual respalda, en términos generales, la afirmación de Satterthwaite de que es necesario emplear un enfoque metodológico más preciso para medir la pobreza urbana de una forma más fiable.

La pobreza urbana, algo más que bajos ingresos

Los especialistas en cuestiones urbanas reconocen la necesidad de superar el enfoque centrado exclusivamente en la relación pobreza-ingresos para incorporar las múltiples dimensiones de la precariedad, características de la vida de los habitantes con bajos ingresos, si bien los analistas que estudian la pobreza de un modo más general no comparten esta necesidad.¹⁸ Los problemas asociados con la pobreza asociada a los ingresos se aumentan notablemente debido a unas condiciones de vida terribles, derivadas, entre otras cosas, de la falta de suministros de agua, de saneamientos, de seguridad y salubridad en los barrios, unidos a la falta de acceso a servicios básicos como el transporte, las escuelas y los centros de salud. Este énfasis sobre las condiciones de vida urbanas no pretende ignorar la grave situación en la que se encuentran los habitantes de zonas rurales. No obstante, hay que ser conscientes de las dificultades añadidas a las que se enfrentan los hogares urbanos que viven en áreas densamente pobladas y que deben recurrir al mercado incluso para acceder a las necesidades más básicas y esenciales. Ambos factores contribuyen al aumento de las necesidades (por ejemplo, es más probable la contaminación del entorno residencial por materias fecales), y de los costes (falta de fuentes de suministro de agua gratuitas). Además, aunque el acceso a los servicios se suele valorar en términos de proximidad física, grandes sectores de la población urbana no pueden acceder a estos servicios locales debido a sus elevados costes.

Estas conclusiones generales se pueden ilustrar volviendo al informe del Banco Mundial sobre Nairobi.¹⁹ En los asentamientos informales de Nairobi las instalaciones

¹⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹⁸ E. Wratten, “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization* 7(1), 1995; David Satterthwaite, *op. cit.*, 2004; C. Rakodi, (2002) “A livelihoods approach—conceptual issues and definitions”, en Carole Rakodi y Tony Lloyd-Jones (eds.), *Urban Livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*, Earthscan Publications Ltd., Londres, pp. 3-22.

¹⁹ Banco Mundial, *op. cit.*, 2006

públicas de aseo son compartidas por un 68% de la población (con una media de 71 personas). Un 64% dependen de pequeños negocios para abastecerse de agua y rellenar los bidones, cuyo precio puede suponer una media del 3% de sus ingresos.²⁰ No obstante, entre el 71 y el 72% de los habitantes de la ciudad disfrutaban de un acceso al agua canalizada.²¹ Lo que se destaca de este último detalle, es que el problema que subyace a estas cifras de consumo de agua y de uso de instalaciones de saneamiento no está tanto en la falta de ingresos de los hogares sino en la falta de inversión pública en obras de canalización del agua. Según concluye Swyngedouw²² con respecto a la ciudad de Guayaquil (Ecuador), estas deficiencias podrían no ser accidentales sino el reflejo de un acceso diferenciado a los recursos, además de un comportamiento centrado en los beneficios por parte de aquellas personas situadas en posiciones que les permiten explotar la incapacidad de los hogares de bajos ingresos para encontrar alternativas.

El impacto de estos factores en la salud está plasmado en el trabajo de Menon *et al.*,²³ que ofrece un estudio comparativo de la malnutrición infantil en zonas urbanas y rurales de 11 países. Este estudio considera las diferencias entre las posibilidades de acceso a los servicios básicos, la pobreza por falta de ingresos y la precariedad de la vivienda, mediante la creación de un índice socioeconómico (SES, por sus siglas en inglés). Los autores concluyen que: “nuestra investigación ha demostrado que la infancia de los núcleos urbanos con un bajo SES puede tener un riesgo hasta 10 veces mayor de sufrir deficiencias en el crecimiento que aquella con un SES superior.”²⁴

Cómo interpretar la desigualdad de ingresos

La pobreza absoluta ha suscitado mucho más debate comparativamente que la desigualdad (o la pobreza relativa) en zonas urbanas. Hoy en día, hay una mayor toma de conciencia de que estos aspectos del bienestar colectivo e individual no deben ser ignorados. Posiblemente, eso se deba en parte al hecho que las desigualdades de ingresos pueden ser mayores en zonas urbanas que en zonas rurales²⁵ y que ha aumentado el interés por las consecuencias de estas desigualdades.²⁶

²⁰ *Ibidem*, pp. 25 y 50.

