



FACULTAD DE GEOGRAFIA E HISTORIA

# TESIS DOCTORAL

## EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA MARGINAL EN MÉXICO. EL CASO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS PERIFÉRICOS EN EL SUR DE TAMAULIPAS, MÉXICO.



PRESENTA:

*Elda Margarita Hernández Rejón*

DIRECTOR DE LA TESIS:

*Dr. Josep Oliveras Samitier*

TUTOR:

*Dr. José Luis Luzón Benedicto*

*Noviembre de 2009.*

## *Agradecimientos:*

La investigación académica es un proceso que se debe al trabajo intelectual, pero especialmente al deseo personal. Para desarrollar este trabajo es necesario contar con las condiciones propicias y los recursos, que en general son producto del apoyo de otras personas.

Como Profesora de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en México tuve la oportunidad de cursar el programa doctoral en Planificación Territorial y Desarrollo Regional en la Universidad de Barcelona, gracias a las facilidades que me otorgó mi institución a través del Director de la facultad el Dr. Julio César Barrientos Cisneros y del Ing. Roberto Pichardo Ramírez.

Por la Universidad de Barcelona, el apoyo y tutoría del Dr. José Luis Luzón Benedicto, a quien le reitero mi agradecimiento y amistad.

Destaco y agradezco de manera muy especial el invaluable apoyo del Dr. Josep Oliveras i Samitier, que fue primeramente mi profesor en el programa de doctorado en planificación territorial y desarrollo regional, posteriormente mi asesor para el DEA y finalmente mi director de Tesis, quien se preocupó y me apoyo durante todo el proceso de investigación; lo reconozco y le aprecio su apoyo intelectual, pero sobre todo su amistad y la motivación que me infundo para poder llegar a concluir este trabajo.



## *Dedicatoria:*

A las personas a quienes dedico este trabajo les agradezco infinitamente, y les reconozco su apoyo personal para que mi esfuerzo se materializara.

A mis padres, reconociendo a quienes cimentaron la estructura de mi espíritu y mi persona, y ahora, después de terminada su misión conmigo, continuando con el apoyo hacia mis niños. Especialmente a mi papá, Remigio (q.e.p.d), quien no pudo ver finalizado mi esfuerzo, pero me acompañó junto a mi mamá, a lo largo del trayecto.

A Emiliano y Santiago, mis niños, quienes son mi motivación y orgullo, además de reto para continuar en el camino de mi crecimiento personal y profesional.

A Raúl, mi esposo, quien es mi inspiración, mi apoyo incondicional, y mi mejor amigo, con quien compartí y disfrute la experiencia y el proceso doctoral, y con quien camino hacia la superación.



***“LA VERDADERA CIENCIA ENSEÑA, SOBRE TODO A  
DUDAR Y A SER IGNORANTE”***

Miguel de Unamuno



## **PRIMERA PARTE**

### **Fundamentos de la investigación: Bases teórico-contextuales del tema de estudio.**



Fuente: Elaboración Propia.





## **CAPÍTULO 1**

# **EL CRECIMIENTO URBANO DE LAS CIUDADES Y LA URBANIZACIÓN DE LA POBREZA.**



## **1.1. El Crecimiento urbano de las ciudades**

*La pobreza degrada y destruye moral, social y biológicamente,*

*El más grande milagro cósmico: la vida urbana.*

*La existencia de la pobreza es una aberración.*

**Julio Boltvinik.**

Este primer capítulo describe el escenario de partida donde emerge la problemática que da pauta a esta investigación. Dicho escenario lo conforma el tema del crecimiento urbano de las ciudades y su relación con la pobreza. En este sentido, se presenta en el siguiente párrafo, una revisión breve de los diferentes conceptos de lo que es una ciudad, que no es exhaustiva, ya que no es nuestro propósito ahondar en la conceptualización, sin embargo es necesario definirla como punto de partida del tema del crecimiento urbano y la pobreza urbana.

### **1.1.1. Conceptos y definición de ciudad.**

No se puede conceptuar a la vivienda de manera aislada, independiente, ya que es un elemento integrado en una ciudad, elemento que contribuye al paisaje, a la estética, a la conformación, a la salud y al funcionamiento de la ciudad.

Pero ¿podemos definir lo que es la ciudad actual? Intentaremos hacerlo a través de la perspectiva de diversos autores.

El tema de la ciudad ha interesado desde mucho tiempo atrás desde filósofos, escritores, políticos, entre otros.

Revisaremos algunas definiciones que a mi parecer servirán para entender el concepto de la ciudad actual y la importancia de la misma.

Primeramente desde la óptica filosófica, Henri Lefebvre da diversas definiciones, sin embargo una sencilla que me parece bastante profunda es que la ciudad es, *“la proyección de la sociedad sobre el terreno”*.

Desde el punto de vista sociológico, la ciudad es una aglomeración de personas que viven juntas en estrecha vecindad.<sup>3</sup>

Max Weber define desde la óptica de la economía a toda ciudad como una *“localidad de mercado”*, entendiéndose que es un centro económico y de intercambio de productos.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la ciudad no solo es *mercadeo*, sino algo más complejo, algo no solo físico donde hay casas, tiendas, calles, personas; sino algo más abstracto y en su conjunto forma la ciudad.

En ese sentido, me parecen más adecuados los diferentes conceptos que sobre la ciudad señala Mumford<sup>4</sup>:

*“La ciudad constituye un hecho de la naturaleza, lo mismo que una cueva o un hormiguero. Más también es una obra de arte consciente, y contiene, dentro de su almacén comunal, muchas formas de arte más simples y más personales. La mente adquiere forma en la ciudad, y a su vez las formas urbanas condicionan la mente. El espacio, lo mismo que el tiempo, se reorganiza artísticamente en las ciudades, en las líneas periféricas y en las siluetas de los edificios.*

---

<sup>3</sup> Véase A. POSADA, A (1927), *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 3ª ed. Madrid.

<sup>4</sup> Véase L. MUMFORD (1945), *La cultura en las ciudades*. p. 47

*Al elegir los planos horizontales y los picos verticales, al utilizar o rechazar un lugar natural, la ciudad conserva la huella de una cultura y de una época y la relaciona con los hechos fundamentales de la existencia. La cúpula, el capitel, la avenida abierta y el patio cerrado nos revelan no solamente las diferentes disposiciones físicas, sino también las concepciones esencialmente diferentes del destino humano.*

*La ciudad es de utilidad física para la vida colectiva y un símbolo para aquellos movimientos colectivos que aparecen en circunstancias favorables. Junto con el idioma, es la obra más grande del hombre”.*

La anterior definición que da Mumford, va más allá del valor físico de la ciudad, él ve a la ciudad como un elemento más de la naturaleza, que interactúa y condiciona el destino humano. Él reflexiona sobre la utilidad física que tiene para la vida del hombre la ciudad.

En otra obra del mismo autor<sup>5</sup>, se aborda el papel de las dimensiones y estructuras físicas de la ciudad como el objetivo primordial de ésta:

*“En la actualidad las dimensiones físicas y el alcance humano de la ciudad han cambiado; y la mayor parte de las funciones y estructuras internas de las ciudades deben ser remodeladas para que promuevan eficazmente los objetivos más vastos que es necesario lograr: la unificación de la humanidad misma. El papel activo de la ciudad, en el futuro, será el de llevar al grado máximo de desarrollo la diversidad y la individualidad de las regiones, las culturas y las personalidades. Se trata de objetivos complementarios y su alternativa es la actual destrucción mecánica del paisaje y de la personalidad humana.*

---

<sup>5</sup> Véase L. MUMFORD (1966), *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Capítulo: *Visión retrospectiva y perspectiva*. Vol. II.

*Sin la ciudad, el hombre moderno carecería de defensas eficaces frente a esos colectivos factores mecánicos que, incluso ahora, están listos para hacer superflua toda la vida auténticamente humana, excepto en el caso del desempeño de una pocas funciones subordinadas que la máquina no domina todavía”.*

Otra definición que me parece interesante es la que señala Adolfo Posada, ya que él define a la ciudad como una *fuerza propulsora*, como un foco de concentración local de diversas energías en donde se produce una integración de elementos y de funciones, además menciona que la ciudad es el instrumento del impulso humano para crear, construir y destruir.

Esa fuerza propulsora impulsa no solo a la ciudad sino a la región en donde se encuentra inserta, como dice Horacio Capel<sup>6</sup>, las ciudades no son organismos aislados, sino que están en estrecha conexión con la región que se encuentran insertas.

Retomando el concepto de A. Posada, podemos decir que la ciudad es donde el ser humano concentra su fuerza y su energía y a través de ella puede ser capaz de ser creador o destructor.

En ese sentido, la ciudad debe brindar bienestar, seguridad y los elementos necesarios para el desarrollo del ser humano, por tal motivo una ciudad con problemas genera caos y no proporciona a sus habitantes el bienestar que requieren. Uno de los problemas que tienen las ciudades, es el de los asentamientos precarios, y la vivienda marginal.

Con respecto a este tema, Mumford también aborda el tema de los asentamientos marginales como parte innegable de la ciudad, y a este respecto comenta:

---

<sup>6</sup> Concepto que se menciona en H. Capel y J. Vila Valenti (1970), *Campo y ciudad en la geografía española*.

*“Hoy no sólo tenemos que hacer frente a la ruptura social original. Asimismo nos enfrentamos a los resultados físicos y sociales acumulados de esa ruptura: paisajes mutilados, distritos urbanos desordenados, focos de enfermedad, grandes zonas recubiertas de hollín, y kilómetro y más kilómetros de barrios miserables, “estandarizados”, alrededor de las grandes ciudades”.*

Podríamos continuar definiendo a la ciudad, sin embargo no es nuestro objetivo desarrollar un análisis exhaustivo de los diferentes conceptos de una ciudad. Simplemente el definir lo que es ciudad es el punto de partida de la investigación, pues es en ella en donde se genera la problemática urbana de la vivienda marginal.

En ese sentido, mi concepción de ciudad es: un espacio donde las personas desarrollan sus funciones básicas para la vida y, los elementos físicos de la ciudad (casas, calles, edificios, áreas verdes, entre otros) son el reflejo de su formación y necesidades.

Julio Cortázar, escritor latinoamericano definió lo que es un puente, diciendo que: *un puente es la persona que cruza el puente.*

Haciendo una analogía, considero que *la ciudad son las personas que en ella coexisten.*

En ese sentido, los problemas que en las urbes se producen son producto de las personas que la habitan. Por tanto, la ciudad debe facilitar las condiciones para el desarrollo de las personas y del entorno.



### **1.1.2. El crecimiento urbano en América Latina y México.**

En este apartado se presenta de manera general como ha sido el crecimiento urbano en América latina y en México.

De acuerdo a Milton Santos la urbanización del mundo no ha sido de manera progresiva, sino a través de “saltos cronológicos correspondientes a otras tantas mutaciones técnicas o económicas<sup>7</sup>”.

