

Pobreza en áreas centrales urbanas

Métodos de análisis e intervenciones



Manual de consulta para profesionales

Francesco Lanzafame y Alessandra Quartesan

Editores



© Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Pobreza en áreas centrales urbanas : métodos de análisis e intervenciones : manual de consulta para profesionales / editores Francesco Lanzafame y Alessandra Quartesan.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN 978-1-59782-101-8

1. Urban poor—Research—Handbooks, manuals, etc. 2. Urban poor—Government policy—Handbooks, manuals, etc. I. Lanzafame, Francesco. II. Quartesan, Alessandra. III. Inter-American Development Bank.

HV4050.5 P637 2009

362.5098091732 P739 ----dc22

Prefacio	v
Agradecimientos	vii
Información sobre las fotos	viii
Introducción	1
Se alcanza un hito del crecimiento urbano	1
Desafíos de la pobreza urbana en áreas centrales	4
Parte I: La pobreza de los centros urbanos como fenómeno de lugar específico	11
La dimensión espacial de la pobreza urbana	18
Un fenómeno multidimensional de privación acumulativa	23
Observaciones conclusivas	41
Parte II: Medición de la pobreza en los centros urbanos	47
Procedimiento de medición	49
Una evaluación dinámica de la pobreza: medir la vulnerabilidad	60
Recolección de datos cuantitativos	62
Datos cualitativos	64
Los enfoques basados en los activos	66
Reflexiones finales	67
Parte III: Políticas y estrategias para reducir la pobreza de las áreas centrales	69
Políticas diseñadas para los entornos urbanos	71
Cuestiones generales	85
Políticas sectoriales	88
Referencias bibliográficas	133
Anexo I – Metodología de la encuesta y cuestionario	155
Anexo II – Estudios de caso	179

PREFACIO

Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. Dicha situación es todavía más pronunciada en América Latina y el Caribe, la región más urbanizada del mundo, en la que tres cuartos de su población reside en zonas urbanas. Esta realidad entraña desafíos y oportunidades que demandan atención a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

La rápida urbanización de la región ha llevado a una creciente concentración de población pobre en las ciudades, que se dirige allí en busca de oportunidades de empleo, servicios públicos y soluciones en materia de vivienda. Todos estos factores juntos imponen desafíos de enormes proporciones para los gobiernos locales y el gobierno central. Al mismo tiempo, el proceso de urbanización ha creado nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida en las ciudades, a través de una mayor productividad de las empresas y de los trabajadores, producto de las economías de escala y de la aglomeración, y de un mejor acceso a servicios para la población.

El desafío que representa el gran número de pobres que viven en asentamientos urbanos ha sido objeto de numerosos estudios e intervenciones en materia de políticas. Sin embargo, la mayor parte de la bibliografía y de las experiencias se han enfocado en los problemas de la pobreza urbana en los barrios marginales, mientras que poca atención ha sido dedicada a la pobreza en las áreas urbanas centrales. El crecimiento urbano en la región ha tenido un impacto significativo en la estructura de las ciudades latinoamericanas, que hasta ahora se han caracterizado por tener zonas periféricas en crecimiento, emergencia de nuevas centralidades en las áreas de expansión, y centros urbanos tradicionales en rápido proceso de deterioro y abandono. La revitalización de las áreas centrales requiere intervenciones complejas e integradas, que incluyen componentes económicos, físicos, sociales y culturales que involucran actores públicos y privados.

Este libro de consulta está pensado como un instrumento para profesionales que trabajan en el diseño y ejecución de políticas urbanas. Ofrece

un análisis espacial de la pobreza urbana, sintetizando opiniones actuales acerca del tema, según la concentración, las dimensiones específicas y las características de las áreas urbanas centrales. Además, en sus páginas se exponen metodologías para medir la compleja dinámica de dicha concentración, y sugerencias acerca de políticas y programas para tratar los problemas más urgentes. En la publicación se enfatiza el carácter multidimensional de los desafíos presentes en esta área de políticas públicas, y se reúnen lecciones aprendidas que provienen de estudios anteriores y de las experiencias de intervención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, se presenta el análisis de cuatro estudios de caso desarrollados en las ciudades de La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador), Río de Janeiro (Brasil) y Valparaíso (Chile).

La División de Gestión Fiscal y Municipal del BID publica este estudio de modo de proveer un marco para la ejecución de intervenciones sostenibles para mejorar la calidad de la vida en las áreas centrales de las ciudades, y al mismo tiempo para el desarrollo de nuevos programas y estrategias de revitalización urbana.

Vicente Fretes Cibils

*Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal
Banco Interamericano de Desarrollo*

Formato del libro:



Enlace a la fuente en línea.

Información de la foto en página viii.

AGRADECIMIENTOS

La preparación de este material de consulta ha estado a cargo de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas del BID, y contó con el financiamiento del Fondo Italiano para el Patrimonio Cultural y el Desarrollo Sostenible.

El manual ha sido producido bajo la dirección de Francesco Lanza-fame y Alessandra Quatesan. Eduardo Rojas realizó una importante contribución al contenido y al diseño de la publicación. Los editores obtuvieron un enorme provecho de los resultados de la investigación de campo, del análisis de los estudios de caso y de las revisiones bibliográficas acerca de los problemas sectoriales y regionales más relevantes.

Diferentes especialistas contribuyeron al desarrollo del manual, entre ellos: Isidoro Mazza, Giacomo Pignattaro e Ilde Rizzo, del Centro Ricerche di Economia Applicata (CREA) de la Universidad de Catania (Italia), y Silvana Kostenbaum y Claudia Fernanda Riedlinger de Magalhaes, de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Los estudios de caso incluidos fueron conducidos por el CREA, en colaboración con Margarita Greene Zuniga, Andrés M. Jarrim, Claudia Fernanda Riedlinger de Magalhaes y José Antonio Zelada Sánchez.

Además, José Brakarz, José Mauricio Silva, Héctor Salazar y Mónica Moreira efectuaron una beneficiosa contribución a este libro de consulta a través de sus aportes técnicos y valiosas sugerencias.

INFORMACIÓN SOBRE LAS FOTOS

Las fotos han sido seleccionadas de la fotogalería del BID.

Foto No	Ciudad	Foto No	Ciudad
1	La Paz, Bolivia	37	Rio de Janeiro, Brasil
2	Bogotá, Colombia	38	Belem, Brasil
3	Rio de Janeiro, Brasil	39	Rio de Janeiro, Brasil
4	Quito, Ecuador	40	Belem, Brasil
5	La Paz, Bolivia	41	Lima, Perú
6	Quito, Ecuador	42	Ciudad de Panamá, Panamá
7	Valparaíso, Chile	43	Salvador, Brasil
8	Quito, Ecuador	44	Esperanza, Argentina
9	Bahia, Brasil	45	Nueva San Salvador, El Salvador
10	Santo Domingo, Rep. Dominicana	46	La Paz, Bolivia
11	Rio de Janeiro, Brasil	47	Ciudad de México, México
12	Ciudad de Panamá, Panamá	48	Quito, Ecuador
13	Ciudad de Guatemala, Guatemala	49	Buenos Aires, Argentina
14	Concepción Huista, Guatemala	50	El Alto, Bolivia
15	Uruguay, Montevideo	51	Rio de Janeiro, Brasil
16	Fortaleza, Brasil	52	La Paz, Bolivia
17	San Luis, Brasil	53	Quito, Ecuador
18	La Paz, Bolivia	54	Ciudad de Panamá, Panamá
19	Recife, Brasil	55	Ciudad de México, México
20	Villa del Carmen, Nicaragua	56	Salvador, Brasil
21	Quito, Ecuador	57	Valparaíso, Chile
22	Medellín, Colombia	58	Nassau, Bahamas
23	La Guama, Guatemala	59	Ocho Ríos, Jamaica
24	Quito, Ecuador	60	Quito, Ecuador
25	Ciudad de Panamá, Panamá	61	Ciudad de México, México
26	Salvador, Brasil	62	Pucallpa, Perú
27	Rio de Janeiro, Brasil	63	Lima, Perú
28	San Vicente, El Salvador	64	Ciudad de México, México
29	San Vicente, El Salvador	65	Trujillo, Perú
30	Tegucigalpa, Honduras	66	Maracaibo, Venezuela
31	La Paz, Bolivia	67	Monterrey, México
32	Lima, Perú	68	Oaxaca, México
33	Quito, Ecuador	69	Ocuro, Bolivia
34	Quito, Ecuador	70	Chihuahua, México
35	Port au Prince, Haití		
36	La Paz, Bolivia		

Se alcanza un hito del crecimiento urbano

El año 2008 representa un importante hito histórico. Por primera vez, más de la mitad de la población mundial —3,3 mil millones de personas— vive en zonas urbanas (UNFPA, 2007). Según Baker (2008), este es el resultado del crecimiento natural de la población y de la migración rural hacia las ciudades.

En este contexto, es importante destacar que este fenómeno comporta una concentración de la pobreza en las ciudades. Más de dos tercios de la población urbana vive en países en desarrollo (ASDI, 2007), y en dichos países el creciente nivel de urbanización se ha visto acompañado por un aumento en los niveles de pobreza urbana.