²¹ *Ibidem*, p. 50.

²² Erik Swyngedouw, *Social Power and the Urbanization of Water - Flows of Power*, Oxford University Press, Oxford. 2004.

²³ P. Menon, M. Ruel y S. Morris, “Urbanization and hunger in cities”, *Food and Nutrition Bulletin* 21(3): 2000, pp. 282-289.

²⁴ *Ibidem*, p. 288.

²⁵ D. Mitlin, *op. cit.*, 2004, pp. 16-17.

²⁶ R. G. Wilkinson, *The impact of inequality: how to make sick societies healthier*, Routledge, Abingdon, 2005.

Hasta la fecha, al aludir a la desigualdad se ha hecho mayor hincapié en la relativa a los ingresos, medida por el coeficiente Gini²⁷ aplicado a poblaciones nacionales. En parte esto se corresponde con los medios habituales de intervención contra la pobreza y la desigualdad²⁸ y con el hecho de que los ingresos son aún una de las principales formas para definir la pobreza (a pesar del reconocimiento de la importancia de otras formas de privación). En términos generales, los coeficientes de Gini y otras mediciones de la desigualdad de ingresos reflejan el efecto combinado de la estructura de la economía y de los mercados de trabajo, al igual que la escala de la redistribución de rentas por parte del Estado. En el contexto del Sur, comparado con los países del Norte, la capacidad de los Estados para recaudar y redistribuir rentas es más limitada; pero ello no significa necesariamente que estos aspectos sean insignificantes.

Hay datos en el contexto chileno que apuntan a la importancia de analizar tanto la pobreza absoluta como la desigualdad y que ofrecen indicios sobre las fuentes de la desigualdad persistente. Hurtado,²⁹ explica que en un entorno de crecimiento económico real, el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza se ha reducido de un 38,6% en 1990 a un 18,8% en 2003, manteniéndose el coeficiente Gini entre un 0,58 y un 0,56 a lo largo de este periodo. Asimismo, afirma que no ha disminuido la desigualdad ya que las oportunidades de empleo se han centrado en sectores en los que los salarios siguen siendo bajos. La tasa de empleo en el sector informal se mantuvo entre un 36% y un 37% de la población activa entre los años 1990 y 2000, con un mayor crecimiento de salarios en el sector formal. La investigación realizada por Ferreira y de Barros³⁰ sobre la desigualdad urbana en Brasil también destaca la importancia de interpretar las dinámicas del mercado de trabajo para los trabajadores con salarios inferiores. Mientras que los residentes urbanos que se encuentran en los peldaños superiores de la escala de ingresos (a partir del decimoquinto percentil) han logrado mantener su situación invirtiendo en la educación, reduciendo el tamaño de las familias e incrementando la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, aquellos por debajo del decimosegundo percentil han perdido ingresos.³¹

En lo que respecta a la intervención estatal en los resultados del mercado de trabajo, hay relativamente pocos datos sobre la importancia de la redistribución estatal de rentas en

²⁷ N. del E.: El coeficiente de Gini es un indicador de la desigualdad que se utiliza, normalmente, para medir la desigual distribución de los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

²⁸ M. Green, y D. Hulme, "From correlates and characteristics to causes: thinking about poverty from a chronic poverty perspective", *World Development* 33(6), 2005, p. 867.

²⁹ A. G. Hurtado, "Development in Chile 1990-2005: Lessons from a positive experience", *UNU/Wider Research Paper No. 2006/13*, Helsinki, 2006.

³⁰ F. Ferreira y R. P. de Barros, "The slippery slope: explaining the increase in extreme poverty in urban Brazil 1976-96", *Policy Research Working Paper No. 2210*, Banco Mundial, Washington, 1999.