Sin embargo, en mi opinión independientemente de cómo ha sido ese crecimiento, el hecho es el crecimiento mismo, visto como un fenómeno que en principio reactiva economías y apoyo el desarrollo y evolución de las ciudades, pero que se convirtió en un fenómeno de afectación, en distintas dimensiones por supuesto, pero que afecta, principalmente en las ciudades del llamado *tercer mundo*.

En 1950 había en el mundo 86 ciudades con más de un millón de habitantes. Actualmente hay 400 y se estima que en 2015 serán 550 (ONU- 2002). Y la tendencia es que seguirá creciendo, produciéndose en su mayoría en países en vías de desarrollo<sup>8</sup>.

La tendencia es que para el año 2030 la población mundial supere los 8.000 millones de habitantes.

La población mundial en 2005, alcanzo los 6. 500 millones de personas, de los cuales 3.177 millones viven en zonas urbanas.

De acuerdo a datos de las Naciones Unidas, América Latina y el Caribe se ubica como la segunda región más urbanizada del planeta, y el 77% de su población vive en ciudades. En el cuadro 1.1. Se observan los datos de la población total y urbana, según regiones a nivel mundial.

---

<sup>7</sup> Véase M. SANTOS, M. (1973), *Geografía y economía urbana en los países desarrollados*, p. 44.

<sup>8</sup> De acuerdo a Yeu-man Yeung (1997), es innegable el crecimiento urbano a nivel global, sin embargo puede frenarse en casos concretos por problemas de tamaño y aglomeración.

**CUADRO 1.1.  
POBLACIÓN TOTAL Y URBANA SEGÚN REGIONES DEL MUNDO. 2005**

<b>Regiones<sup>9</sup></b>	<b>Pob. Total (M. de hab)</b>	<b>Pob. Urbana (M. de hab)</b>	<b>Participación urbana</b>
Regiones más desarrolladas	1.211,3	908.5	75%
Regiones menos desarrolladas	5.253,5	2.206,5	42%
África	905.9	353.3	39%
Asia	3.905,4	1.523,1	39%
Europa	728,4	531.7	73%
América Latina y el Caribe	561,3	423.2	77%
América del Norte	330,6	264.5	80%
Oceanía	33,1	24.2	73%
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>6.464,7</b>	<b>3.103,1</b>	<b>48%</b>

Fuente: World Population Prospects, United Nations 2005.

Pero ¿Cómo se ha generado ese crecimiento? El mayor crecimiento de las ciudades se produjo en el siglo XIX, siendo entre las causas principales la Revolución industrial. La tendencia se extendió hacia el siglo XX, y no solamente se generó el crecimiento de la población sino el continuo traslado de lo rural a lo urbano.

El por qué el fenómeno es mayor en países en vías de desarrollo, tiene una razón fundamentalmente, y es que a parte del crecimiento natural, debido a los nacimientos, existe otro aporte debido a la emigración hacia los diferentes centros urbanos.

<sup>9</sup> Las Naciones Unidas considera como regiones más desarrolladas a todos los países de Europa y América del Norte, así como Australia, Japón y Nueva Zelanda. Y como regiones menos desarrolladas a los países de África, América Latina, Asia (excluyendo a Japón) y Oceanía (excluyendo Australia y Nueva Zelanda).

Con respecto al fenómeno urbano en América Latina, éste tiene características específicas, ya que las ciudades surgen al servicio de la colonización, así mismo, existen diferencias en cuanto a la urbanización en los distintos países de América Latina. Estas diferencias de crecimiento de las ciudades son generadas principalmente por las condiciones geográficas del continente.

En América Latina, en 1960 la proporción de habitantes en localidades de más de 20.000 habitantes fue del 32%, en Europa del 41%. En relación con los habitantes de las ciudades de más de 500.000. El 5% de la población mundial vivía en ellas en 1920, mientras que en 1960 el porcentaje se elevó al 12%<sup>10</sup>.

En México, la aparición y desarrollo de gran parte de las ciudades mexicanas ha obedecido a decisiones previamente establecidas que seguían unos principios teóricos de orden político, religioso, socioeconómico, demográfico, estético, territorial y ambiental (G. Garza, 1985; 1996).

En el Valle de México se localizan los primeros vestigios de planeación urbana y ordenación territorial en el país, como el gran centro ceremonial de Teotihuacán, con una antigüedad de 1800 años. Precisamente, la planeación de estas primeras ciudades prehispánicas, basadas en una sociedad teocrática, presentan un riguroso trazo urbano que abarca desde las pirámides residenciales provistas de calles con banquetas, red de drenaje pluvial, plazas, templos, mercados, baños de vapor y otros.

A partir del siglo VIII d. C. florecieron grandes centros urbanos ceremoniales, como Teotihuacán, Tikal, Xochicalco, Monte Alban, Mitla y el Tajín, donde se aprecia la planeación tanto en el diseño urbano como en los sistemas de construcción de los edificios.

---

<sup>10</sup> Datos obtenidos de V.Urquidí (1976). pp.397-400

El desarrollo urbano prehispánico tiene su cenit con la ciudad azteca de México-Tenochtitlán, emplazada en el lago Texcoco y donde se construyeron grandes templos y palacios. El fin de la planeación urbana prehispánica estuvo marcado por la llegada de Hernán Cortés a México y la toma de México-Tenochtitlán en 1521 (INEGI, 2005).

Los españoles impusieron pronto la planeación urbana vigente en Europa, produciéndose un importante cambio en el urbanismo, la arquitectura, las costumbres y la religión. Fruto del dominio militar y cultural español se levantaron fortalezas como Villa Rica (Veracruz) en 1519, sin embargo, la fundación de la nueva ciudad de México sobre la antigua Tenochtitlán marcó el verdadero inicio del nuevo estilo. La planeación de la nueva ciudad de México fue realizada por el español Alonso García Bravo, quien favoreció la construcción de edificios sobre estructuras prehispánicas.

Los gobernantes españoles siguieron construyendo obras civiles y religiosas, De hecho, la corona española impuso que los encargados de la planeación de las ciudades (construcción de edificios y obras de ingeniería) fuese una actividad reservada sólo a los españoles por nacimiento.

Cuando en 1823 México obtiene su independencia, en las principales ciudades de México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey) se comienzan a observar desequilibrios en la trama urbana y problemas de bienestar, favorecidos por el crecimiento de los asentamientos irregulares en la periferia.

La emigración rural es la gran protagonista de esta ocupación en los bordes de las ciudades, las llamadas colonias obreras, cuyos individuos vienen atraídos por el efecto llamada de las primeras industrias.

Asimismo, hasta la segunda mitad del siglo XIX la escasez de técnicos e ingenieros mexicanos va a agudizar los problemas de ordenamiento urbano, sobre todo a raíz de la marcha de los españoles, que habían desempeñado esa función en exclusividad.

En la década de 1940, México, al igual que el resto de Latinoamérica, contaba con un perfil demográfico rural. Precisamente, al final de la Segunda Guerra Mundial los gobiernos ven en la industrialización y en el establecimiento de nuevos polos de desarrollo la fórmula para mejorar sus economías nacionales (J. Dávila, 1998).

Sin embargo, las nuevas estrategias nacionales tuvieron profundos efectos al favorecer la concentración de población en algunos puntos del territorio: las ciudades.

A partir de la década de 1950 en México se producen importantes desequilibrios territoriales y en la propia jerarquía urbana regional. Este proceso tiene como consecuencia un aumento del deterioro de ciertos recursos naturales y el incremento de las desigualdades regionales entre las zonas rurales marginadas del Sur del país (Chiapas, Oaxaca) y zonas urbanas desarrolladas e industrializadas del Centro y Norte del país (Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León).

Entre 1950 y 2000 la tasa de población urbana pasó del 42.6 al 74.6%, mientras que la tasa de población rural se redujo a la mitad, pasando del 57.4% al 25.4%.

Hacia la década de 1980, surge una política nacional, establecida el Plan Nacional de Desarrollo 1976-1982 para impulsar el desarrollo de polos industriales, planeada como estrategia para desconcentrar el crecimiento industrial de las grandes urbes del país; como la zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; hacia nuevos polos estratégicos de desarrollo, siendo favorecidas

Principalmente ciudades medias y con condiciones geográficas favorables para su comunicación hacia otros puntos del país.

Las nuevas estrategias nacionales tuvieron profundos efectos al favorecer la concentración de población en algunos puntos del territorio: las ciudades. Lo que generó un cambio en la dinámica de crecimiento, que desplazó habitantes a otras ciudades de México principalmente al Norte, como las ciudades fronterizas de Mexicali, Tijuana, Torreón y Ciudad Juárez así como Hermosillo, Saltillo y Monterrey.

México presenta un patrón polarizado de concentración y dispersión de la población. En 2005, la población total de México era de 103 millones de habitantes (INEGI, 2005) y La capital del país se convirtió en una de las urbes más pobladas del planeta con más de 22 millones de habitantes y con graves problemas de habitabilidad (contaminación, vivienda, tráfico, delincuencia, marginación, pobreza).

Las ciudades actuales son fruto de combinaciones de fenómenos urbanos pasados y nuevos. Los grandes problemas urbanos de las ciudades mexicanas no surgen solamente de la insuficiencia de recursos ni de la tecnología, sino de los modelos de desarrollo en que se basa el funcionamiento del sistema urbano (D. Díaz, 2002).

El importante crecimiento urbano de México y Latinoamérica es el resultado de un proceso de transformaciones políticas, demográficas y socioeconómicas como:

- a) Una fuerte inmigración rural
- b) Modificaciones en la distribución de usos y actividades
- c) Socioeconómicas y residenciales en el suelo en la ciudad.
- c) Cambios funcionales y desequilibrios regionales.
- d) Permisividad pública y falta de iniciativa municipal.

Sin duda el crecimiento demográfico y la continua urbanización que se ha generado a nivel mundial, representa retos importantes para los países, especialmente los menos desarrollados, ya que el crecimiento urbano genera diversos problemas.

En base a lo anterior, se presenta en el siguiente apartado una reflexión sobre la problemática generada por el crecimiento de las ciudades.

### **1.1.3. Los problemas generados por el crecimiento urbano en las ciudades.**

Como ya se expuso en el párrafo anterior, el crecimiento urbano se ha dado rápidamente y la tendencia es que sigan creciendo las ciudades. Por lo cual es fundamental el conocimiento de la problemática generada en estas por la misma urbanización, ya que ello permitirá el contar con información que apoye la mejor solución de la problemática así como contribuya a lograr el bienestar de los habitantes de las ciudades.

En ese sentido, considero que los males que adolecen las ciudades latinoamericanas son bien conocidos, retomando los señalados por Rubén Pesci (1998), en:

- *Hipercrecimiento*, en América Latina por ejemplo, la urbanización crece entre un 3 al 4%;
- *Carencias de servicios*, debido al acelerado crecimiento de las mismas, aumentan también los asentamientos y las necesidades de infraestructura y servicios básicos (agua potable, saneamiento, electrificación) provocando que exista un déficit en los mismo.