En América Latina y el Caribe los flujos de inmigración y el aumento natural de la población han dado lugar a una expansión notable de las grandes ciudades y a una *urbanización* rápida y precoz.¹ Cuatro de las 13 megalópolis del mundo se encuentran en la región: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro.² En 2007 la población

▷ <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UP-5.pdf>

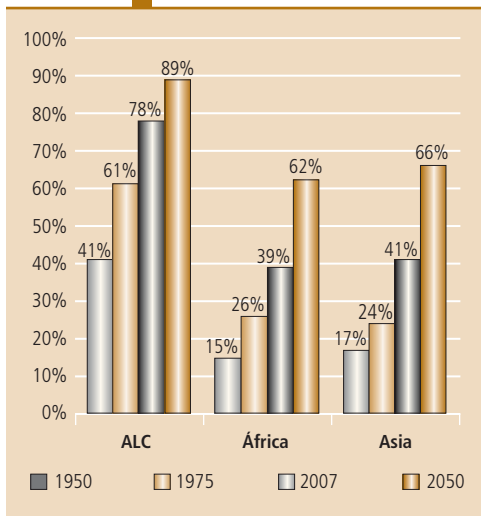


1

¹ Como se muestra en el UNFPA (2007:6) el término *urbanización* se refiere al “proceso de transición desde una sociedad rural hacia una sociedad más concentrada en ciudades. Estadísticamente, la urbanización refleja la creciente proporción de población que reside en asentamientos definidos como urbanos, debido principalmente a un saldo neto positivo de la migración del campo a la ciudad. El *nivel* de urbanización es el porcentaje del total de la población que reside en ciudades, mientras que la *tasa* de urbanización es la tasa con que crece dicha población”.

² Ciudad de México, México: 19 millones de habitantes (segunda en el mundo), São Paulo, Brasil: 18,8 millones (cuarta en el mundo), Buenos Aires, Argentina: 12,8 millones (novena en el mundo), y Rio de Janeiro, Brasil: 11,7 millones (decimotercera en el mundo) (UN-Habitat, 2008).

GRÁFICO 1 Porcentaje de la población que vive en áreas urbanas en ALC, África y Asia



Fuente: Naciones Unidas (2008b).

urbana de América Latina y el Caribe representaba el 78% de la población total, cifra que resulta aún más impactante si se compara con otras regiones en desarrollo: en el mismo año la población residente en zonas urbanas de Asia sumaba un 41%, y en África, un 39% (véase el gráfico 1).

Existen varias implicaciones relacionadas con el crecimiento extremadamente rápido de la población y la dimensión urbana de los países de la región. Dichas implicaciones incluyen aspectos sociales y culturales relacionados con las condiciones de vida de la población, tales como el acceso a vivienda, infraestructura básica y estándares adecuados de saneamiento. Por ejemplo, en comparación con las zonas rurales, la condición social de las ciudades es probablemente más variada y fragmentada culturalmente. La red de seguridad

representada por la familia y los amigos raramente perdura, y no se sustituye por un sistema de seguridad social sustentado por el Estado o por el gobierno local (ASDI, 2007:8). Además, aunque las condiciones materiales de vida en las ciudades sean en general mejores que en las zonas rurales —debido a un más fácil acceso tanto al empleo como a los servicios—, la transición a la ciudad todavía plantea varios retos importantes. Estos incluyen: la formación de numerosos asentamientos informales saturados de gente e insuficientemente abastecidos en las zonas periféricas, la proliferación de barrios pobres dentro de la ciudad, y el hacinamiento en zonas degradadas con altas concentraciones de hogares humildes, caracterizados por condiciones de vida insatisfactorias y por un aumento de los niveles de violencia.³

Recientemente el proceso de crecimiento urbano ha experimentado un descenso, especialmente por lo que se refiere a la transición de zonas rurales a

³ Como informó el UNFPA (2007:16) y de acuerdo con UN-Habitat, “un ‘hogar de un tugurio’ está constituido por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y carecen de uno o más de los siguientes elementos: residencia permanente, espacio suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la tenencia”.

zonas urbanas.⁴ Según la División de Población de las Naciones Unidas/DESA (2008b), la tasa promedio anual de variación de la población urbana en América Latina y el Caribe fue del 4,21% entre 1950 y 1975, y disminuyó hasta el 2,55% entre 1975 y 2007. Se estima que este promedio continuará disminuyendo entre 2007 y 2025 (1,38%), y que caerá hasta el 0,69% entre 2025 y 2050. Por otra parte, según Carrión, F. (2005), el porcentaje de la población que migra a las ciudades ha pasado de un 60% en 1950 a un 20% en 2005.

Esta nueva situación es significativa, ya que ofrece la oportunidad de centrarse en los aspectos cualitativos del desarrollo urbano.

Sin embargo, la urbanización no debe entenderse solamente como un generador de desafíos, sino también como un motor de cambios positivos y creador de oportunidades sustanciales en la mejora de la calidad de vida. En palabras de Jaime Lerner: una ciudad, más que un problema, representa una solución.⁵ Durante el siglo pasado las zonas urbanas superaron a las rurales en casi todos los aspectos del desarrollo económico, entre otros: los niveles de educación, salud y acceso a los servicios. En este sentido, como se señala en el UNFPA (2007:1), “ningún país ha logrado un crecimiento económico sustancial sin urbanización. Las ciudades concentran pobreza, pero también representan la mejor esperanza de escapar de ella”.

Las oportunidades económicas que brindan las ciudades, en comparación con las ofrecidas por las zonas rurales, representan un auténtico polo de atracción que logra llevar hasta las zonas urbanas y suburbanas a un flujo importante de residentes. Sin embargo, sólo una parte de los inmigrantes consigue encontrar empleo formal, mientras que el resto ha de conformarse con la mendicidad u ocupaciones en el sector informal, como las actividades callejeras, ya sea vigilar coches aparcados o limpiar ventanas, entre otras. De este modo, una parte

▷ http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/swp2007_spa.pdf



⁴ Según Roberts (2006), citado en Watson (2007), la tasa de crecimiento urbano en la región entre 1990 y 2000 fue del 2,3%, en comparación con el 4,1% en África y el 3,3% en Asia.

⁵ Jaime Lerner es el ex alcalde de la ciudad de Curitiba y gobernador del estado de Paraná en Brasil.

considerable de la población carece de una fuente fiable de ingresos y sobrevive a duras penas en un entorno inseguro y caracterizado por las condiciones de degradación de las viviendas. Consecuentemente, estas personas se encuentran expuestas a enfermedades originadas por la falta de servicios públicos de saneamiento con un impacto en la salud y en el medio ambiente (abastecimiento de agua, alcantarillado y eliminación de residuos sólidos), y han de hacer frente a dificultades para acceder a los servicios públicos de apoyo a las familias y los jóvenes, conviviendo en un ambiente de delincuencia y de creciente violencia. Un fenómeno similar se está produciendo en otros países en desarrollo de Asia y África, y también afecta cada vez más a las ciudades de los países desarrollados que reciben flujos de inmigración masiva procedentes de países de bajos ingresos.

En consecuencia, la reducción de la pobreza urbana se ha convertido en una prioridad para los gobiernos centrales y locales, al tiempo que la cuestión ha sido objeto de numerosos estudios y proyectos patrocinados por instituciones financieras internacionales. Sin embargo, la mayoría de estos estudios tiende a abordar la difusión de la pobreza urbana únicamente en zonas suburbanas y en barrios periféricos marginales, y presta poca atención al crecimiento y al impacto de la pobreza urbana en zonas centrales.



Desafíos de la pobreza urbana en áreas centrales

En los centros de las ciudades los residentes pobres suelen ocupar viviendas abandonadas por sus dueños originales —propietarios de ingresos medianos o altos— y subalquilan habitaciones que ofrecen alojamiento en condiciones insalubres y de hacinamiento. Como alternativa, viven en pequeños refugios de construcción propia, en casas vacías, en terrenos públicos inutilizados o bajo autopistas, en condiciones inseguras e insalubres. A veces la población pobre llega a alquilar su domicilio (a menudo a través de complejos sistemas de

alquiler) en edificios ocupados ilegalmente que han sido abandonados por sus propietarios legítimos. Al mismo tiempo las zonas del centro atraen a un número de pobres no residentes que viajan cada día hasta sus lugares de trabajo, que muchas veces consiste en participar de actividades económicas informales, aprovechando la demanda de servicios, o que se dedican a la venta ambulante o a la mendicidad. En este entorno social, las personas más vulnerables son los niños que viven en la calle sin ningún tipo de asistencia, además de las mujeres y de los ancianos que reciben limitado apoyo público y protección. Esta situación puede además originar la difusión de actividades ilegales como la prostitución, el tráfico de drogas y los robos.

Un entorno así requiere intervenciones específicas y complejas, que generalmente combinan la preservación y adaptación de edificios, espacios públicos y redes de servicios; para su realización son necesarios importantes recursos financieros y la participación de actores públicos y privados. Sin embargo, la rehabilitación de barrios históricos y, en general, la renovación y el desarrollo de las zonas urbanas centrales puede producir beneficios duraderos que atraigan tanto a inversionistas públicos como privados: los primeros para mejorar la identidad local y promover el desarrollo económico, y los segundos principalmente para utilizar edificios restaurados con fines comerciales o residenciales. Además, este tipo de intervenciones ayuda a catalizar y aumentar el interés de los residentes urbanos por el valor patrimonial y social de los centros de las ciudades.