³¹ *Ibidem*, p. 32.

los países del Sur. Sin embargo, investigaciones realizadas en Brasil, Suráfrica y China apuntan a ciertas conclusiones generales. Los gobiernos recaudan fondos a través de impuestos sobre la renta y sobre el consumo. No obstante, con una parte importante de la población en el sector informal esta segunda fuente de financiación es especialmente significativa. En términos de gasto estatal, el trabajo de Vélez *et al.*³² sobre Brasil, resalta la importancia en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de la inversión directa del Estado en servicios básicos. Tras el análisis de los resultados agregados de las transferencias y desembolsos del Estado, Vélez *et al.* concluyen que, aunque el gasto público se distribuye de un modo regresivo en Brasil, es menos regresivo que los ingresos de los hogares y por tanto reduce la desigualdad de ingresos. Según sus cálculos, las pensiones reducen el coeficiente Gini en 1,85 puntos porcentuales.³³ En términos de los efectos positivos de la redistribución, resaltan la especial importancia del gasto público social y las inversiones en jardines de infancia, servicios para la infancia, mejoramiento de *favelas*, nutrición materna, educación básica y cuidados infantiles. Las inversiones en la enseñanza superior, las pensiones, las conexiones de alcantarillado y en vivienda son más regresivas mientras que los demás sectores son moderadamente progresivos (atención sanitaria pública, seguro de desempleo, conexiones de agua, transporte público urbano, educación secundaria).³⁴ Todo lo cual subraya la importancia de no asumir que la redistribución estatal es necesariamente favorable a los pobres.³⁵

Se han registrado experiencias similares en Suráfrica y China en las que los mercados de trabajo generan unas mayores desigualdades de ingresos asalariados, contrarrestadas tan sólo en parte por la redistribución financiera del Estado. En Suráfrica, donde la falta de un sector informal consolida la importancia de los ingresos urbanos formales en los centros urbanos, se han observado considerables aumentos en la desigualdad de los ingresos asalariados debido a las dinámicas del mercado de trabajo. No obstante, estos aumentos se han visto limitados en parte por la escala de la redistribución estatal, principalmente el aumento en la pensión por vejez y en las asignaciones por la infancia.³⁶ En China, las desigualdades de ingresos urbanos también están creciendo a una escala bastante significativa debido a las evoluciones del mercado. Además, la intervención del Estado sólo compensa la situación de

³² C. E. Vélez, R. P. de Barros y F. Ferreira (ed.), *Inequality and Economic Development in Brazil*, Banco Mundial, Washington, 2004.

³³ *Ibidem*, p. 30.

³⁴ *Ibidem*, pp. 31 y 33. Parecería que estos cálculos son *inputs* de gasto más que formas por las que las comunidades locales perciben y evalúan las transferencias estatales.

³⁵ Véase Van der Berg, "Trends in poverty and inequality since the political transition", *Stellenbosch Economic Working Papers* 1/2005, University of Stellenbosch, Stellenbosch, 2005, pp. 33-34, para un análisis similar en el contexto sudafricano.

³⁶ K. Pauw y L. Mncube, "The impact of growth and redistribution on poverty and inequality in South Africa. Country Study", N° 7, Brasilia: International Poverty Centre, 2007.; Van der Berg *et al.*, "Post-apartheid South Africa: Poverty and distribution trends in an era of globalization", *UNU/Wider Research Paper N° 2007/57*, United Nations University and World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2007; Van der Berg *et al.*, 2005, *op. cit.*, p. 9.

forma muy parcial.³⁷ En 1988, el coeficiente Gini para los ingresos urbanos retrocedió de 0,27 a 0,22 una vez considerados los impuestos estatales y las transferencias del Estado. En el 2002, el coeficiente Gini para los ingresos antes de impuestos y transferencias creció en 11 puntos porcentuales hasta 0,38; la intervención estatal redujo el coeficiente a 0,33.³⁸

En el caso chino, el crecimiento económico ha exacerbado las desigualdades de ingresos en zonas urbanas. Varios estudios realizados en Indonesia consolidan esta conclusión, indicando que las desigualdades urbanas se redujeron durante las crisis financieras y la recesión asociada de finales de los años noventa y aumentó en los periodos de crecimiento económico y de prosperidad.³⁹

La pobreza en los contextos urbanos se caracteriza por una dependencia de los mercados de trabajo y de los servicios básicos y por elevados niveles de precariedad en los barrios, en parte por los escasos niveles de inversión pública

La importancia de las desigualdades no basadas en los ingresos

La discusión anterior se centra en mediciones financieras del bienestar. Sin embargo, hay muchos otros aspectos de la desigualdad que son importantes para el bienestar de los ciudadanos urbanos. Las desigualdades de estatus pueden ser especialmente significativas, permitiendo a ciertas personas la posibilidad de ser socialmente móviles (o no) o reducir (o aumentar) la distancia social y la exclusión que sufren ciertos grupos. Según Stewart,⁴⁰ estas identidades de grupo producen desigualdades de un tipo diferente de aquellas que se determinan de modo individual y pueden conllevar la exclusión social sistemática de grupos

³⁷ Q. Gao, "Social benefits in urban China: Determinants and impact of income inequality in 1988 and 2002", *UNU/WIDER Research Paper No. 2006/117*, Universidad de las Naciones Unidas – Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki, 2006, p. 26.