- *Discontinuidad de gestión*, dado por asuntos políticos, ya que al entrar un nuevo gobierno, ya sea local, estatal o federal, generalmente no hay una continuidad en los proyectos.
- *Control normativo escaso y estático*, básicamente por la dinámica y continua transformación de las ciudades, que evoluciona más rápido que la normatividad existente, además de la falta de planeación.
- *Poca proyectualidad e inversiones*, derivado del punto anterior, así como otros intereses, por parte de los gobernantes.
- *Inseguridad e insolaridad*, el primero básicamente producto de la pobreza y permisividad por parte de los gobiernos particularmente en América Latina. El segundo consecuencia del primero, y del miedo generado lo que fomenta una sociedad poco solidaria.

Además de los problemas estructurales mencionados, es innegable que al crecer las zonas urbanas se generan problemas de marginación y desigualdad además de otros problemas de habitabilidad.

Dichos problemas han sido ampliamente estudiados por diversos autores, como Harvey (1973), Castells (1978), Gilbert (1992), entre otros. Problemas como:

- pobreza,
- inseguridad,
- congestión vial,
- vivienda, desempleo,
- desigualdad ante el acceso a los servicios públicos,
- contaminación atmosférica,
- contaminación acústica,



- contaminación paisajística,
- contaminación por residuos sólidos urbanos e industriales,
- ocupación irregular del suelo,
- vulnerabilidad ante desastres, entre otros.

Entonces, es necesario estudiar la problemática particular generada por el crecimiento urbano. Como señala Horacio Capel, existen diferentes determinaciones del territorio que es preciso conocer y la tarea es reflexionar sobre esas determinaciones y la afectación al problema de expansión. Capel menciona como determinaciones: la estructura de la propiedad, servidumbres de uso, externalidades negativas -por ejemplo industrias contaminantes, basureros y las dadas por el medio físico-(H. Capel, 2001).

En esta investigación, se pretende abordar de manera particular la problemática de la vivienda marginal ubicada en asentamientos precarios urbanos, situación que se nace principalmente debido a la pobreza. En ese sentido en el siguiente capítulo se profundiza en el tema de la pobreza.

## **1.2. Marco de referencia de la pobreza.**

Como ya se expuso en el epígrafe anterior, para el año 2030 más del 60% de la población mundial será urbana, por lo tanto se incrementaran los problemas en los espacios urbanos, problemas de servicios, de vivienda, de medio ambiente, de vialidad, habitabilidad y pobreza. La pobreza urbana y su impacto en el espacio son por tanto uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el mundo.

Sobre esto, el Banco Mundial señala que: *“... el número de habitantes de las ciudades crecerá en unos dos mil millones durante los próximos 25 años y las ciudades con muchos barrios miseria enfrentaran un crecimiento significativo del fenómeno, a menos que adopten reformas para enfrentar el problema...El desafío es que las ciudades adopten un enfoque inclusivo tanto para los tugurios como para sus habitantes, y que traten de adelantarse al reto esperado...Aquellas ciudades que han logrado progresar lo han conseguido creando el espacio en el que pueden hacerse realidad las aspiraciones de los habitantes de barrios bajos que trabajan en la ciudad...”*

En este sentido se han desarrollado en varios países los mapas de pobreza, los cuales son la representación espacial de las características económicas, sociales y ambientales de una región, un municipio o el país.

En este epígrafe se conceptualiza a la pobreza y la marginación, y se aborda el tema con respecto a América Latina y a México principalmente.

### **1.2.1. Conceptualización de la pobreza y marginación.**

La pobreza ha sido generalmente asociada con situaciones de tipo carencial, con respecto a lo necesario para vivir. También se asocia al grado de insatisfacción de las necesidades humanas básicas, para lograr un nivel de vida adecuado. Por tanto para entender el concepto de pobreza se definirá entonces el término necesidad.

A este respecto señalamos necesidades básicas como por ejemplo el alimento, el vestido, la vivienda. Entonces, el no cubrir una necesidad sería carecer de algo, en este sentido podemos mencionar muchos tipos de carencias: afectivas, como compañía, amor, felicidad, esparcimiento, entre otras. Sin embargo en el contexto de la pobreza, la carencia sería de algo material, que se concreta en falta de dinero. En ese sentido, me parece interesante retomar el concepto que sobre el “carecer” da Adam Smith, quien menciona que es todo aquello que la gente, incluso de la clase más baja, debería tener para no avergonzarse en público.

Es que en términos materiales la libertad depende de las posesiones. Algo tan simple como que si “no se tiene nada”, entonces no se tienen los medios para “hacer nada”. Lo material, y en específico el dinero es una plataforma de soporte de la sociedad (S. Ringen, 2004).

En la literatura se encuentran diversas conceptualizaciones del término de “pobreza”. Las definiciones implican diferentes enfoques. A continuación se revisan brevemente algunos conceptos:

En 1984, el Consejo de Europa amplió una definición dada por ellos mismos en 1975, quedando que: *“por pobre se entenderá a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos materiales (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que viven”*

En 1988 Katzman define la pobreza como: *“la situación más o menos permanente de los hogares cuya insuficiencia de ingresos redunde en carencias críticas en la satisfacción de las necesidades básicas”*<sup>11</sup>

Para E. Hernández, la pobreza sería la privación de una determinada capacidad que adquiere una connotación absoluta en el espacio de las capacidades y las formas de satisfacerlas mediante el uso de los recursos.

La ONU hace una conceptualización más amplia y define el término de “pobreza absoluta” como una condición que se caracteriza por la carencia de necesidades humanas básicas, y que no solo dependen del ingreso, sino del acceso a los servicios. Dichas necesidades incluyen: la alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información.

En este sentido podemos señalar que el ingreso es un elemento muy importante, pero la accesibilidad a los servicios públicos y a la infraestructura básica como el abastecimiento de agua potable, drenaje, calles, salud, educación, servicios de limpia y recolección de residuos sólidos, entre otros tiene igual o quizás mayor importancia, ya que de ellos depende la calidad de vida de las personas y del entorno.

---

<sup>11</sup> KATZMAN, R (1988), “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, Rev. De la CEPAL n° 37.

La necesidad de medir la pobreza desde los diversos enfoques es cada vez más urgente y se requieren mediciones confiables para una verdadera planificación de políticas de combate a la pobreza.

Amartya Sen (1984) criticó las nociones puras de pobreza relativa. La reflexión de este autor no se basa en la posición de bienes que tienen las personas, sino en la falta de capacidades para satisfacer necesidades básicas, las cuales varían ampliamente, según el momento de la vida de los individuos y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en la sociedad. En este sentido, los activos y el ingreso son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas.

De acuerdo con esta perspectiva, la vivienda constituye para los pobres un activo para que las familias de clases populares logren vivir aunque sea en condiciones mínimas en las ciudades, lo que les permitirá tener un trabajo y un salario (aunque sea bajo), pero que le garantice mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios públicos (salud, educación, recreación). Así mismo Sen encuentra que los conceptos de la pobreza y marginación, se encuentran íntimamente ligados. Como ya nos referimos anteriormente, la pobreza puede concebirse como la ausencia de las capacidades básicas (nutrición, salud, educación, y vivienda) que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad.

La marginación implica un problema en el que se aparta de la sociedad a un sector de ella o a una o varias personas con repercusiones de tipo cultural, social, educacional, laboral, entre muchas otras; resultado de las condiciones económicas y estructurales, de ahí que haya marginación a nivel personal y marginación social, inclusive puede existir una marginación sin pobreza.

Sin embargo, el hecho de que exista una no significa que exista la otra necesariamente, tanto la pobreza como la marginación son fenómenos multidimensionales, cuyo análisis y medición es una tarea de extrema complejidad que se deriva de los diferentes marcos analíticos y criterios utilizados en su estudio. Por último no existe un concepto único universalmente aceptado.

Se entiende por marginalidad un concepto amplio que esta directamente asociado a la pobreza y que representa a amplios grupos que se encuentran al margen de los beneficios del crecimiento económico y que se expresa en vivienda, empleo, alimentación, ingresos, cultura y educación, entre otros (L. De Lomnitz, 1998).

Por población marginada se entiende a aquella que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo y de los beneficiarios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible (COPLAMAR, 1998) .

De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), la marginación socialmente se expresa como la persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficiarios.

Sin embargo, los pobres y los marginados viven una situación mucho más compleja que la que surge de su pobreza patrimonial.

Viven la exclusión social, en la cual los sectores populares son discriminados o segregados en diferentes dimensiones como: dificultades de acceso a un empleo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la educación; las características de la exclusión son: aislamiento, segregación territorial, carencias, viviendas de baja calidad, discriminación por género, política, institucional, étnica, de algunos grupos sociales.

Actualmente en América Latina se presentan elevados índices de pobreza, desigualdad económica y social, lo cual nos hace una región dividida en la cual se generan procesos de discriminación y exclusión social a que están sujetas las clases más populares.

### **1.2.2. Medición de la pobreza: principales enfoques**

El tema de la pobreza ha sido tratado ampliamente, en su mayoría como *el problema de la pobreza*, tratando de observar el fenómeno, explicarlo, desmenuzarlo, en algunas investigaciones se parte del supuesto de si una persona es pobre o no lo es; sin embargo la situación no es tan elemental, existen muchos investigadores que ha propuesto metodologías para medir la pobreza desde varias perspectivas, rangos, o características.

La medición de la pobreza suele verse como una cuestión de identificación, determinar el grado de pobreza en una sociedad a partir de la situación de quienes son pobres (A. Sen y J. Foster, 1997). Para medir la pobreza, diversos investigadores y estudiosos del fenómeno, como Boltvinik, Ruggeri, Atkinson, entre otros han utilizado varios métodos de medición que arrojan una amplia variedad de cálculos sobre el grado de pobreza y su comparación con otras naciones.

Seebohm Rowntree (1901), llamado el padre de la investigación empírica de la pobreza, utilizó para su primer estudio sobre pobreza en Cork, un modelo que reconocía los grados de pobreza. En su trabajo publicado en 1901 menciona dos tipos de pobreza; la Pobreza Primaria como aquella en la que se carecía de “los ingresos necesarios para mantener un estado de eficiencia física” y la pobreza secundaria consistía en “vivir con carencias obvias y miseria” debido a la ineficiente utilización de los medios disponibles.

Para resumir de manera general los métodos de medición, es apropiado mencionar el trabajo de Boltvinik (2002) titulado métodos de medición de la pobreza; en el cual elabora una tipología de los métodos de medición, clasificándolos como: normativos, no normativos y semi-normativos. En dicho trabajo se menciona que los métodos normativos son aquellos que definen el o los umbrales que separan a los pobres de los no pobres con base en una noción del mínimo nivel de vida aceptable o en una noción de las necesidades básicas que deben ser satisfechas y los satisfactores requeridos para que esta condición se cumpla. Adicionalmente clasifica a los normativos y seminormativos con base en dos características, la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar (o de las carencias)<sup>12</sup> y el uso de indicadores en una o varias dimensiones. Los métodos que utilizan tanto indicadores directos como indirectos los llamó combinados. Los métodos toman en consideración las fuentes de bienestar de los individuos y de los hogares.