Por último, la renovación de los centros históricos puede servir también como un imán para atraer el turismo local e internacional, y desempeñar así un papel significativo en el desarrollo económico urbano. La afluencia de nuevos turistas puede estimular un proceso dinámico, ya que los ingresos procedentes del turismo se pueden utilizar para seguir financiando la conservación y valorización del patrimonio urbano, además de otras actividades culturales.



En este contexto, cabe destacar que las cuestiones inherentes a la pobreza en los centros urbanos son en general diferentes de las de la pobreza en zonas periféricas y, por lo tanto, los esfuerzos por mitigar la pobreza en las áreas urbanas centrales poseen también características propias. En primer lugar, el énfasis en el “centro” convierte al fenómeno en específico por el lugar en el que se produce. Este enfoque “espacial” requiere un análisis integral de la zona objeto de estudio y una definición de sus características multifuncionales en las cuales deben integrarse los aspectos relativos a la pobreza. En segundo lugar, es probable que la pobreza en zonas urbanas centrales incluya a no residentes, mientras que los estudios sectoriales de pobreza urbana en general se centran en los hogares de los residentes, eventualmente diferenciándolos por zona. La pobreza en áreas urbanas centrales

abarca en distintos grados a personas que llegan de otros ámbitos, como los suburbios y el campo, atraídas por las oportunidades económicas o la prestación de servicios. En tercer lugar, la pobreza en dichas zonas tiene una importancia específica, distinta de la pobreza urbana en general, ya que afecta a la utilización y al desarrollo de un espacio estratégico para el funcionamiento de una ciudad.

Para comprender mejor la dinámica de la pobreza en los centros urbanos, en 2006 se realizaron cuatro estudios de caso en zonas urbanas centrales de La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador), Rio de Janeiro (Brasil) y Valparaíso (Chile). Se realizó una encuesta y se llevaron a cabo varias entrevistas con actores políticos, funcionarios públicos, y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias de base.

En cada una de las ciudades incluidas en la encuesta, se identificó una zona específica con el fin de estudiar el fenómeno de los centros urbanos. Entre otros, se tomaron en cuenta los siguientes aspectos: la presencia de actividades empresariales y comerciales, el



5



6

volumen del comercio callejero, el consumo doméstico, las características de la población residente, los servicios financieros, la vida política y administrativa, la red de transporte y la arquitectura tradicional. Además, en cada área se realizaron entrevistas a una muestra de residentes pobres, residentes no pobres y no residentes pobres (véanse el recuadro 1 a continuación, que detalla la metodología de los estudios; el anexo 2, que ofrece una muestra del cuestionario, y el anexo 3, que incluye los cuatro estudios de caso).

Este manual está concebido como un recurso para profesionales y pretende contribuir a la comprensión del fenómeno de la pobreza en las zonas urbanas centrales, presentando además un análisis de políticas y programas para abordar la cuestión. El objetivo primordial de este trabajo es describir las características específicas de la pobreza urbana en las áreas centrales, y extraer importantes lecciones de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la bibliografía existente, y de los cuatro centros urbanos de América Latina examinados en los estudios de caso.

Además de esta introducción, el manual incluye tres partes principales. En la primera se aborda y define la pobreza en las áreas urbanas centrales y se extraen algunas conclusiones basadas en evidencia empírica. En la segunda, se examinan los principales métodos de medición de la pobreza, y en la tercera, se analizan prácticas óptimas, políticas regionales y estrategias de reducción de la pobreza.

En la primera parte se describe el concepto de zona urbana central, se exponen las razones que subyacen en su poder de atracción, y se muestran las principales características de la pobreza en determinadas zonas urbanas, considerando la pobreza como un fenómeno multidimensional y enfatizando su perspectiva espacial. Además, se destacan los resultados de los cuatro estudios de caso en



7



8

centros urbanos, con un análisis de la vulnerabilidad específica, las externalidades y las opiniones sobre las intervenciones públicas. En la segunda parte se presenta una metodología para medir la pobreza en el contexto urbano, teniendo en cuenta los métodos cuantitativos y cualitativos. Por último, en la tercera parte se ofrece una evaluación de las lecciones aprendidas, junto a una serie de políticas regionales, y se destacan algunas experiencias de éxito del BID en materia de mejora urbana y desarrollo económico local, y se proponen algunas recomendaciones sobre políticas a adoptar.

RECUADRO 1. Metodología

Localización

De acuerdo con la definición de centro urbano presentada en este documento, se identificaron áreas específicas de investigación para cada estudio de caso. La encuesta se centró en las zonas en donde están concentradas las actividades empresariales y donde se han llevado a cabo iniciativas de rehabilitación urbana. Además, según las recomendaciones de los colaboradores locales, se eligió una zona específica, considerada estratégica para el proceso de desarrollo urbano.

Muestra

La encuesta incluyó entrevistas a tres grupos de individuos. El primer grupo se compone de no residentes pobres que viven en áreas periféricas y viajan al centro todos los días, como vendedores ambulantes y mendigos. El segundo grupo abarca a los residentes pobres y no pobres; se incluyeron también en este grupo a quienes viven en áreas residenciales que forman parte de programas de rehabilitación urbana.¹ El tercer grupo está formado por representantes de empresas de la zona céntrica, como comerciantes, restaurantes y hoteles. De los 600 cuestionarios completados aproximadamente el 40% corresponde a residentes pobres, el 20% a residentes no pobres, el 30% a no residentes pobres y el 10% restante a los comerciantes del centro.² Además, los resultados de las encuestas fueron integrados con entrevistas realizadas en cada ciudad a líderes comunitarios y encargados de la toma de decisiones, a fin de conocer sus opiniones acerca de los principales problemas relacionados con las políticas públicas.

Rastreo y línea de pobreza

A los efectos de minimizar costos, se adoptó un sencillo indicador del nivel de pobreza: la renta per cápita por hogar. Si el entrevistado indicaba un valor por debajo del umbral, la entrevista proseguía; de otro modo, se interrumpía. A pesar de las discrepancias relativas al uso de

los ingresos per cápita como indicador en vez del gasto en consumo, cabe destacar que el objetivo del estudio no era evaluar la magnitud del fenómeno de la pobreza en los centros urbanos. Por ello, la elección de un indicador y de la línea de pobreza tiene una importancia relativa en términos de la calidad de la información que se esperaba obtener como resultado del estudio.

Contenido del cuestionario

Tras una breve serie de preguntas sobre la composición del hogar y acerca de los ingresos requeridos para la selección de la muestra, se dividió el cuestionario en dos partes: una sección cuantitativa y una cualitativa. La primera incluye preguntas sobre el consumo del hogar (productos de alimentación y otros), vivienda, ocupación, producción, acceso (a educación, salud, servicios, seguros y créditos), gastos adicionales (por ejemplo, el transporte) y precios. La sección cualitativa incluye preguntas que pretenden identificar percepciones subjetivas acerca de: i) los indicadores de bienestar y línea de pobreza, ii) la condición relativa del hogar, y iii) el tipo de intervención necesaria para reducir la pobreza de modo eficaz en centros urbanos.

¹ Para evitar un recuento doble, se excluyeron los vendedores ambulantes y los mendigos que compartían una misma zona de residencia. También se excluyeron las barriadas marginales o favelas que no formaran parte de proyectos formalizados de restauración, porque los habitantes pobres de dichos lugares tenían relevancia para la encuesta sólo en la medida en que entraran en el centro urbano. Evidentemente, no todas las personas provenientes de barrios marginales son necesariamente vendedores ambulantes o pobres y, en este sentido, queda fuera del alcance de este estudio incluir en la encuesta a la gente que trabaja en su casa o en las empresas de los no pobres.

² Con el objetivo de poder realizar comparaciones, el tamaño de la muestra fue aproximadamente el mismo en las cuatro ciudades que se analizaron. Una opción alternativa habría sido seleccionar una muestra más amplia en las ciudades más grandes o en las que tienen un mayor número de pobres urbanos, según los resultados de encuestas o censos previos.

LA POBREZA DE LOS CENTROS URBANOS COMO FENÓMENO DE LUGAR ESPECÍFICO

I

En América Latina y el Caribe, más que en cualquier otra región, las ciudades se caracterizan por una estructura urbana común derivada de sus raíces coloniales. Este sistema se diseñó en torno a una plaza principal, concretamente en el área donde se concentraban el gobierno y el centro administrativo, las actividades comerciales, los servicios sociales y, con ello, las oportunidades de empleo (Pacione, 2005).

Durante los últimos 50 años, el crecimiento urbano ha tenido un impacto en el carácter tradicional de las ciudades de la región. Actualmente, el centro urbano moderno está formado por el antiguo distrito del mercado, el distrito histórico central y el Distrito Central de Negocios (DCN), que es la zona donde se concentran las actividades comerciales (véase el gráfico 2). En este manual, se utilizará la expresión *centro urbano* para referirse al núcleo geográfico, histórico y comercial de una ciudad.⁶ Junto con la función de los negocios, los centros urbanos se caracterizan por ofrecer distintos tipos de servicios sociales, actividades recreativas, y otros usos residenciales y no comerciales del suelo.