³⁸ *Ibidem*, p. 16.

³⁹ J. Friedman, "How responsive is poverty to growth? A regional analysis of poverty, inequality and growth in Indonesia 1984-99", en R. Kanbur y A. J. Venables (eds.), *Spatial Inequality and Development* (pp. 163-208), Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 173; T. Akita y S. Miyata, "Urbanization, educational expansion and expenditure inequality in 1996, 1999 and 2002", *IFPRI Discussion Paper 728*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, 2007.

⁴⁰ F. Stewart, "Horizontal inequalities: a neglected dimension of development". Helsinki: UNU WIDER Annual Lectures 5, UNU/WIDER, 2001.

concretos. En un contexto urbano, el género, la raza y la etnia pueden ser importantes indicadores de este estatus y vincularse a la desigualdad. La clase y la casta siguen siendo factores importantes que inciden sobre las relaciones sociales. No obstante, al igual que en el caso de nuestros supuestos sobre la pobreza, es necesario ser cautos al hacer generalizaciones. Los hogares encabezados por mujeres podrían registrar una mayor incidencia de pobreza que aquellos encabezados por hombres, pero esto no es necesariamente el caso y en algunos contextos no parecerían sufrir de discriminación.⁴¹

Vivir en un asentamiento informal sin una dirección legal puede ser en sí un motivo de exclusión –puede impedir, por ejemplo, el estar inscrito en un censo electoral o dificultar el acceso a la escolaridad, la sanidad o a programas sociales–. Residir en un asentamiento urbano de bajos ingresos puede también ser un motivo de diferenciación y de discriminación social. Perlmann⁴² apunta a la discrepancia entre los ingresos percibidos por residentes en *favelas* y por los que no viven en *favelas*, los primeros obtienen (de media) el 40% de lo que perciben los segundos por 16 años de escolaridad. En su estudio longitudinal, argumenta que los residentes en la comunidad que estudió inicialmente, están en mejor situación que aquellos que llegaron más recientemente a la ciudad, es decir, han logrado ser socialmente móviles. No obstante, también destaca que los residentes se siguen sintiendo víctimas de discriminación, en parte porque, “[...] el simple hecho de vivir en una favela puede ser igual de estigmatizante, y muchas personas relataron que tienen miedo a dar su verdadera dirección en entrevistas de trabajo, conscientes de que esta llevaría que se les tratara con suspicacia y podría poner fin a la entrevista”.⁴³ Conclusiones similares se han apreciado en otras partes.⁴⁴

Por consiguiente, han sido numerosas las formas de organización comunitaria que han surgido en el seno de varios asentamientos informales para negociar la obtención de recursos con el gobierno local y para defender los intereses de los residentes de la localidad. En algunos casos, los líderes de estas organizaciones están involucrados en relaciones políticas clientelares. Sin embargo, estas organizaciones están creando, cada vez más, nuevos tipos de oportunidades políticas que se oponen a las desigualdades políticas además de encarar el acceso desigual a bienes y servicios esenciales. Según describe,⁴⁵ la unión de algunas organizaciones de base en Porto Alegre fue fundamental para el desarrollo de las

⁴¹ D. Mitlin, “The economic and social processes influencing the level and nature of chronic poverty in urban areas”, *Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 29*, University of Manchester, Manchester, 2003.

⁴² J. Perlmann, “Globalization and the urban poor”. *Wider Research Paper No. 2007/76*, Wider, Helsinki, p. 14.

⁴³ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁴ A. Henry-Lee, “The nature of poverty in the garrison constituencies in Jamaica”, *Environment and Urbanization* 17(2), 2005, pp. 83-100, para el caso de Jamaica; Marx y Charlton, “The case of Durban South Africa”, *Understanding slums: Case studies for the Global Report 2003*, Development Planning Unit, Londres, 2003, p. 8 para el caso de Durban, Sudáfrica.