---

<sup>12</sup> La directa se basa en las condiciones de vida percibidas en los hogares. La indirecta se base en si los recursos (ingreso corriente) disponibles del hogar son o no suficientes para la satisfacción de necesidades.



Estas fuentes son directas: El ingreso corriente, el patrimonio familiar; entendido como el conjunto de bienes durables y activos que proporcionan servicios básicos a los hogares (V. gr. La vivienda y el equipamiento domestico); los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar, el acceso a los bienes y servicios gratuitos (o subsidiados) que ofrece el gobierno, el tiempo libre y el disponible para el descanso, el trabajo doméstico y la educación y los conocimientos de las personas; entendido no como los medios para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento; y las habilidades.

En el cuadro 1.2 se presenta un resumen elaborado por Boltvinik de la tipología de métodos de medición de la pobreza.

**CUADRO 1.2.  
TIPOLOGÍA DE MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA, VERSIÓN SINTÉTICA**

MÉTODOS	UNIDIMENSIONALES	MULTIDIMENSIONALES
<b>INDIRECTOS</b>		
NO NORMATIVOS	Líneas de pobreza (Lp) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puramente relativistas (OCDE)</li> <li>• Otras LP no normativas (v.gr. punto Wolf)</li> <li>• Otros (v.gr. coeficiente de Ángel)</li> </ul>	
SEMINORMATIVOS (SN)		
NORMATIVOS (N)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canasta Normativa Alimentaria (CNA) (SN) (Orshansky, CEPAL, Gobierno de México). Gasto alimentario vs. Costo de la CNA.</li> <li>• Canasta Normativa Generalizada (N). (Coplamar, Bradshaw).</li> <li>• LP subjetivas. (Leyden, Hagenaars, Calla)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso-tiempo (N) (Vickery, Boltvinik-Damián)</li> <li>• Ingreso-activos (N) (sugerido por Townsed)</li> </ul>
<b>DIRECTOS</b>		
NORMATIVOS (N)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Variante original (INDEC, PNUD RLA/86/004) (N)</li> <li>• Variante mejorada (Boltvinik, UDAPSO) (N)</li> <li>• Índice de privación Variante original (Townsed) (N)</li> <li>• Variante mejorada (Desal-Shah) (N)</li> <li>• Carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos (Mack-Lansley) (N Concensual)</li> </ul>
<b>COMBINADOS</b>		
NORMATIVOS (N)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de pobreza objetiva (Townsed-Gordon) (N)</li> <li>• Normas de NBI reveladas (progresos-oportunidades) (N)</li> <li>• MMIP Versión original (PNUD, RLA/86/004)</li> <li>• Versión mejorada (Boltvinik) (N)</li> <li>• Índice de progreso social-privación vital. (Desal) (N).</li> </ul>
SEMINORMATIVOS (SN)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobres de verdad (Nolan-Whelan, Gordon, <i>et al</i>) (SN)</li> <li>• Pobres de verdad censuales. (Hallerod) (N censual)</li> </ul>

Fuente: Boltvinik 2002.

En el cuadro 1.3 se presenta de manera resumida tres enfoques de medición de pobreza que incluyen indicadores complementarios, y que se describen por ser los más conocidos.

**CUADRO 1.3  
RESUMEN DE LAS METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE POBREZA QUE  
INCLUYEN INDICADORES COMPLEMENTARIOS.**

MÉTODO	CARACTERÍSTICAS	VENTAJAS Y DESVENTAJAS
<p>NECESIDADES BÁSICAS (NBI)</p> <p>CEPAL</p>	<p>Método indirecto de medición. Identifica como pobres a todas aquellas personas cuyo consumo efectivo de bienes no permite satisfacer alguna necesidad básica.</p> <p>Algunos indicadores son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las condiciones de la vivienda</li> <li>El acceso a los servicios públicos</li> <li>La asistencia escolar de los menores</li> <li>El nivel educativo</li> </ul> <p>La ocupación del jefe del hogar.</p>	<p>La principal ventaja consiste en la disponibilidad de información censal que permita identificar situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica.</p> <p>La principal desventaja se relaciona con la arbitrariedad en la selección de las cinco necesidades básicas que abre la posibilidad que puedan ser reemplazadas por otras en base a juicios de valor.</p> <p>Otra desventaja es que sólo identifica a los hogares pobres por el número de in satisfactores. Además el número de necesidades insatisfechas que debe presentar un hogar para ser considerado como pobre también es totalmente arbitrario.</p>
<p>MÉTODO DEL INGRESO</p> <p>(LP - LI)</p>	<p>Método indirecto de medición de la pobreza que examina el potencial de consumo de las familias a partir de su ingreso corriente.</p> <p>Considera como pobres a las familias que tienen un nivel de ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas, gastos básicos de alimentación y servicios mínimos.</p> <p>El principal indicador que toma es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El valor de la canasta de bienes y servicios (línea de pobreza – LP). Se estima a partir del valor de una canasta que solo incluye artículos alimenticios, que se conoce como línea de Indigencia –LI . a esta canasta se le agrega el valor de otros bienes y servicios para obtener el LP.</li> </ul> <p>A partir de los valores LP y LI se han construido una serie de indicadores de pobreza, el más sencillo es el de incidencia de la pobreza H (equivalente al NBI)</p>	<p>Al poderse construir diversos indicadores a partir del LP. Cada uno de ellos tiene ventajas y desventajas., sin embargo se puede comentar de manera generalizada que todos ellos se enfocan a valorar la pobreza de acuerdo al ingreso , dejando de lado otros elementos y por tanto no proporcionan una integración de lo que en realidad significa ser pobre</p> <p>Al tomar en cuenta sólo en ingreso, provoca que por ejemplo una persona calificada como no pobre por el método NBI, pueda serlo por el H ( su equivalente, tomando el indicador LP). Ya que puede contar con una vivienda en excelentes condiciones con todos los servicios públicos, con niños que asistan a la escuela, etc pero no tengan ingresos o no sean suficientes.</p> <p>Además no ofrece información sobre la magnitud.</p>
<p>ENFOQUE DE CAPACIDADES</p> <p>IPH (INDICE DE POBREZA HUMANA)</p> <p>PNUD</p>	<p>Indicador compuesto que agrega diferentes características de privación de la calidad de vida ara obtener una medida sobre el grado de pobreza de una comunidad.</p> <p>Utiliza como indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Longevidad (supervivencia)</li> <li>Vulnerabilidad (ante la muerte a edad temprana)</li> <li>Conocimientos (como el quedar excluido del mundo de la lectura y del conocimiento.</li> </ul> <p>Nivel de vida (diversos factores)</p>	<p>Al integrar otros elementos como capacidades, proporciona una medición más acorde con las características reales de la calidad de vida de las personas.</p>

Elaboración propia.

Es importante señalar el avance teórico que existe sobre el estudio, comprensión y análisis sobre el tema de la pobreza, sin embargo algunos autores sugieren necesaria la combinación y complementación de los métodos para lograr un enfoque integral que considere todos los ámbitos del desarrollo: capital humano, salud, educación, capacitación, asistencia y desarrollo cultural; entorno ambiental; desarrollo urbano; vivienda; desarrollo económico; seguridad jurídica; capital social e infraestructura para el desarrollo. Además de las capacidades, las condiciones de existencia y los estilos de vida.

### **1.2.3. El panorama de la pobreza en México y América Latina.**

En América Latina el tema de la pobreza y la marginación ha sido un asunto histórico, ocupando un lugar importante en la generación de políticas públicas, planes, programas; sin embargo el problema no se ha resuelto y lo que es peor se ha agudizado en regiones rurales y ciudades intermedias que crean grandes cinturones de miseria.

Se pueden observar cifras de los últimos tiempos, sobre América Latina en las que el porcentaje de población pobre aumentó de 40.5% a 43.4% entre 1980 y 2002. (Cuadro 1.4). Estos datos en números significan 136 millones de personas pobres en 1980 y 220 millones en 2002<sup>13</sup>. Es importante destacar que hay diferencias sustanciales en los niveles de pobreza entre los países Latinoamericanos.

---

<sup>13</sup> Datos publicados por la CEPAL.

De acuerdo a la CEPAL en el Año 2002 el de mayor porcentaje de pobres era Honduras, con un 77% y el de menor porcentaje era Uruguay, con 15.4%. Otros países con niveles muy altos de pobreza, entre el 60% y 70% de la población, son: Nicaragua, Bolivia, Paraguay y Guatemala; con pobreza de entre 40 y 60%, están: Perú, Colombia. El Salvador, Ecuador, Venezuela, República Dominicana y Argentina. México se encuentra entre los porcentajes con nivel medio, entre 30 y 40%, junto con Brasil, y Panamá.

En el cuadro 1.4 se presenta la magnitud de la pobreza e indigencia en Latinoamérica, de 1980 a 2002, de acuerdo a una estimación hecha en base a 19 países de la región.

**CUADRO 1.4.**  
**AMÉRICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA <sup>A</sup> 1980-1999**  
**(PORCENTAJE DE POBLACIÓN)**

Año	POBRES <sup>b</sup>			INDIGENTES <sup>c</sup>		
	Total Rural	Urbana		Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	0.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1994	45.7	38.7	65.1	20.8	13.6	40.8
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3
2000	42.5	35.9	62.5	18.1	11.7	37.8
2001	43.2	37.0	62.3	18.5	11.2	38.0
2002	44.0	37.8	61.8	19.4	13.5	37.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2001 y 2003.