9

GRÁFICO 2 Estructura del centro urbano moderno

CENTRO URBANO MODERNO

DCN
+
Distrito histórico central
+
Antiguo distrito del mercado

Fuente: Elaboración propia.

⁶ Cabe destacar que las características de los DCN de América Latina y el Caribe difieren de las de la mayoría de las grandes ciudades de América del Norte. En la región, el DCN todavía mantiene un papel primordial en lo que se refiere al empleo, al comercio y al entretenimiento (Pacione, 2005).



10

Los centros urbanos atraen a la gente hasta de zonas que se encuentran más allá de los límites geográficos de la propia ciudad. La gente se acerca tanto por motivos de trabajo como por otras actividades que mueven dinero. Como consecuencia, en estas áreas se congrega gran parte del tráfico peatonal y de vehículos privados. Asimismo, los centros urbanos suelen ser un punto focal para el transporte público y representan un valor muy alto (acaso el más alto) del suelo dentro de la región.

Sin embargo, a causa de la evolución de sus funciones, dichas zonas todavía contienen grandes extensiones de terrenos vacantes, aparcamientos al aire libre, depósitos para ferrocarriles y subterráneos sombríos, que representan un obstáculo para el desarrollo urbano.

Como se mencionó anteriormente, el mundo se está haciendo cada vez más urbano, y en América Latina y el Caribe la mayoría de los pobres vive en ciudades como consecuencia de la elevada tasa de urbanización. Según Fay (2005), el 60% de los pobres (113 millones de habitantes) y la mitad de las personas en situación de pobreza extrema (46 millones) viven en zonas urbanas. Por otra parte, la pobreza urbana está creciendo a mayor velocidad que la rural (UNFPA, 2007) y se prevé que para el año 2015 la tasa de urbanización aumente hasta superar el 80% (UN/DESA, 2008a); si los índices de pobreza continúan al mismo ritmo, en 2015 dos terceras partes de los pobres de la región habitarán en ciudades.

Antes de abordar la cuestión de la pobreza urbana, es preciso realizar varias puntualizaciones. Según Estache (2004), el umbral mínimo de población para definir las zonas urbanas varía drásticamente entre los países, pero lo “urbano” se caracteriza en general por la densidad de los asentamientos en una zona edificada en contigüidad, por la estructura de la actividad económica y a veces por atributos administrativos.

Las ciudades, tanto medianas como grandes, y las megalópolis se caracterizan por problemas muy diferentes.⁷ Sin embargo, las ciudades más

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/11/17/000012009_20041117144449/Rendered/PDF/wps3442.pdf

⁷ “Las Naciones Unidas acuñaron el término megaciudad en la década de 1970 para designar a todas las aglomeraciones urbanas con una población de ocho o más millones de habitantes. En la década de 1990, las Naciones Unidas aumentaron el umbral de población a

pequeñas muestran más similitudes con las zonas rurales que con las megalópolis, de modo que se recomienda desagregarlas por tamaño de poblado o al menos examinar las megalópolis por separado (Prennushi, Rubio y Subbarao, 2002).⁸ Por otro lado, Wratten (1995) cuestiona las categorías dicotómicas de las zonas urbanas y rurales, haciendo hincapié a su vez en la importancia de las categorías espaciales como el barrio urbano, los suburbios y las zonas periurbanas.

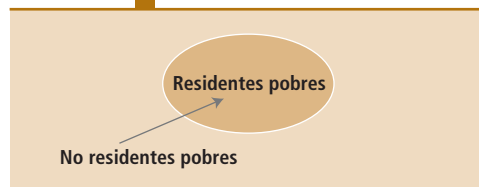
Como señala Bertaud (2004), muchas ciudades, al expandirse, se salen de la estructura monocéntrica y se acercan a una estructura más policéntrica. Mientras que algunas ciudades son principalmente monocéntricas, otras son claramente policéntricas, y muchas otras no se pueden caracterizar atendiendo a ninguno de estos dos esquemas. Las primeras tienden a tener mayor densidad cerca del centro urbano que las policéntricas. Consecuentemente, en las ciudades monocéntricas los pobres son más propensos a ocupar menos espacio que en las ciudades policéntricas de baja densidad y esto puede comportar que la calidad de su entorno resulte peor.

En este contexto, una ciudad puede ser considerada como una serie de barrios interrelacionados aunque heterogéneos, o distritos con vínculos entre las funciones de las diferentes zonas urbanas, lo cual supone que los problemas de una zona no pueden ser tratados por separado de las demás áreas. Este análisis de la pobreza en los centros urbanos ilustra dicha interdependencia y envuelve a un conjunto heterogéneo de personas, que incluye dos grupos principales: i) los no residentes pobres que llegan a diario desde barrios suburbanos para desempeñar sus actividades y ii) los residentes pobres que viven en el centro de la ciudad en viviendas formales o informales (véase el gráfico 3).

▷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177140~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>

▷ http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf

GRÁFICO 3 Conceptualización de la pobreza en el centro



Fuente: Elaboración propia.

10 millones, siguiendo la práctica de instituciones como el Banco Asiático de Desarrollo. A partir de esta definición, las Naciones Unidas estiman que hay 19 megaciudades en el mundo a comienzos del siglo XXI” (Brockhoff, 2000:10). Sin embargo, es difícil tener una definición única y válida a través del tiempo sobre qué es una megaciudad, ya que la concentración de población que caracteriza a los aglomerados urbanos cambia con el tiempo y el contexto.

⁸ También se sugiere examinar por separado las capitales, ya que a menudo presentan mejores características socioeconómicas.



11

En el caso de los residentes, se debe también distinguir entre los grupos de residentes pobres y los de pobres relativamente “nuevos” (es decir, los pertenecientes a la clase media y gravemente afectados, por ejemplo, por caídas de la actividad económica o cambios en el mercado).

Los resultados de la encuesta realizada para este manual ofrecen interesantes datos sobre los problemas a los que hacen frente quienes viven y trabajan en los centros urbanos.

Los cuatro estudios de caso aquí tratados incluyen una revisión de las dos categorías principales de personas pobres en los centros urbanos: i) los residentes pobres y ii) los no residentes pobres, que se desplazan a diario hasta el centro para desempeñar sus actividades cotidianas.

Estos dos grupos difieren por distintas razones. En primer lugar, el origen y la naturaleza de su pobreza pueden ser diversos, de modo que lo que se considera “vivienda deficiente” o “acceso insuficiente a los servicios” podría no significar lo mismo para los residentes y los no residentes. En segundo lugar, la dinámica de la pobreza puede ser disímil: la cantidad y la composición del grupo de residentes pobres pueden evolucionar con el tiempo debido a cambios en su situación social que derivan, por ejemplo, de intervenciones de renovación urbana, lo cual se traduce en una disminución de su posición socioeconómica relativa.⁹ El grupo de los no residentes pobres también puede cambiar en número y en composición a medida que se transforma el atractivo de los centros urbanos. Esto puede ocurrir no sólo como consecuencia de intervenciones en dichos ámbitos, que pueden crear oportunidades de ingresos (factores de atracción), sino también debido a cambios en otras áreas, que pueden incentivar el traslado de personas fuera de los centros urbanos (factores de expulsión). En tercer lugar, dado que los dos grupos pueden variar en sus características estáticas y dinámicas, el análisis de las características diferenciales de la pobreza en centros urbanos también puede resultar relevante para las acciones políticas encaminadas a aliviar la pobreza, especialmente en lo que concierne a

⁹ Estos tipos de intervención pueden tener un impacto en la vivienda y en los mercados laborales.

la localización de determinadas acciones. Un rasgo particularmente importante de la pobreza en los centros urbanos es su dimensión *espacial*, que está estrechamente ligada a los fenómenos de movilidad y accesibilidad.

Las principales conclusiones del estudio confirman que, en general, los no residentes pobres tienden a ser más vulnerables que los residentes pobres, aunque la intensidad pueda variar. Los perfiles de pobreza que emergen de la encuesta muestran que los no residentes pobres se encuentran en una situación más difícil, ya que se sitúan en un grado relativamente menor de integración social, de acceso al mercado laboral y frente a diferentes niveles de acceso a los servicios (salud, educación, electricidad, gas, alcantarillado, etc.). Por lo tanto, aquellos proyectos y políticas encaminados a reducir la pobreza y a rehabilitar los centros urbanos deberían centrarse en estos dos grupos principales.

El análisis de los centros urbanos pone de relieve una dimensión específica de la pobreza en relación con varios factores, tales como las características físicas de las actividades económicas y comerciales, y la difícil convivencia en una misma zona entre habitantes pobres y residentes acomodados. Esta situación genera externalidades tanto negativas como positivas, y su impacto sobre los pobres varía en función de las características personales (edad, sexo, condición física, raza, cultura, costumbres y estructura del hogar), características que deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas. Basándose en esta consideración, también se incluyeron en el estudio grupos de personas no pobres (tales como residentes y comerciantes de centros urbanos), lo cual proporcionó datos adicionales sobre los tipos de externalidades causadas por el desarrollo de áreas urbanas centrales. Además, dicha información permite una comprensión más amplia del fenómeno de la reducción de la población residente experimentado en todos los centros urbanos del estudio, y por último, también arroja luz sobre el alcance y las características



12



13

de las presuntas externalidades negativas que causan los no residentes pobres para los residentes y negocios del centro.