⁴⁵ R. Abers, “Learning through democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre” en J. Friedman y M. Douglass (eds.), *Cities for citizens*, John Wiley and sons, Chichester, 1998, pp. 36-66.

metodologías de los presupuestos participativos en Brasil. Más recientemente, y en pueblos y ciudades de más de quince países, las organizaciones de ciudadanos sin tierra y habitantes de chabolas han creado proyectos innovadores para el desarrollo, que les han permitido negociar las ayudas estatales para sus propias actividades de desarrollo y que demuestran lo beneficioso de las aportaciones de los ciudadanos de bajos ingresos.⁴⁶

Conclusión

Este texto ofrece una breve introducción a uno de los mayores retos para estas primeras décadas del siglo XXI. La pobreza en los contextos urbanos se caracteriza por una dependencia de los mercados de trabajo y de los servicios básicos, además de elevados niveles de precariedad en los barrios de residencia, en parte por los escasos niveles de inversión pública. La estratificación social por razones de clase, género, etnia, raza y edad y, como se ha visto anteriormente, el lugar de residencia, acentúan las desigualdades de ingresos. Las consecuencias son la exclusión social y las dificultades de acceso a las opciones de desarrollo.

Aunque el crecimiento económico puede brindar oportunidades a algunos, los debates referidos anteriormente sugieren que son escasas las oportunidades para aquellos que se encuentran en los peldaños inferiores del mercado de trabajo y que las condiciones de mercado no inciden necesariamente de forma positiva sobre la pobreza y la desigualdad en zonas urbanas. El crecimiento económico ofrece oportunidades a las personas con mayor nivel de educación, pero como se ha visto, existen contextos en los que las desigualdades de ingresos han aumentado para otros. Incluso si se reducen los niveles de pobreza agregada, no está claro que la situación a la que se enfrentan los grupos de ingresos inferiores mejorará necesariamente.

Como se mencionó anteriormente, las desigualdades adoptan distintas formas. Con elevados niveles de informalidad en los mercados de trabajo, los impuestos suelen centrarse en desembolsos que son regresivos por naturaleza, ya que los grupos de bajos ingresos gastan una mayor proporción de sus ingresos. Según ilustran los datos de Brasil, si las pensiones son un elemento importante del gasto público, y el acceso a las pensiones depende de un estatus laboral previo, los trabajadores del sector formal se beneficiarán aún más y los trabajadores informales se quedarán aún más rezagados.

Sin embargo, debemos ser cautos antes de llegar a conclusiones pesimistas. Los gobiernos también invierten para mejorar los asentamientos de bajos ingresos y algunos lo hacen

⁴⁶ D. Mitlin, "With and beyond the state: coproduction as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations", *Environment and Urbanization* 20(2), 2008, pp. 339-360.

a una escala muy considerable.⁴⁷ Aunque la ubicación también puede ser una fuente de discriminación, los gobiernos tienen una tradición contrastada de introducir mejoras en el espacio urbano. Aunque determinadas actitudes hacia el género y la etnia pueden ser resistentes al cambio, incluso en estos casos en las últimas décadas se han observado transformaciones de estas actitudes en algunos contextos. Las actitudes hacia ciertos barrios pueden ser más fáciles de transformar, mediante mejoras físicas. La vida en los centros urbanos puede ser muy difícil pero muchos inmigrantes deciden permanecer en ellos por las oportunidades que logran identificar. Las mujeres pueden considerar positivas las mayores libertades asociadas a un modo de vida urbano.⁴⁸ Aunque sea importante no idealizar lo que las comunidades de bajos ingresos pueden hacer por sí mismas, existen en muchas ciudades del Sur, varias iniciativas de apoyo a las actividades de desarrollo desde las bases. Estas iniciativas demuestran que un Estado que realmente se involucre en la cuestión puede hacer frente a varios aspectos de la pobreza y la desigualdad, además de crear oportunidades para los ciudadanos de las áreas urbanas. El primer, y fundamental, paso es lograr comprender la naturaleza, extensión y causas de la pobreza y la desigualdad urbanas.

⁴⁷ Somsook Boonyabancha, "Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter ungrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, 17 (1), 2005, pp. 21-46; ONU-Habitat, "The challenge of slums", *Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications, Londres, 2003.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Sara Pantuliano, "Sustaining livelihoods across the rural-urban divide: Changes and challenges facing the Beja pastoralists of north eastern Sudan", *Pastoral Land Tenure Series* No. 14. International Institute for Environment and Development, Londres, 2002, p. 43, debate sobre Port Sudan y Pryer 2003 sobre Dhaka.