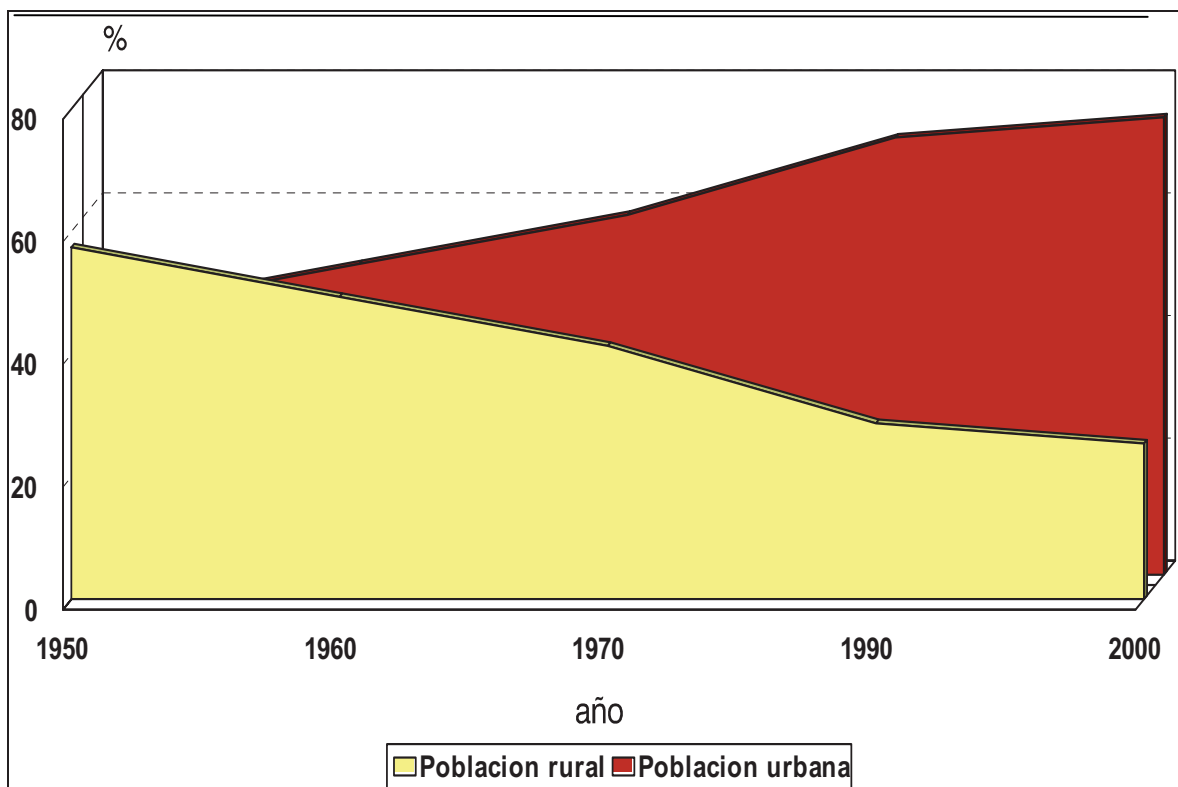
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b/ Porcentaje de hogares pobres con ingresos inferiores a la línea de la pobreza.

c/ porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

El proceso de “urbanización de la pobreza” en México se enmarca por el paso de un país predominantemente rural a urbano, cuyo territorio y sus ciudades tienen elevados niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. Contrastando con áreas de gran riqueza y nivel de vida comparables con los de cualquier ciudad del primer mundo. La segunda mitad del siglo XX es testigo del crecimiento urbano en México (Gráfico 1.1. *Vid. Infra*)

**GRÁFICO 1.1**  
**EVOLUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN MÉXICO.**  
**1950-2000 (%)**



Fuente: INEGI. 2000 y Elaboración propia.

Se observa en el gráfico anterior que entre 1950 y 2000 la tasa de población urbana pasó del 42.6 al 74.6%, mientras que la tasa de población rural se redujo a la mitad, pasando del 57.4% al 25.4%.

También se observa que a partir de la década de 1970 se acelera el proceso de concentración de la población en las áreas urbanas, lo que ha desbordado la capacidad de respuesta gubernamental de planeación, atención y administración de la población.

De acuerdo a datos del INEGI, para el 2005 la población total de México era de 103 millones de habitantes, de los cuales, más del 50% viven concentrados en sólo 7 entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán).

Asimismo, más del 61% de la población mexicana vive en municipios con más de 15.000 habitantes, frente al 31% que reside en localidades menores de 5.000 habitantes.

Por otro lado, el crecimiento de las zonas urbanas litorales en México es hoy una realidad, que reproduce el modelo demográfico nacional que posibilita el desarrollo desigual entre ciudades y medio rural costero (Mapa 1.1).

**MAPA1.1**  
**SISTEMA URBANO NACIONAL.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ABSOLUTA URBANA EN MÉXICO. AÑO 2000.**



Fuente: CONAPO e INEGI. 1990-2000

El crecimiento urbano litoral se explica por factores socioeconómicos ligados al auge del turismo y, sobre todo, al incremento de proyectos de actividades específicas (industriales, petrolíferas) que no han generado un desarrollo regional sostenido.



Dicho crecimiento urbano ha generado lo que se llama: pobreza urbana, cuyas manifestaciones diarias las podemos observar a través de los niños de la calle, mendigos, familias invasoras, crecimiento del ambulante (comercio informal), entre otras manifestaciones. Como menciona Boltvinik (1999: 194-195), con respecto a México:

*“...la incidencia de la pobreza es significativamente más alta en el campo que en la ciudad: 85% versus 61.7%. Aunque puede parecer pequeña la diferencia, son más de 23 puntos porcentuales y, además, si se considera los porcentajes de no pobres, se apreciará la enormidad del contraste: 38.3% en el urbano y sólo 15% en el rural, es decir, 2.55 veces más en el primero que en el segundo...”*

En México, y en general en América latina las políticas de combate a la pobreza, fomentadas por el Banco Mundial, en su mayoría han promovido ayudas hacia el sector rural. Esta situación, aunque ha ayudado mucho, no desencadena grandes cambios, si tomamos en cuenta que el mayor número de pobres se concentra en las áreas urbanas. Ya que se estima que mil millones de los pobres en el mundo viven en zonas rurales, pero para el año 2025 una de cada dos personas vivirá en ciudades o pueblos, trayendo la llamada urbanización de la pobreza (ONU, 1996).

#### **1.2.4. La ubicación espacial de la pobreza**

Como ya ha sido expuesto, el proceso de urbanización creciente que han vivido las ciudades Latinoamericanas en los últimos treinta años, ha generado la marginalización, exclusión y empobrecimiento de una porción significativa de población.

Tal situación ha generado importantes concentraciones urbanas de población, pasando del 42% en 1950 al 75% en 2000, por lo cual nos preguntamos, toda esa gente que está en las ciudades ¿Dónde vive? Pues la respuesta es sencilla si hablamos de la gente “normal” con trabajo formal y que le da para sostenerse dentro de lo que llamamos normalidad, es decir esa gente vivimos en una casa o departamento dentro de una colonia o barrio con todos los servicios necesarios, pero ¿y los pobres? ¿Cómo se establecen estos pobres dentro de las ciudades?

De acuerdo a ONU-HABITAT (2003) más de 924 millones de personas viven en asentamientos precarios o tugurios, y el 31.6% vive en zonas urbanas. Con respecto a América Latina se estima que más de 128 millones de personas viven en asentamientos precarios.

En 2005, según datos de las Naciones Unidas, a nivel mundial cerca del 15.7% de la población vive en zonas urbano marginadas.

Con respecto a lo anterior, la heterogeneidad espacial<sup>14</sup> de la pobreza es una preocupación constante en América Latina, entendiéndose como el hecho de que la población pobre se ubica en espacios geográficos específicos. Para ubicar a la pobreza en un espacio específico se definirá primeramente en este apartado el concepto de espacio, desde el punto de vista de diversos autores de la temática urbana.

Manuel Castells (1977), sostenía que el espacio urbano es visto como una página blanca, donde los obstáculos que enfrentan los individuos y grupos sociales se refieren a obstáculos o limitaciones físicas, ya sean esta naturales (geográficas) o artificiales, referidas al medio construido que otras generaciones nos han heredado.

---

<sup>14</sup> El concepto de heterogeneidad geográfica de la estructura socioeconómica, es abordado por Anselin en 1988.

Otro concepto del espacio es el que da Harvey (1973), él conceptúa el “espacio relativo”, considerado al que esta contenido en objetos en el sentido de que un objeto puede considerarse que existe porque contiene y representa dentro de si relaciones con otros objetos.

La forma espacial que se ha producido en las ciudades, y las diferencia unas de otras, permite validar otra interpretación de espacio de Manuel Castells (1977), la cual menciona al espacio como un objeto material que entra en combinación con procesos sociales, y a través de este relacionamiento el espacio tiene una función, una forma y significación social.

Un concepto interesante es el que plantea Alfonso Iracheta (1988), él sostiene que la forma espacial, no puede ser vista, como una causa o fuente de problemas urbanos, sino como una consecuencia de otros procesos ubicados al nivel de la estructura económica y la superestructura que la apoya. Y si se ha de actuar sobre la estructura espacial como “planificadores físicos”, se debe entender primero que el espacio dentro de la sociedad capitalista es básicamente un objeto sujeto a mercadeo.

Desde los orígenes de la ciudad, la diferenciación socio-espacial ha sido una de las características de la estructura urbana. En América Latina se dan estructuras de segregación socio-espacial; entendiéndose el término de segregación como el proceso de la concentración selectiva de grupos sociales o demográficos en partes de la ciudad (S. Krate, 1995). Dicha segregación puede ocurrir como proceso voluntario o forzado.

A. Borsdorf explica que el caso de la *segregación social* refleja la incompatibilidad de clases altas y bajas y puede llegar a la polarización de la estructura urbana (barrios de pobres, barrios de ricos, barrios marginales etc.).

Hardoy y Satterthwaite (1987) hacen notar que el medio ambiente habitacional de los pobres de las ciudades del tercer mundo es uno de los más degradados; e identifican algunas características como la falta de agua potable canalizada, de drenaje, sistema de recolección de basura, hacinamiento, entre otras. También señalan sobre la ubicación de la mayoría de los barrios pobres, localizados en lugares no aptos ocasionando vulnerabilidad a inundaciones, por ejemplo.

En América Latina existen muchos núcleos de población marginal<sup>15</sup>, estos núcleos de formación marginal se caracterizan por: tener un bajo status socioeconómico y bajo nivel de vida, ya que sus habitantes carecen de condiciones estables de trabajo, por tanto se encuentran “marginados o excluidos” del sistema productivo. También tienen bajos niveles de salud y alimentación, así como las condiciones de sus viviendas son precarias, además la mayoría de estos núcleos carecen de los servicios básicos y de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, drenaje, etc.). En este sentido, en México en el año de 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y desde entonces inició un programa de estudios para conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país, entre sus publicaciones destacan: *Mínimos de bienestar; Necesidades esenciales de México y Geografía de la Marginación; Comportamiento reproductivo y marginación en áreas rurales y urbanas de México*, realizado por CONAPO.

---

<sup>15</sup> En el siguiente capítulo se aborda ampliamente el tema de los asentamientos humanos marginales.

Posteriormente, con el objeto de dar continuidad a esta última serie de investigaciones, se elaboran los índices de marginación, siendo uno de los estudios de mayor difusión y reconocimiento a nivel nacional.

Los índices de marginación para estados y municipios en México han sido realizados también en 1990, 1995 y 2000, estos consideran cuatro dimensiones de la marginación que son la educación, la vivienda, la dispersión de población y los ingresos monetarios. Entre otros estudios realizados, se pueden mencionar *Niveles de Bienestar*, en éste el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) estratifica a los municipios del país considerando 36 indicadores sociales, económicos y demográficos que describen la educación, salud, ocupación, vivienda, servicios a la vivienda, etc.

Entonces, ¿Dónde se ubican los pobres? La respuesta es donde pueden, donde los dejan, donde nadie quiere. Es decir para ellos no hay opciones, simplemente la necesidad de tener un espacio donde funcionar, como todos. El nombre de ese espacio, lo denominamos asentamiento marginal, sin embargo la denominación y clasificación de acuerdo a sus características puede ser más exhaustiva. En el siguiente capítulo se profundiza sobre el tema de los asentamientos marginales.