Por ejemplo, la entrada masiva diaria de trabajadores y estudiantes contribuye seriamente a las congestiones de tráfico y a la contaminación del aire en las zonas urbanas centrales. Además, la alta concentración de personas y riqueza puede tener un impacto negativo en la seguridad, ya que tales condiciones favorecen las actividades delictivas, el vandalismo y los conflictos entre diferentes grupos sociales. Asimismo, el prestigioso patrimonio de la gran mayoría de las zonas urbanas amplifica el impacto de las externalidades. La fragilidad inherente y la función representativa de tales centros históricos requieren una regulación específica para su conservación y su uso sostenible.

Al mismo tiempo, la escasez de viviendas disponibles y el espacio para los negocios en los centros urbanos tiende a resultar en un aumento del valor de los edificios con la consiguiente presión sobre los precios de alquiler, que a su vez se refleja en los precios de otros bienes. En lo que respecta a la afluencia de los no residentes pobres, la venta ambulante y la mendicidad pueden constituir una fuente de externalidades negativas para los residentes y los comerciantes.

Obviamente, un centro urbano también proporciona oportunidades económicas, especialmente para los pobres que viven en la periferia. En este sentido, los resultados de la encuesta ponen de relieve las percepciones de los diferentes grupos entrevistados en relación con: i) los principales retos derivados de vivir y trabajar en el centro de la ciudad, ii) la existencia de conflictos entre los diferentes grupos que actúan en el centro, y iii) la presencia de externalidades positivas y negativas que conducen a un deseo de permanecer o abandonar el centro.

Con el fin de obtener un panorama más completo de dichas externalidades, y particularmente de aquellas presuntamente causadas por los no residentes pobres, el estudio incluye entrevistas con comerciantes de los centros de las ciudades. Las principales conclusiones pueden resumirse del siguiente modo:

- El robo es citado con más frecuencia por los pobres como el principal problema, tanto entre los residentes como entre los no residentes. La cuestión constituye también una preocupación para los no pobres y los comerciantes. Este resultado puede interpretarse como una indica-

ción de la vulnerabilidad relativamente mayor de los pobres, aunque no muestra que los no residentes sean más vulnerables que los residentes. En general, además del robo, los retos citados con mayor frecuencia por los encuestados en el estudio son: la contaminación, el tráfico, el vandalismo y la mendicidad.

- En cuanto a las externalidades posiblemente causadas por la afluencia de los no residentes pobres, la mendicidad se percibe como un desafío mayor que la venta ambulante, que no parece ser un problema de peso. Esta última no se encuentra entre las tres preocupaciones más frecuentes en ninguno de los estudios de caso, y sólo una minoría de los encuestados en cada grupo la considera un problema. Por lo tanto, los resultados sugieren que la venta ambulante no es vista como una fuente de externalidades negativas, posiblemente en consideración de los servicios que los vendedores ambulantes proporcionan a la gente del centro. Estos resultados también son compatibles con los de las encuestas realizadas durante la preparación de varios proyectos del BID destinados a la participación del Banco en la recuperación y el desarrollo de áreas urbanas centrales.
- Un pequeño porcentaje de los encuestados señala la presencia de conflictos entre los grupos estudiados.
- Sólo una minoría de los encuestados en cada uno de los grupos expresó insatisfacción con su actual ubicación (residencial o comercial) en el centro de la ciudad. Sin embargo, este punto de vista prevalece entre los no residentes pobres, en comparación con otros grupos. Los no residentes pobres están en general menos satisfechos con la ubicación de su centro de actividades que los residentes pobres en lo atinente a la localización de sus hogares. Este resultado puede interpretarse como una señal adicional de la mayor vulnerabilidad de los no residentes pobres. Las entrevistas también muestran que a un número significativo de los encuestados le gustaría trasladar su hogar o negocio fuera del centro de la ciudad.



La dimensión espacial de la pobreza urbana

El papel crucial de la dimensión *espacial* implica que la pobreza en centros urbanos debe considerarse con un marcado componente de sitio específico. Por consiguiente, resulta difícil llegar a conclusiones generales y de clara definición. En este contexto, y junto con las principales conclusiones de la bibliografía sobre el tema, a continuación se discute una conceptualización de la pobreza en áreas urbanas centrales.

Aunque el tamaño de la población tiene un efecto significativo en la extensión de las áreas urbanas, en realidad estas crecen a mayor velocidad que las propias poblaciones urbanas. De acuerdo con el UNFPA (2007), aunque se espera que la población urbana mundial aumente en un 72% entre 2000 y 2030, en el mismo período el uso del suelo se incrementará en un 175%, lo que implica que habrá una reducción en el promedio de la densidad urbana.

Como se explicara anteriormente, en América Latina y el Caribe se ha producido una urbanización rápida y precoz que alcanzó su punto álgido durante la década de 1970. Ángel, Sheppard y Civco (2005) aportan algunos datos específicos (véase el cuadro 1).

Si se compara, por ejemplo, el promedio de cambio con respecto a otras regiones en desarrollo, es evidente que recientemente el proceso de urbanización ha disminuido. Como puede observarse en el cuadro, de todas las regiones, actualmente América Latina es la que presenta la densidad urbana con la tasa más baja de aumento.

http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf <

<http://www.citiesalliance.org/doc/resources/upgrading/urban-expansion/worldbankreportsept2005.pdf> <

CUADRO 1 Estimaciones de densidades promedio y área construida por persona, por regiones: 1990–2000

Categoría	Densidad promedio (metros cuadrados)			Área construida por persona (personas por kilómetro cuadrado)		
	1990	2000	Variación anual (porcentaje)	1990	2000	Variación anual (porcentaje)
Países en desarrollo	9.560	8.050	-1,7	105	125	1,7
Países desarrollados	3.545	2.835	-2,2	280	355	2,3
América Latina y el Caribe	6.955	6.785	-0,3	145	145	0,3
África del Norte	10.010	9.250	-0,8	100	110	0,8
Asia del Sur y Central	17.980	13.720	-2,7	55	75	2,7
Asia del Sudeste	25.360	16.495	-4,2	40	60	4,4
África Subsahariana	9.470	6.630	-3,5	105	150	3,6
Asia Occidental	6.410	5.830	-1,0	155	170	1,0

Fuente: Elaborados por los editores con base en Ángel, Sheppard y Civco (2005:58)

La dimensión espacial es particularmente importante en su relación con la pobreza urbana, ya que existen diferencias entre los pobres que viven en barrios dentro de la ciudad y quienes habitan en la periferia urbana. Mientras que los estudios se han centrado principalmente en los asentamientos informales de la periferia, no se ha prestado una atención sistemática a las poblaciones pobres de los centros urbanos. Sin embargo, las dimensiones de la pobreza urbana en su conjunto parecen compartir elementos comunes con la pobreza específica en centros urbanos. Hay un acuerdo generalizado en que las diferentes manifestaciones de la pobreza en las áreas urbanas dependen del componente de sitio específico, y los índices de pobreza, así como la concentración geográfica, varían enormemente entre las distintas zonas de las ciudades. (Véase el recuadro 2 para una discusión de los modelos espaciales que caracterizan a la pobreza urbana en los países desarrollados.)

El rápido proceso de urbanización puede producir diversos resultados, además de un acelerado crecimiento en la dimensión física de las zonas urbanas. En este sentido, se precisan políticas visionarias, especialmente en los países en desarrollo, donde la población urbana se duplicará en los próximos años. Así mismo se necesitarán estrategias destinadas a



15

RECUADRO 2. La dimensión espacial de la pobreza en los países desarrollados

Brandolini y Cipollone (2002) observaron que en Italia, cuanto más pequeña es la zona urbana, más reducido tiende a ser el índice de pobreza. Sin embargo, en Estados Unidos parece que las pruebas apuntan en la dirección contraria, puesto que la pobreza es más elevada en el corazón de las ciudades que en los barrios periféricos. Glaeser, Kahn y Rappaport (2000) analizan las diferencias de los patrones de localización de los pobres entre Europa y Estados Unidos, y ponen en duda la explicación convencional de la vivienda como principal determinante en las decisiones de ubicación. Las diferencias en políticas

de transporte, así como también en la actitud redistributiva de los gobiernos municipales, se señalan como elementos determinantes de las diferencias referidas. En Estados Unidos, por ejemplo, las áreas metropolitanas están caracterizadas según patrones distintos. En las ciudades más antiguas, con áreas centrales bien establecidas y empleo centralizado, a menudo los ricos viven muy cerca del centro, mientras que en las ciudades más nuevas, con empleo descentralizado e infraestructuras que priorizan los vehículos, los ingresos aumentan junto con la distancia que separa las residencias del distrito central de los negocios.

mejorar el marco regulador y las directrices de protección del medio ambiente. Otra preocupación es el posible aumento no planificado de las zonas periurbanas, que requeriría nueva infraestructura y nuevas redes de servicios.

En la década de 1970 las poblaciones de clase media y alta abandonaron el centro de las ciudades y se mudaron a zonas del exterior, dejando vacíos los edificios, que serían ocupados por personas de menores ingresos. Al mismo tiempo, debido al aumento en la densidad de las zonas urbanas centrales, los nuevos pobres —atraídos a la ciudad por mejores oportunidades económicas— comenzaron a establecer barrios periféricos marginales. Recientemente se han llevado a cabo esfuerzos para rehabilitar algunas de estas áreas, lo cual ha vuelto a atraer a los centros urbanos a las poblaciones de clase media y alta.