## **1.3. Asentamientos Humanos Marginales**

En el epígrafe anterior se expuso como el crecimiento urbano acelerado ha generado la llamada *urbanización de la pobreza*, la cual se presenta de muchas maneras, sin embargo para los fines de esta investigación interesa en particular el tema de la *habitabilidad*. Partiendo de que los pobres tienen que asentarse en un sitio para *habitar* precisamente, por tal motivo en este apartado se aborda el tema de los asentamientos humanos marginales, para formar el escenario de partida hacia el punto central de esta investigación que es el tema de la vivienda marginal y su relación con la calidad de vida y la sustentabilidad urbana.

### **1.3.1. Formación y características.**

Retomando las cifras presentadas el capítulo anterior, en el mundo más de 924 millones de personas viven en asentamientos precarios, estas cifras muestran la realidad de los pobres. Con respecto a los habitantes de los asentamientos precarios o marginales se observan cifras que muestran un incremento en los últimos tiempos.

En el escenario de la pobreza urbana, el crecimiento de los asentamientos humanos precarios, la falta de vivienda digna, y el mínimo acceso a infraestructura y equipamiento básico es un problema aún sin resolver en muchas de las grandes metrópolis y ciudades medias de México y América Latina.

En este sentido, es necesario presentar como se da la conformación de los asentamientos marginales en América Latina, para entender la formación y características de los mismos.

La formación de éstos asentamientos se da principalmente a partir de la década de los cuarenta ya que se acelera el proceso de industrialización, lo que acentúa la proletarización del campesinado que combinado a otras circunstancias del momento, como las difíciles condiciones del agro y el crecimiento demográfico, generan la conformación de dichos asentamientos, ya que el campesino se veía obligado a emigrar en busca de un mejor trabajo que le permitiera sobrevivir en mejores condiciones.

Sin embargo las condiciones que encuentran en las ciudades les dificultan mejorar sus condiciones de vida. Obligándoles a refugiarse en colonias periféricas a la ciudad. Así lo explica Larissa Lomnitz.<sup>16</sup>, en *Como sobreviven los marginados*:

*"...El poblador de barriadas llega a la gran ciudad como campesino pobre, carente de medios y de habilidades para desenvolverse en el ambiente urbano. Este lo rechaza, lo excluye más o menos permanentemente del acceso al proletariado industrial; lo condena a vivir en ghettos desprovistos de todas las facilidades y carentes de servicios municipales de cualquier tipo..."*

Además de las causas estructurales que los originaron, (la migración campesina), también se puede considerar que la continúa existencia de estos asentamientos, se da porque esas familias siguen creciendo y no disponen de medios, económicos básicamente, para acceder a una vivienda por la vía legal o formal, situación por la que continua ampliando esos asentamientos o trasladándolos a otros sitios.

---

<sup>16</sup> L. LOMNITZ (1975), *Como sobreviven los marginados*, p.229.

Por otro lado, en América latina la situación política favoreció las oportunidades para la ocupación e invasión de tierras, por ejemplo la caída de dictaduras, amenazas revolucionarias y rivalidades partidistas fueron la oportunidad para conseguir tierras a cambio de votos.( M. Davis, 2007).

En la Ciudad de México, en alcalde Ernesto Uruchurtu (1952-1958, 1964-1966), impulso una estrategia de crecimiento controlado, luchando contra los asentamientos informales, ya que él, como muchos otros habitantes de la ciudad, responsabilizaba a los ocupantes de estos asentamientos de la destrucción física y social de la ciudad. Ya que en la época en que llego al cargo, miles de campesinos del centro de país eran atraídos a la Ciudad por la industria y las oportunidades de trabajo que tenían. Cuando llegaban a la ciudad se asentaban como “paracaidistas” en la periferia de la ciudad. Sin embargo esta estrategia no resulto compatible con la necesidad de mano de obra barata que tenían las industrias, y con otros intereses políticos que aprovechaban la necesidad de vivienda barata de los trabajadores. Finalmente fue destituido, en 1966 por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, después que derribara la colonia Santa Úrsula. Después del fracaso de su política el partido que gobernaba (PRI) cambio su política, tolerando la urbanización ilegal en la periferia, a cambio de la renovación urbana del centro.

Sin embargo, el problema social que provocan los asentamientos humanos marginales no solamente lo resienten sus habitantes sino que representa un serio problema económico, político y social para todos los habitantes de una ciudad.



Como menciona Martín<sup>17</sup> (1985):

*"...una forma de asentamiento urbano compleja, caracterizada por la segregación social y espacial y por condiciones de vida inferiores a las del resto de la ciudad debido a que los terrenos baldíos que las personas sin casa pueden ocupar, se encuentran usualmente en zonas periféricas, lejanas a los centros urbanos, o en terrenos en situación de riesgo, de difícil acceso y con carencia de servicios inadecuados..."*

Estos asentamientos son en su mayoría producto de la creciente urbanización del territorio, y es que los más necesitados han creado sus propias estrategias de sobrevivencia; ellos se instalan donde pueden, normalmente en lugares fuera del entorno urbano, en lugares ilegales, en sitios vulnerables no aptos para el desarrollo de asentamientos humanos. Dichos asentamientos son denominados de diversas maneras: *ilegales, irregulares informales, marginales, precarios, espontáneos, clandestinos, sub-urbanos*, entre otros apelativos con respecto al suelo. Con respecto al asentamiento ya poblado, con gente y viviendas, también son llamados de varias formas, según el país: *Favelas en Brasil, callampas en Chile, ranchos en Venezuela, Barriadas en Perú, villas miseria en Argentina, Ciudades perdidas o cinturones de miseria o colonias populares en México*. Las características de dichos asentamientos son:

- autoconstrucción espontánea
- insalubridad
- precariedad
- materiales de baja calidad
- ilegalidad
- marginalidad social

---

<sup>17</sup> Véase J. MARTIN (1985), Los barrios de ranchos, erradicar, curar o prevenir.

- hacinamiento
- suelos inadecuados
- vulnerabilidad
- degradación ambiental.

Dichas características los segregan y marginan del resto de la ciudad; generalmente se encuentran ubicados en las periferias de las ciudades o en lugares de riesgo; como a las orillas de ríos o en las periferias de los basureros.

La ausencia de planeación en las ciudades latinoamericanas ha favorecido la emigración rural de las regiones y ciudades marginales hacia las áreas urbanas desarrolladas e industrializadas nacionales y extranjeras (EEUU), así como las ciudades fronterizas.

Precisamente, algunos estudios<sup>18</sup> indican que en las ciudades de la frontera Norte de México (Reynosa, Nuevo Laredo) se está produciendo una urbanización acelerada con consecuencias negativas para el bienestar de los residentes por la falta de servicios y equipamientos básicos y el incremento de la marginación y delincuencia urbana. La urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un aumento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación y tenencia irregular de las reservas de suelo urbano, como los ejidos en México (G. Jones, y P. Ward, 1998; G. Olivera, 2001) y la tenencia regular de zonas de alto riesgo a partir del incremento de actividades e infraestructura de carácter peligroso (A. Roy, 2005).

En este contexto, hay diversas formas en que los pobres adquieren un espacio (lote) donde asentarse para vivir, y en las que la mayoría son irregulares, ilegales o están en riesgo.

---

<sup>18</sup> Nos referimos particularmente a los realizados por Herzog y Pena. *Vid* Bibliografía

Primordialmente hay tres opciones: la primera, invadir áreas privadas o públicas y crear nuevos asentamientos (irregulares, por supuesto); la segunda, es comprar lotes o terrenos más allá de los límites de las zonas habitacionales o de la urbe; y la tercera, es invadir o comprar reservar territoriales ejidales que paulatinamente van siendo absorbidas por la expansión urbana.

La tolerancia general de la ilegalidad con respecto a los asentamientos para la población de bajos ingresos en las ciudades, no es ajena a la supervivencia del estado: sirve a toda una vasta gama de intereses.

En las urbes, la ilegalidad de la tenencia de la tierra y la respuesta de distintos gobiernos sólo puede comprenderse en el campo de la mediación política y el control social (P. Ward, 1989).

Por tal motivo pienso que es necesario actuar, desde cualquier trinchera, ya sea esta política, social, académica o cualquier otra para mejorar las condiciones de habitabilidad de dichos núcleos, como se expresa claramente en la carta mundial del Derecho a la ciudad del Foro Social de las Américas:

*“Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.*

*Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social, ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad”.*

Y es que aunque los asentamientos donde habitan los pobres y los marginados representen para ellos una base determinante, desde la cual logran reproducirse, buscar empleo y en general mejorar su nivel de vida, no se puede olvidar que también conforman espacios segregados física y socialmente que los margina y limita sus posibilidades de contar con una calidad de vida digna.

### **1.3.2. Pronunciamientos internacionales sobre Asentamientos Humanos.**

A nivel mundial ha habido diversos pronunciamientos a favor del bienestar del ser humano, los textos que detonaron el tema fueron: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948*; y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales de 1966*. Sin embargo fue alrededor de los años setenta en la *Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972*, y posteriormente en la *primer Conferencia Hábitat en Vancouver en 1976*; en que se genera la plataforma más importante para otras Conferencias, cumbres y encuentros internacionales que han promovido lo concerniente al bienestar humano y a los asentamientos humanos.

Posteriormente se genera, lo que a mi parecer es la referencia más actual e importante sobre el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, *la Declaración de Río en 1992*, que reafirma la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio humano aprobada en Estocolmo en 1972. En la Declaración de Río, se plantea la *Agenda 21*, la cual pretende plantear una alianza mundial para la protección e integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

Precisamente sobre la Agenda 21, en particular me referiré al capítulo siete titulado: *El fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos*; dicho capítulo aborda el problema de las condiciones de los asentamientos humanos en el mundo, principalmente en los países en desarrollo; otro punto que me parece importante destacar es que menciona que los países deben reconocer las consecuencias ambientales que genera el desarrollo urbano y asignar una prioridad elevada a las necesidades de los pobres en las áreas urbanas.

En general, el objetivo que con respecto a los asentamientos humanos se plantea es el de mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en dichos asentamientos, además de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pobres. Lo anterior es la base para la generación de estrategias para las áreas establecidas en el capítulo, dichas áreas son:

- a) *Suministro de vivienda adecuada para todos.*
- b) *Mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos.*
- c) *Promoción de la planificación y la orden sostenible del uso de la tierra*
- d) *Promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento, avenamiento y manejo de desechos sólidos*
- e) *Promoción de sistemas sostenibles de energía y transporte en los asentamientos humanos.*
- f) *Promoción de la planificación y gestión de los asentamientos humanos en las regiones propensas a los desastres.*
- g) *Promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción.*
- h) *Promoción del desarrollo de los recursos humanos y el aumento de la capacidad para el adelanto de los asentamientos humanos.*

Aunado a esto, surgieron innumerables Instancias como Institutos de Investigación urbana, económica y social, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre otras que han promovido, y han llevado a cabo numerosas investigaciones sobre los asentamientos humanos, en especial en países en vías de desarrollo. En el cuadro 1.5 (*Vid Infra*) se presentan de manera sintética las celebraciones, y pronunciamientos más importantes sobre el tema.