16



17

Puede hallarse un claro ejemplo de este fenómeno en Brasil. “La ‘Cidade de Deus’ (Ciudad de Dios), de Rio de Janeiro, que cobró fama debido a una película con ese mismo título, fue creada cuando los residentes de *favelas* bien ubicadas fueron trasladados a un nuevo asentamiento en los alrededores de la ciudad, a fin de crear espacio para la construcción de edificios de departamentos para personas ricas” (UNFPA, 2007:83). Además, cuando aumenta el valor de un barrio en el mercado, los residentes más pobres pueden tener la tentación de conseguir dinero en efectivo por el valor de sus propiedades y trasladarse a otro sitio, generándose así una exclusión espacial. En el caso de que los residentes pobres de un área céntrica decidan quedarse, pueden surgir desigualdades y conflictos debido a sus inadecuadas condiciones de vida. (El recuadro 3 ofrece una esquematización de la típica estructura urbana en América Latina y el Caribe.)

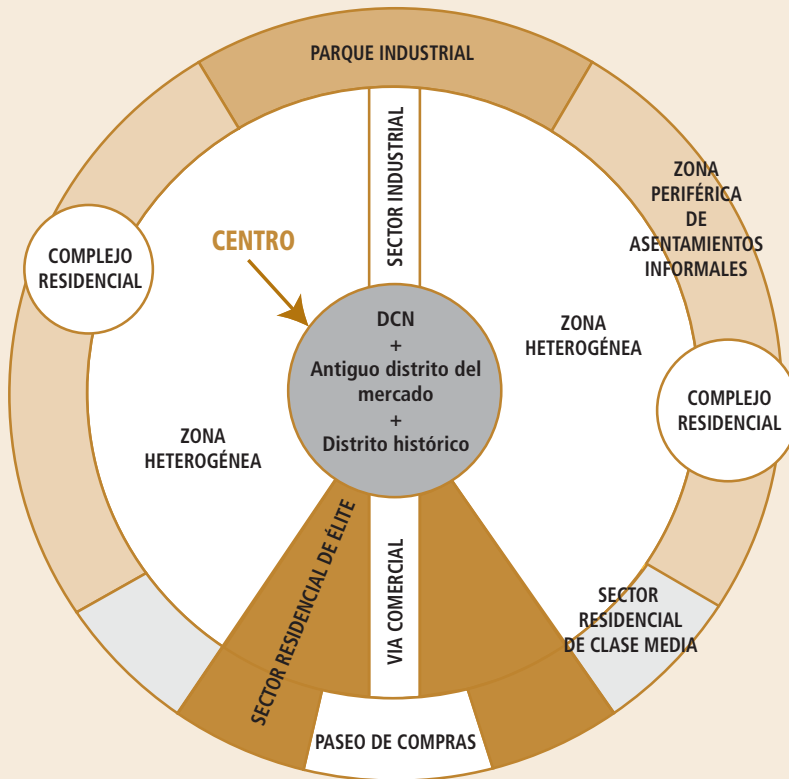
El *efecto vecindario* representa una cuestión importante en la discusión de la pobreza

RECUADRO 3. La estructura interna de las ciudades de América Latina y el Caribe

Según Pacione (2005), es posible esquematizar la estructura actual de las ciudades de América Latina y el Caribe como un conjunto de distintas zonas especializadas. La zona del centro urbano proporciona las principales oportunidades de empleo, así como también comerciales y de entretenimiento. En muchas ciudades, el viejo (y a menudo colonial) centro ha ido quedando descuidado a medida que los propietarios adinerados se fueron trasladando a zonas residenciales de élite, que han sido construidas en la periferia de las ciudades o junto a los ejes del comercio y de la industria (como las avenidas arbo-

ladas que conectan el centro urbano con el distrito industrial). Por consiguiente, el centro histórico suele quedar habitado mayoritariamente por familias pobres que alquilan los edificios vacíos. Lejos del centro, la estructura urbana típica suele abarcar una serie de áreas donde la calidad de las viviendas y las condiciones económicas de los residentes disminuyen a medida que aumenta la distancia respecto del centro, a excepción de los complejos residenciales que proporcionan a las comunidades de clase alta un confortable entorno vital seguro y aislado (y, a menudo, autosuficiente).

Modelo de ciudad latinoamericana



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ford (1996), citado en Pacione (2005: 469).

en centros urbanos en la región (véase el recuadro 4). La segregación espacial, que varía de un barrio a otro, agrava la privación de los pobres, tanto residentes como no residentes, y les dificulta el encontrar un empleo que no sea informal, mal remunerado o precario. Este efecto es aún más complejo en las zonas centrales donde, además de los residentes pobres, otros grupos

RECUADRO 4. El efecto vecindario

Este fenómeno ha sido extensamente analizado mediante un examen de la interacción social, la exclusión y el capital social. Los vecindarios producen tanto externalidades positivas como negativas: como apuntan Fay y Ruggeri Laderchi (2005), un entorno de vecindario fuerte puede disuadir comportamientos perjudiciales. Un planteo más prudente es el que sugieren Gould y Turner (1997), quienes subrayan que, a pesar de que la mayoría de los estudios indica que el vecindario tiene su importancia, las pruebas no son concluyentes en términos de determinar qué características específicas del vecindario son más relevantes y para quién. Por otra parte, la concentración de la pobreza también vale porque impacta negativamente en el capital social y hace más difícil salir de ella (Power, 2000). Sobre esta base, se invocan la movilidad y la concentración de las familias pobres que han experimentado algunos países como Estados Unidos (Turner, Popkin y Cunningham, 2000). De todos modos, los efectos de la desconcentración de la pobreza son controvertidos. Galster (2005) argumenta que el fenómeno mencionado podría incluso tener un efecto negativo sobre los vecindarios de destino, mientras que otros (Jargowsky, 2005; Kingsley y Pettit, 2005) cuestionan dichos resultados y enfatizan que los efectos negativos en cuestión podrían verse compensados.

El efecto vecindario es uno de los factores que se tomaron en cuenta en la teoría de la membresía en el club de los pobres (Durlauf, 2001): los resultados socioeconómicos de un individuo dependen de la

composición de los distintos grupos a los que pertenece a lo largo de su vida. Estos grupos, en principio, pueden definirse en función de numerosos elementos, tales como el origen étnico, el barrio de residencia, las escuelas o el lugar de trabajo. La aplicación pertinente de la teoría de la membresía es la regla según la cual los vecindarios de residencia intervienen en la transmisión de la pobreza y la desigualdad de generación en generación. Baharoglu y Kessides (2004) prueban que la pobreza en las ciudades tiende a ser una realidad multigeneracional para las familias que ven limitado su avance social y económico, incluso cuando sus miembros han adquirido una educación básica. En Brasil, por ejemplo, hay estudios que demuestran que la capacidad para la movilidad económica de los pobres de hecho se ha reducido durante los últimos 30 años. Por ejemplo, muchas familias de Rio de Janeiro han residido en barrios pobres por más de una generación (Perlman, 2002). La gente pobre también se ve discriminada como consecuencia de los vecindarios en los que vive: Cardoso, Elias y Pero (2003) observan que existe algún tipo de discriminación salarial hacia los trabajadores que viven en las favelas de Rio de Janeiro, y este efecto negativo está relacionado tanto con la segregación profesional como con la discriminación empresarial.¹

¹ Tal como indican los autores, debería incluirse un sesgo en la selección, puesto que los individuos que acceden a niveles de educación y ganancias elevados tienden a abandonar las favelas.

de no residentes pobres realizan sus actividades diarias. Los desafíos derivados de la coexistencia de los diferentes grupos en centros urbanos pueden generar externalidades negativas relacionadas con la delincuencia y con el acceso a los servicios.

Un fenómeno multidimensional de privación acumulativa

La condición de los residentes urbanos pobres no viene determinada solamente por la situación económica, sino que se ve también afectada por la influencia de factores sociales, políticos, culturales y ambientales. Por lo tanto, es sumamente importante entender las diversas dimensiones de la pobreza urbana para poder elaborar soluciones viables y eficaces destinadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades de América Latina y el Caribe.

Existen numerosos estudios y obras multidisciplinarias que abordan la conceptualización de la pobreza. Sumner (2004) y Harkness (2004) examinan el debate sobre la definición de pobreza y bienestar en los últimos 50 años, y concluyen que la evolución extremadamente rica de la conceptualización de la pobreza no está fundamentada en la fiabilidad y la disponibilidad de los datos.¹⁰

De hecho, durante este período, el énfasis del debate se ha visto desplazado desde un significado y una medición basados únicamente en los *medios*, o bienestar económico, hacia los *finés* y definiciones más generales de bienestar; se trata de un proceso que también se explica por la influyente obra de Amartya Sen (1999). Al mismo tiempo, los organismos internacionales reconocen que la pobreza es un fenómeno multidimensional, y dicho reconocimiento lleva consigo el reto de encontrar los instrumentos adecuados para definir tan complejo concepto (véase la parte II).

Utilizar la idea de renta-consumo para representar el bienestar resulta insuficiente, como ha sido acordado prácticamente por unanimidad, ya que tal criterio no incorpora las dimensiones fundamentales de bienestar y no tiene en cuenta la calidad de vida. Sin embargo, los ingresos siguen usán-

▷ http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-033/

¹⁰ Bibi (2005) destaca que desde la década de 1990 hay datos disponibles sobre atributos distintos a los ingresos y ofrece una revisión de la bibliografía sobre mediciones multidimensionales que distingue si las medidas de la pobreza se basan o no en un enfoque axiomático.

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-025/ <

<http://www.worldbank.org/urban/symposium2002/docs/pres-paper/paper-pdf/mitlin-and-satterthwaite-dec-02.pdf> <

dose como un indicador de las diversas dimensiones de la pobreza, y el marco teórico *capacidades y funcionamiento* de Sen (véase el recuadro 5) es ampliamente reconocido como el punto de partida más indicado para comprender el concepto de pobreza (Thorbecke, 2005; Subramanian, 2004; Sumner, 2004; Harkness, 2004).

Este enfoque destaca la importancia de la heterogeneidad y multiplicidad dimensional de las problemáticas que caracterizan la pobreza urbana reconociendo al mismo tiempo que las distintas dimensiones no son independientes. Es ampliamente reconocido (Mitlin y Satterthwaite, 2002) que la pobreza urbana se distingue a menudo por la privación acumulativa y que una dimensión de la pobreza es frecuentemente la causa de otra dimensión,

RECUADRO 5. El enfoque de capacidades y funcionamiento de Amartya Sen

En palabras de Sen (1999), el “funcionamiento” es la libertad global de que disfruta una persona para conseguir su bienestar más que los medios a través de los cuales alcanza dicho bienestar, como los ingresos o los recursos con los que cuenta. Según el autor, el funcionamiento se extiende desde estar bien nutrido, permanecer a salvo de la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, etc. hasta otros aspectos más sofisticados como tener autoestima, o ser capaz de participar en la vida de la comunidad. El “conjunto de capacidades” representa el rango de funcionamientos potenciales que puede asumir un individuo, o el argumento de que resulta fundamental distinguir entre el logro y la libertad de lograr, al evaluar tanto el grado como la importancia normativa de las desigualdades.

En su revisión de la obra de Sen *Commodities and Capabilities*, Sugden (1986:820–21) ofrece una eficaz aclaración del marco teórico de capacidades y funcionamientos presentado por el autor. Sen examina cuatro enfoques tradicionales empleados para evaluar el bienestar individual, y considera que ninguno de ellos resulta satisfactorio. Un enfoque se centra en el cálculo de los ingresos reales de la persona, mientras que los otros tres se concentran en el cálculo de

los servicios que un individuo obtiene del consumo. De acuerdo con Sugden, y tal como Sen detalla, el problema es que nuestros deseos y nuestra capacidad de ser felices se adaptan demasiado fácilmente a nuestras expectativas. Una persona resignada a la pobreza extrema puede ser igual de feliz que alguien que viva holgadamente y no tener mucha más conciencia de sus deseos insatisfechos, pero eso no significa que el nivel de bienestar de la persona pobre sea igual de alto. Sen propone que no se debería tener en cuenta ni lo que la persona consume ni el grado de felicidad de que disfruta, sino lo que realmente consigue hacer y ser, o —en palabras del propio autor— sus “funcionamientos”. Un funcionamiento es un intermedio entre consumo y servicios públicos. (Estar bien alimentado, por ejemplo, es funcionamiento —un estado—, que se produce mediante el consumo de alimentos y que aumenta la utilidad.) Según Sen, un valor de este tipo debe aplicarse no sólo a los vectores del funcionamiento individual, sino también a lo que él denomina capacidades (es decir, “series de vectores entre los que los individuos pueden escoger libremente”). En este sentido, se considera que una persona tiene ventaja en la medida en que cuente con un amplio abanico de oportunidades.

o contribuye a ella. Por otra parte, la pobreza no es un concepto estático, sino más bien una condición dinámica de vulnerabilidad o de susceptibilidad a los riesgos.

Un número considerable de estudios otorga credibilidad a la idea de que el grado de privación al que hacen frente los pobres de las ciudades no depende sólo de los niveles insuficientes de ingresos o de consumo, sino también en gran medida de exiguos resultados en indicadores como salud, nutrición, educación, acceso a la infraestructura básica, peligros ambientales, condiciones de hacinamiento, seguridad personal, identidad, relaciones sociales y participación.

Por otra parte, el bienestar individual y de las familias depende de los ingresos y del consumo, así como también de la propia percepción de la posición relativa que se ocupa en la sociedad, como la desigualdad existente. Por ejemplo, algunas familias que se encuentran claramente por debajo del umbral de pobreza —como medida monetaria objetiva— podrían no considerarse a sí mismas pobres, y viceversa.

La pobreza urbana puede ser vista como un resultado concreto de la concentración urbana, que genera procesos mediante los cuales los costos y beneficios se distribuyen de manera diferenciada en las ciudades. Es probable que este proceso afecte, por un lado, a los pobres que viven en las zonas urbanas situadas en el centro, mientras que, por otro lado, parece afectar aún más significativamente al grupo de no residentes que a diario se desplaza hasta el centro para trabajar. Este segundo grupo tiende a pasar la mayor parte del tiempo en el centro urbano, lo cual implica que una cantidad importante de sus actividades sociales y productivas tienen lugar lejos de su casa. Por lo tanto, los no residentes pobres sufren la privación descrita anteriormente en los asentamientos de los que proceden, para después hacer frente a una privación adicional cuando acuden al centro urbano para realizar sus actividades diarias. De hecho, estas zonas centrales —que en la mayoría de los casos ya carecen de servicios básicos para la población residente— no están en absoluto preparadas para recibir y administrar a diario estos flujos tan abundantes de no residentes.



Aspectos específicos de la privación que afectan a la población urbana pobre

Entre los aspectos específicos de los tipos de privación que caracterizan a la pobreza urbana se incluyen: sanidad insuficiente, falta de acceso a servicios básicos de infraestructura, educación deficiente, exposición a riesgos ambientales, amenazas a la seguridad personal, condiciones de vida exiguas e insatisfactorias, escasos niveles de ingresos y vulnerabilidad.

Salud y educación

El estado de salud de los miembros de la familia puede considerarse un importante indicador del bienestar. Por lo general, el estado nutricional de los



19

niños se utiliza como una medida de los niveles de salud, así como también la incidencia de enfermedades específicas (diarrea, paludismo y trastornos respiratorios), o la esperanza de vida entre los diferentes grupos dentro de la población. Si no hay datos disponibles sobre tales efectos en la salud, puede utilizarse otro tipo de información sustitutiva. Entre estas variables se incluyen indicadores como el número de visitas que un individuo realiza a los hospitales y centros de salud, el acceso a determinados servicios médicos (por ejemplo,

cuidados prenatales y de posparto), o la puntualidad con que los niños reciben las vacunas, como un valioso aspecto para su futuro. En Claeson et al. (2002b) se presenta una lista de indicadores de salud.

En el ámbito de la educación, el indicador más común es el nivel de alfabetización como característica distintiva, teniendo en cuenta también el umbral de analfabetismo. Un indicador alternativo es la comparación entre el número efectivo de años de escolaridad cursados y el número de años que deberían haberse completado. En Aoki et al. (2002) se presenta una lista de indicadores relacionados con la educación.

En lo que respecta a la educación obligatoria, los estudios de caso examinados no indican explícitamente una mayor vulnerabilidad de los pobres. De hecho, las desigualdades en la participación escolar entre los en-

◀ <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/hlth1101.pdf>

◀ <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/edu0923.pdf>

cuestados en los diferentes grupos de niños de entre 5 y 14 años no parecen ser significativas. La tasa de participación de todos los grupos supera el 86%, aun cuando el nivel de escolaridad de los no pobres es superior al de los pobres. Dentro de las categorías de los pobres, los residentes han recibido más educación que los no residentes.

A pesar de la ausencia de desigualdades significativas entre los pobres y los no pobres, la percepción de la educación como factor de exclusión social resulta evidente. Además, dentro de las categorías de los pobres, esta percepción es mayor entre los no residentes que entre los residentes. Este resultado revela que la educación es ampliamente considerada como un medio de promoción social y de integración.

En el contexto de esta argumentación sobre la privación, la relación entre salud y pobreza constituye un círculo vicioso: la pobreza genera mala salud, y la mala salud genera pobreza.¹¹ El mismo círculo vicioso se aplica a la educación.¹² El efecto acumulativo de estas dimensiones de la pobreza fue señalado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2002). Los resultados en materia de educación y de salud también están relacionados entre sí, ya que para las personas analfabetas o con menor nivel educativo es más difícil obtener información sobre cuidados de atención sanitaria. Además, una salud deficiente y menores tasas de supervivencia reducen la posibilidad de invertir en la educación de los niños. Estas dimensiones no revelan ninguna característica particular de la pobreza en centros urbanos. Sin embargo, atendiendo a la investigación empírica realizada, las condiciones de salud de los diversos grupos o los servicios sanitarios ofrecidos no parecen señalar una vulnerabilidad evidente de los pobres.



20

¹¹ Los ingresos y, de manera más general, el estatus socioeconómico están correlacionados positivamente con la salud. Otros factores ampliamente reconocidos en los resultados de la salud son el comportamiento personal y los entornos físico y social (Claeson et al., 2002a).