En 2002 se tradujeron los compromisos de la declaración del milenio en acciones directas por parte de las Naciones Unidas. Un-Hábitat es específicamente responsable del objetivo 7, meta 11 (Un-Hábitat 2004). La meta 11 de los objetivos del milenio -ODM- pretende mejorar sustancialmente la vida de los habitantes de asentamientos precarios de las áreas urbanas y sus habitantes. Específicamente se refiere a la situación de la vivienda en asentamientos humanos precarios a través de indicadores que se han adecuado con el tiempo, originalmente eran 2, ahora son 5 indicadores: 4 de 5 se refieren a las condiciones físicas de las viviendas y de los asentamientos humanos: falta de agua, saneamiento, vivienda durable y suficiente área (proporción de personas con provisión de saneamiento mejorado- indicador 32-); en último indicador es tenencia segura (proporción de personas con seguridad de la tenencia –indicador 31); posteriormente se agregó la medición de desalojos.

El documento “Hábitat y pobreza” señala que el manejo del concepto de hábitat, considera que el ser humano habita y se habita, lo que hace preciso analizar y abordar la pobreza en su dimensión territorial.

**CUADRO 1.5  
SINTESIS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES SOBRE LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS PREVIOS A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.  
(1972-1996)**

<b>FECHA Y LUGAR</b>	<b>CELEBRACIÓN</b>	<b>PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (AH)</b>
<b>1972 (Estocolmo)</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	La protección y mejoramiento del medio humano como cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del pueblo.
<b>1976 (Vancouver)</b>	Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos.	Los estados declaran: <i>“Disponer de una vivienda y de servicios suficientes es un derecho fundamental del hombre, y los gobiernos tienen la obligación de procurar que todos sus residentes puedan ejercer este derecho, empezando a ayudar a las capas más desfavorecidas de la población, instituyendo programas que alienten la iniciativa personal y la acción colectiva...”</i>
<b>1992 (Río de Janeiro)</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente	Las políticas de desarrollo urbano sustentable, identificando áreas de programas relativos a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Suministro de vivienda adecuada para todos</i></li> <li>• <i>Mejoramiento de la administración de los AH</i></li> <li>• <i>Promoción de la planificación y la ordenación sostenible del uso de la tierra</i></li> <li>• <i>Promoción de la integración de la infraestructura ambiental. Agua, saneamiento y manejo de desechos sólidos.</i></li> <li>• <i>Promoción de sistemas sostenibles de energía y transporte en los AH</i></li> <li>• <i>Promoción de la planificación y gestión de los AH. En las regiones propensas a los desastres.</i></li> <li>• <i>Promoción de actividades sustentables en la industria de la construcción.</i></li> <li>• <i>Promoción del desarrollo de los recursos humanos y el aumento de la capacidad para el avance de los AH.</i></li> </ul>
<b>1996 (Estambul)</b>	Declaración sobre los Asentamientos Humanos	Se reconoce la necesidad de mejorar la calidad de los asentamientos. Plantearon objetivos en dos vertientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Vivienda adecuada para todos como una condición indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano.</i></li> <li>• <i>Desarrollo sustentable de los AH que combine el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección al medio ambiente.</i></li> </ul>

Elaboración propia.

En México, se reflejan los principios antes mencionados en la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante ciertas estrategias. En el siguiente apartado se profundiza sobre el tema en el contexto mexicano, enmarcando sobre todo la parte jurídica.

### **1.3.3. Marco jurídico en México en torno a los asentamientos humanos.**

Como ya se menciona en el apartado anterior, los principios de ONU-Hábitat en México, se reflejan en la Ley de Asentamientos humanos. En este párrafo se revisa el marco histórico que antecede a dicha ley, ya que me parece necesario iniciar contextualizando el tema de la planeación urbana, la cual enmarca (o debería) la materia de asentamientos humanos.

La planeación urbana tiene sus orígenes en la *Ley sobre Planeación General de la República (1930)*, la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.



Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del "Plan Nacional de México", que comprendía aspectos como la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinasen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales entre otros. A partir de entonces se elaboraron Planes Sexenales con el fin de delimitar las directrices de las Secretarías de Estado y apoyar el desarrollo de los diferentes sectores.

Para 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

Es importante destacar que en ese mismo año se promulgó la *Ley General de Asentamientos Humanos* y conjuntamente se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para operar las políticas para el desarrollo urbano y regional.

En 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, donde los objetivos fueron:

- 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;*
- 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;*
- 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y*
- 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.*

El 1983 se conforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y es en este mismo año que se publicó en el Diario Oficial de la Federación *la nueva Ley de Planeación* que derogó a la Ley sobre Planeación de 1930, la cual define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, considerando aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, tiene entre sus objetivos: Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población, lo cual se ve reflejado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

En 1992 se reforma el artículo 27 constitucional y su reglamento mediante la nueva *Ley agraria* y su posterior incorporación a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993. Con estas reformas se favorece el control y orden en el crecimiento físico de las ciudades, así como el establecimiento de pautas para el ordenamiento territorial y desarrollo urbano que tienda a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población.
- El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización.
- La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional.

- La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.
- El desarrollo sustentable de las regiones del país
- El fomento de centros de población de dimensiones medias
- La descongestión de zonas metropolitanas
- La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas
- La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población.
- La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.
- La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población.
- La conservación y mejoramiento del ambiente en los Asentamientos Humanos.
- La preservación del patrimonio cultural de los centros de población.

En 1992 se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), donde su atribución en materia de desarrollo urbano y regional y ordenación del territorio se enmarca en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La SEDESOL establece el *programa de 100 ciudades (P-100)*<sup>19</sup>, el cual retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano.

---

<sup>19</sup> Véase anexo 1.

Las acciones hasta el momento tomadas habían tenido como objetivo la incorporación de suelo al desarrollo urbano, mediante la regularización de la tenencia de la tierra; sin embargo fue hasta principios de los años setenta que se implementaron programas y acciones de carácter preventivo; como por ejemplo la creación del *Instituto nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la vivienda popular (INDECO)*, cuyo objetivo era la construcción de vivienda a bajo costo, desarrollo de fraccionamientos para trabajadores de bajos ingresos, programas de vivienda y de dotación de servicios.(E. Aguado y F. Hernández. 1997).

Para 1993, se publica *La nueva Ley General de Asentamientos Humanos*, que incide en las atribuciones de la SEDESOL, específicamente el capítulo tercero, trata: *"De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población"*.

El artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

En materia de desarrollo urbano el periodo 1995-2000 el Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivos:

- propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello,
- inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Acciones atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

En 1996 se crea el Programa de Incorporación de Suelo social al Desarrollo Urbano (PISO) como resultado de la línea de acción denominada “Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano” del programa 100 ciudades, y cuyo objetivo era lograr la disponibilidad de suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda y equipamiento urbano.

En este tema de las Reservas Territoriales es importante destacar la necesidad de replantear el concepto mismo de “Reserva Territorial” además de avanzar en las reformas y normas que permitan un verdadero ordenamiento del territorio.

En el caso del replanteamiento del concepto de “Reserva Territorial”, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 define: “*áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento*”. Sin embargo, Olvera (2001), nos proporciona una definición en un sentido mucho más amplio:

*“la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de éste, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo ésta”.*

Desde este punto de vista se entiende que la ciudad en si misma es una reserva, y por lo tanto implica incorporar nuevas ideas que redimensione la superficie total disponible para crecimiento futuro de las ciudades.

Para cumplir esta misión, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). En el cual se establecen los principios, objetivos, estrategias y líneas de acción que determinan las acciones del gobierno federal en la materia.

El PNDU-OT propone establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país, en un marco de sustentabilidad.

En este sentido, el PNDU-OT plantea tres objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte del año 2006 y al escenario del 2025:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando su cohesión social y cultural.
- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad.
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana

Para cumplir con estos tres objetivos de gran visión, se definieron tres estrategias específicas, altamente complementarias entre sí:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana Regional.
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.
- Diseñar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

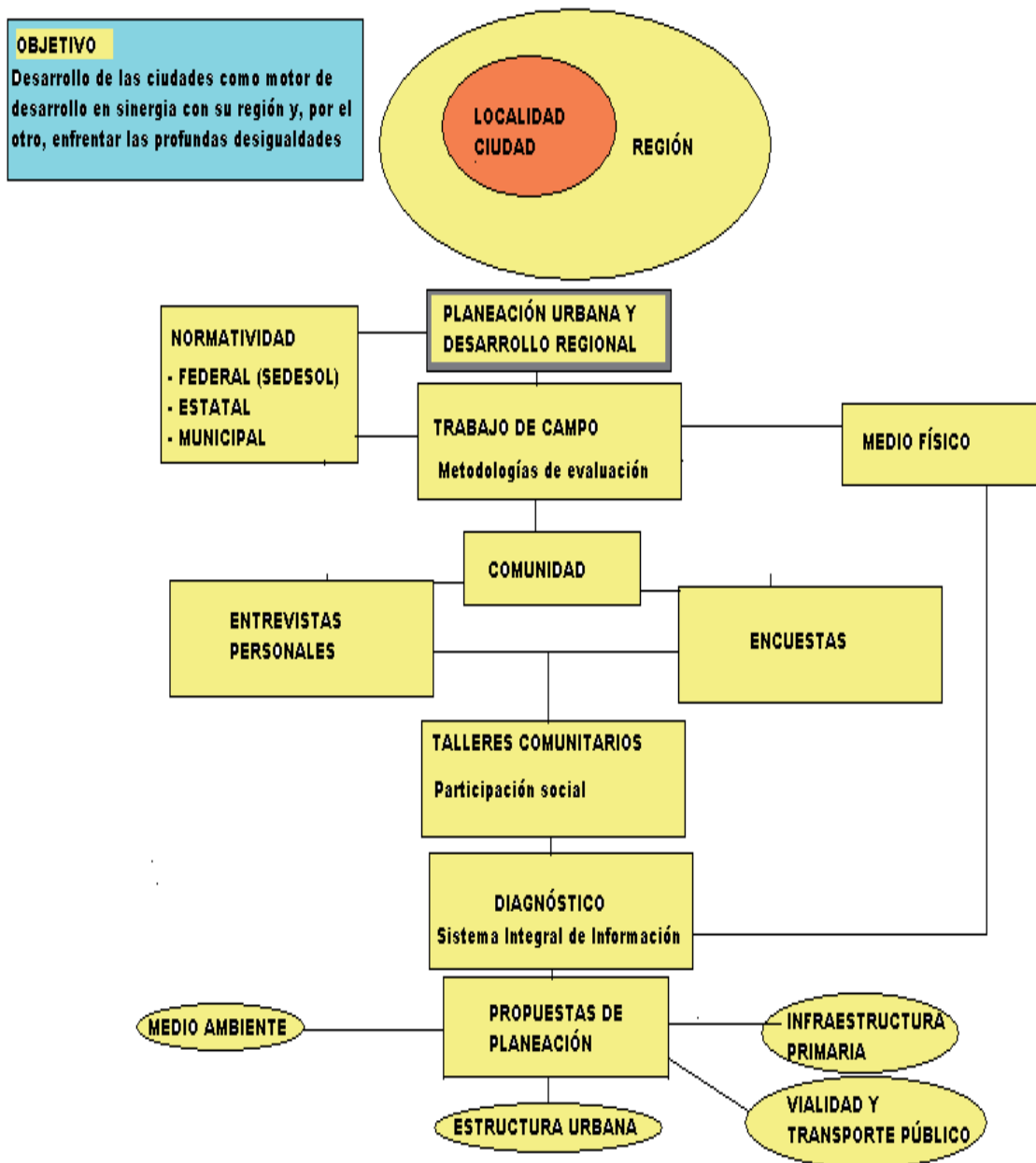
Estas estrategias se incluyen dentro del Programa Hábitat.

Dentro de este esfuerzo, juegan un importante papel los Programas Estatales de Ordenación del Territorio (PEOT) estatales. Su concepción parte de la coordinación interinstitucional entre la SEDESOL, la SEMARNAT, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y ha contado con la valiosa colaboración del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El Programa de SEDESOL propone el establecimiento de políticas de ordenación del territorio integradoras de los diferentes ámbitos espaciales (rural, periurbano y urbano), así como un esquema de planeación que combata la pobreza y la marginación, aprovechando las potencialidades de cada territorio y fortaleciendo la cohesión política, social y cultural del país.

El reto de la planeación urbana y ordenamiento territorial es el de garantizar, por un lado, el eficaz funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo en sinergia con su región y, por el otro, enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos (SEDESOL, 2001). (gráfico 1.2). En este sentido, la Secretaria de Desarrollo social buscó el promover el Plan de Ordenamiento Urbano Local de las Micro-regiones cuyo objetivo es el desarrollo endógeno de las regiones a través del ordenamiento urbano de las localidades con mayor marginación del país. Entre las cuales podemos mencionar, los Estados del sur (Chiapas, Oaxaca), los cuales presentan un mayor grado de marginación motivada por la fuerte emigración, además de la existencia de débiles economías locales basadas en una agricultura de subsistencia y la presencia importante de comunidades indígenas marginales. Por el contrario, los Estados del Centro (Distrito Federal) y Norte (Nuevo León, Baja California) presentan un menor grado de marginación, gracias a la mayor actividad económica e industrial y al fuerte desarrollo urbano.

**GRAFICO 1.2**  
**ESQUEMA DE MECANISMOS DE MEDICIÓN NECESARIOS PARA REALIZAR UNA ADECUADA PLANEACIÓN URBANA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.**



Fuente: D. Sánchez González, 2006 y elaboración propia.



Como estrategia para reactivar a los estados de mayor marginación del país, el 29 de septiembre de 2005 se firmó, en la ciudad de México *el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo*. Los firmantes del acuerdo coinciden y proponen como uno de sus objetivos nacional es *el desarrollo acelerado de la infraestructura física*.

En este sentido, en los siguientes años los sectores públicos y privados del país han impulsado ambiciosos proyectos en materia de: infraestructuras y servicios para desarrollar las comunicaciones terrestres, portuarias y áreas; aprovechamiento del agua (potabilización, saneamiento y reciclaje); y apoyo a la inversión en vivienda y el mejoramiento urbano. No cabe duda que el presente y futuro de México pasa por canalizar de manera ordenada y, sobre todo, planificada las distintas acciones propuestas para el desarrollo. A este respecto, quiero señalar que se hace necesario que los proyectos seleccionados deban estar seriamente respaldos por ejercicios de planeación consensuados que favorezcan el desarrollo y abatan las desigualdades del país. Para lograr este objetivo es necesario fomentar la participación ciudadana así como la formación de expertos en planeación urbana y ordenación territorial.

Con respecto al tema del suelo, se puede destacar que lo espacial es una dimensión de los procesos sociales en general, además es también una dimensión para conceptualizar, organizar y aplicar las acciones del Estado y la sociedad en el desarrollo del país. Por lo tanto al ser un concepto que vincula sociedad- naturaleza, en el cual se materializan todas las acciones de estos; el espacio y específicamente el territorio se vuelve un asunto de vital importancia.

Desde la perspectiva del Estado, el suelo urbano y urbanizable representa un recurso estratégico, como son los energéticos o el agua, para garantizar el asentamiento y el desarrollo de todas las actividades sociales.

En México la importancia del suelo en el desarrollo de las ciudades radica en la forma en que se está urbanizando y en la estructura socio-económica vigente que determina las modalidades de apropiación, uso y comercialización de un bien escaso como es el suelo urbano y urbanizable. México está concentrando población de manera muy acelerada en pocos espacios que son, además, sumamente reducidos y por otra parte, mantiene una amplia dispersión de población en grandes extensiones del territorio.

La consecuencia de este proceso de urbanización nacional ha sido el incremento y aceleramiento de la *presión social sobre el suelo* (como por ejemplo podemos citar en el caso de Tamaulipas a las ciudades de la frontera norte, como Reynosa y Matamoros). Este elemento físico -base material para el asentamiento humano- fue internalizado por la economía y se convirtió en una mercancía escasa, y por ello, sujeta a fuertes presiones especulativas.

En este sentido, la planeación urbana institucionalizada es un instrumento que favorece la estabilidad y sustentabilidad de las ciudades, no solo la ambiental, sino también la sustentabilidad social, además de los aspectos políticos y económicos que se generan en un territorio.

Con respecto a lo anterior, el tema de la situación de las reservas territoriales en México es otro asunto de suma importancia, tornándose cada vez más por el continuo crecimiento urbano, lo que ha generado un creciente déficit de suelo para vivienda, sobre todo en las grandes ciudades.

En 1960 el número de ciudades existentes era de 119 pasando a 229 en 1980 y a 350 en 1995. (G. Garza, 1998).

En 1994, las entidades federativas del país contaban con un total de 9 mil 180 hectáreas de reservas territoriales localizadas en sus principales ciudades; dentro de las cuales tenía el Estado de Tamaulipas 179.80 hectáreas, cuyo uso previsto era para vivienda.

Es importante considerar que seis entidades no contaban entonces con reservas territoriales disponibles para ser ocupadas de manera inmediata y que toda la superficie existente en 1994 estaba considerada para vivienda. Adicionalmente, se encontraban en proceso de constitución 9 mil 348 hectáreas de reservas territoriales, en distintas fases de avance para 19 entidades federativas, entre ellos Tamaulipas con casi 1 mil 100 hectáreas. Tanto las superficies constituidas desde 1982, como las existentes en la actualidad, son evidentemente muy inferiores a las necesidades de suelo para usos públicos y para vivienda popular, no obstante que debe considerarse que además de las reservas territoriales consignadas por la SEDESOL a nivel nacional, existen otras fuentes en cada entidad federativa para adquirir suelo, desde la compra directa en el mercado inmobiliario, hasta la cesión o intercambio entre entidades públicas.

El problema esencial es que no son suficientes las reservas actuales para las necesidades existentes y por ello, no permiten constituirse en verdaderas reservas para el crecimiento planificado. Además por la falta de una legislación y políticas integradas los usos y las localizaciones que se establecen en los planes de desarrollo urbano no han sido totalmente respetadas; de hecho, uno de los problemas más graves en México ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales, siendo espacio de territorio tomado por estos asentamientos irregulares mayor que los incorporados al desarrollo urbano por la vía legal.

Dentro de este tema, retomaremos cinco aspectos que SEDESOL (1999) pone en consideración para la incorporación de suelo al desarrollo urbano:

*I.- Hay una escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 65% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aún cuando legalmente puede ser incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica que lleva su tiempo y en el transcurso del cual puede ser ocupado ilegalmente.*

*II.- Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa. Anualmente, por lo tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas que permitan, además de resolver las necesidades de expansión, contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera.*

*III.- El requerimiento anual de suelo en las 16 ciudades principales de la frontera norte es de 6500 hectáreas según los planes de desarrollo urbano. Estas ciudades son Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.*

*IV.- En cuanto a las 4 zonas metropolitanas más grandes (ciudad de Monterrey, Guadalajara, México y Puebla) su requerimiento anual de suelo es de 5800 hectáreas en conjunto.*

V.- Considerando la periferia de todas estas ciudades y un plazo mucho más largo, tres millones de hectáreas de ejido conforman la reserva potencial de suelo. El desafío es cómo incorporarlas mediante los cauces legales y en cumplimiento de las normas urbanísticas.

En el estado de Tamaulipas *El plan de las 100 ciudades*, mencionado anteriormente, se elaboró y estructuró con una serie de indicadores para inducir la conurbación ordenada, en el caso específico del sur de Tamaulipas, pues considera los aspectos económicos, sociodemográficos y ambientales. Además también considera la infraestructura y el equipamiento urbano. Así como ciertos estímulos económicos para aquellos municipios que en base a prioridades y estrategias cumplieran con alguno de los objetivos de ese plan, sin embargo, cambios de gobierno, crisis económica, improvisación, conflictos sociales, seguimiento, entre otros aspectos han mermado las posibilidades de este plan, que sin embargo, sigue vigente.

## **1.4. Reflexiones al capítulo.**

La pobreza y la marginalidad siempre han existido, al igual que las políticas para combatirlas, sin embargo en estos tiempos son considerados de los problemas más graves, sobre todo en la región de América Latina. Siendo un factor detonante de dichos problemas el crecimiento demográfico que se ha incrementado sobre todo en estas regiones. Como consecuencia, se genera un rápido crecimiento de las ciudades, producto de la migración de miles de personas pobres en busca de mejores oportunidades de vida. Sin embargo, en las ciudades encuentran una dinámica económica y social que los margina, viéndose obligados a vivir en condiciones “ilegales”.

Como Vargas Llosa mencionó en una ocasión: *“cuando la legalidad es un privilegio al que solo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Este es el origen del nacimiento de la economía informal”*.

Reflexionando sobre el presente capítulo, se puede decir que el crecimiento urbano en México y Latinoamérica, muchas veces incontrolado y exagerado (A. Moreno, 1994) ha motivando una seria y urgente necesidad de abordar los problemas de esos espacios desde el prisma de la planificación y el desarrollo (P. Saunders, 1979; A. Mohammad, 1993). La ausencia de ordenamiento del crecimiento urbano está repercutiendo negativamente en la calidad de vida lo que ha generado la llamada “pobreza urbana”.

Esta pobreza se materializa de diversas formas, una de las principales es la de habitabilidad básica. Siendo éste problema no solo de los “*pobres y marginados*”, sino de todos los pobladores de la ciudad, ya que estos asentamientos inhiben el desarrollo sustentable de la ciudad.

Para continuar con la fundamentación de la investigación, en el siguiente capítulo se aborda el tema de los asentamientos humanos marginales y la vivienda, contextualizando el tema a nivel internacional y nacional, que será la base del tema de la vivienda marginal.