¹² Los resultados en materia de educación están relacionados con las características personales (por ejemplo, la aptitud, la motivación, el género, y la presencia de discapacidades físicas o mentales), así como también con las circunstancias familiares (los ingresos y el nivel educativo de los padres, especialmente de la madre). El entorno social también tiene un impacto en la educación (Aoki et al., 2002).

Por otro lado, las quejas suscitadas por los largos tiempos de espera —más frecuentes generalmente entre los pobres— pueden indicar insuficiente cantidad de personal médico y una organización de la atención basada en hacer filas y no en los costos del servicio.

A pesar de estos resultados, la mayoría de las personas pobres considera que la salud es una de las principales fuentes de exclusión social, tomando como base resultados aproximadamente equivalentes en el caso

de la educación. Cabe señalar también que la salud es considerada la principal fuente de exclusión social para los no pobres en todos los estudios de caso utilizados para este análisis.

Acceso a los servicios básicos

Otra forma de privación se relaciona con el acceso a los servicios básicos (Satterthwaite, 2001a)¹³, una consideración vinculada a la fiabilidad, la calidad y la disponibilidad (el



21

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000094946_02100204022071/Rendered/PDF/multi0page.pdf

acceso nominal puede ser elevado, aunque el acceso “efectivo” sea bajo). Como ha observado el Banco Mundial (2002a), el transporte urbano puede contribuir a la reducción de la pobreza tanto de forma indirecta mediante su impacto sobre la economía de la ciudad, y así en el crecimiento económico, como de manera directa, a través de su incidencia en las necesidades diarias de las personas pobres.¹⁴

Además, para la población pobre la carga de los gastos de transporte puede llegar a ser muy alta. En muchos casos, esto también implica el uso de transporte informal, con efectos negativos en la seguridad. La accesibilidad

¹³ Los indicadores más comunes miden la proporción de la población en la ciudad sin acceso a agua y saneamiento, electricidad, recolección de basura, transporte público o privado, entre otros factores.

¹⁴ Un estudio realizado en Karachi por el Centro de Recursos Urbanos (2001) sobre la base de entrevistas a los usuarios, operadores y reguladores del sistema de transporte concluyó que los principales problemas incluyen: un impacto negativo en términos de pérdida de vidas y heridos, y de pérdida de propiedad debido a accidentes; oportunidades reducidas de subsistencia, menor potencial de desarrollo económico y baja calidad de vida de los ciudadanos, tanto entre los usuarios como entre los habitantes de las zonas adyacentes a aquellas de alto consumo.

al transporte afecta principalmente a los no residentes pobres, por ejemplo a quienes se desplazan todos los días al centro desde los barrios marginales, mientras para los residentes pobres no resulta especialmente importante. En el caso de los servicios de suministro de agua y, más en general, de servicios públicos, debe considerarse la cuestión del costo. Los servicios públicos pueden no ser asequibles para los pobres —ya sea debido al costo del abastecimiento o del consumo— y pueden constituir un fuerte factor disuasivo para que un hogar decida contratar un servicio o no. La disponibilidad de un servicio depende así de los precios y de los sistemas de subvención. También pueden surgir desigualdades: Anzorena et al. (1998) demuestran que los hogares sin suministro de servicios (principalmente los hogares de bajos ingresos) a menudo tienen que comprar agua por litro, con lo cual terminan por gastar lo mismo que los hogares con suministro de agua y alcantarillado (sobre todo los grupos de ingresos medianos y altos), porque el servicio está subsidiado. Esta forma de privación puede ser grave para las personas que residen en barrios pobres, tanto dentro como fuera de los límites de la ciudad, y de la misma manera puede afectar a los residentes del centro urbano que viven en condiciones precarias.

▷ <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/10/1/1167.pdf>

Riesgos ambientales

Otra forma significativa de privación a la que se enfrentan los pobres tiene relación con los peligros ambientales. Satterthwaite (2003) hace hincapié en el impacto biológico de patógenos, contaminantes químicos y riesgos físicos como algunos de los principales agentes que contribuyen a la pobreza urbana y a sus efectos acumulativos. La falta de agua, de sistemas de alcantarillado, de recolección de basura y de eliminación de residuos, así como la contaminación, crean entornos urbanos inestables, que a su vez aumentan su vulnerabilidad de cara a los desastres naturales y ponen la salud pública en peligro.

Bitrán et al. (2005) muestran que dentro de las zonas urbanas existen varia-





23

ciones en los indicadores de salud que dependen del acceso a la infraestructura, y a los servicios de salud y educación, de la calidad del medio ambiente, y de la disponibilidad de servicios como agua potable, alcantarillado y eliminación de residuos. Además, como indican también Bitrán et al. (2005), las deficiencias del entorno físico en zonas urbanas marginadas han sido reconocidas como una de las principales causas de muerte de los pobres en dichas áreas.¹⁵ Por ejemplo, se ha comprobado que una alta tasa de mortalidad infantil está directamente relacionada con la baja calidad del medio ambiente, caracterizada por la falta de tratamiento de aguas residuales, alcantarillado y saneamiento.

Seguridad personal

Otra forma de privación se refiere a la seguridad personal, amenazada por los altos niveles de delincuencia y violencia.¹⁶ En comparación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe tiene el mayor clima de inseguridad. De hecho, según el BID, “además de la calidad de la vivienda y la disponibilidad de servicios, el aspecto que se destaca por afectar significativamente la calidad de vida en las zonas urbanas es la seguridad” (BID, 2008:211).

El mismo estudio afirma que ningún país de la región logra dar la percepción de seguridad a su población urbana (BID, 2008). En este sentido, “modificar la tendencia hacia una creciente violencia requiere la aplicación de medidas eficaces contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (UNFPA, 2007:27). Por lo tanto, la cuestión de la seguridad personal en

◀ <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?lang=es&id=1775347>

¹⁵ Por ejemplo, en la ciudad brasileña de São Paulo las causas de muerte no infecciosas (enfermedades crónicas, accidentes de tráfico y homicidios) tienen una incidencia mucho más elevada en los barrios pobres (Stephens et al., 1997).

¹⁶ Vanderschueren (1996) ofrece una descripción de la creciente delincuencia urbana, mientras que en Moser et al. (2005) se examinan las diferentes categorías de violencia urbana.

América Latina y el Caribe resulta clave, especialmente en los entornos urbanos.

Tal como lo demuestran los resultados y los datos proporcionados por el Banco Mundial, la violencia se encuentra entre las cinco principales causas de muerte en la región y es la principal causa de muerte en Brasil, Colombia, Venezuela, El Salvador y México. Las tasas de homicidio de América Latina están entre las más altas de cualquier región del mundo. Desde comienzos de la década de 1980 hasta mediados de la década siguiente, las tasas de homicidio intencionado en la región aumentaron un 50%. La tasa de violencia también muestra variaciones importantes en función de la edad y del género, siendo los hombres jóvenes quienes tienen más probabilidades de convertirse en víctimas y autores. Por otra parte, algunos tipos de violencia representan un factor predecible de la victimización por género. En Perú, por ejemplo, la posibilidad de ser víctima de robo es mayor entre las mujeres que entre los hombres jóvenes, mientras que estos últimos son con mayor frecuencia víctimas de agresión física (Moser, Winton y Moser, 2005). Por último, se reconoce ampliamente que los pobres urbanos son las principales víctimas de la violencia y con frecuencia también se les considera responsables de la misma.

Aunque la pobreza no es la única causa de conducta violenta, según Buvinic, Morrison y Shifter (1999:27), esta condición “se asocia con un mayor estrés causado por la incertidumbre, la precariedad de las condiciones económicas y el hacinamiento. Es más probable que el estrés, a su



[http://www.brookings.edu/
views/op-ed/200410moser.pdf](http://www.brookings.edu/views/op-ed/200410moser.pdf) <

[http://books.google.com/b
ooks?id=qfGLu8qMhwcC&
dq=Determinants+of+Cri
me+Rates+in+Latin+Ame
rica+and+the+World++A
n+Empirical+Assessment
&printsec=frontcover&sou
rce=bl&ots=PY3Tb2qHig&
sig=2k1sjL2sIovmslB5K0p
ZqcbETOA&hl=en&ei=rp-
QSeOIC6GbtwffmqWCw
&sa=X&oi=book_result
&resnum=1&ct=result](http://books.google.com/books?id=qfGLu8qMhwcC&dq=Determinants+of+Crime+Rates+in+Latin+America+and+the+World++An+Empirical+Assessment&printsec=frontcover&source=bl&ots=PY3Tb2qHig&sig=2k1sjL2sIovmslB5K0pZqcbETOA&hl=en&ei=rp-QSeOIC6GbtwffmqWCw&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result) <

[http://siteresources.
worldbank.org/
INTLACREGTOPURBDEV/
Home/20843636/
UrbanPoornLA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoornLA.pdf) <

vez, resulte en violencia para las personas con una predisposición a comportarse agresivamente (ya sea por factores innatos o adquiridos) que para quienes no tienen esta predisposición”. Según Moser (2004), la opinión de que la pobreza es un factor determinante de la violencia ha sido cuestionada sobre la base de la evidencia empírica que muestra en tal sentido una mayor influencia de la desigualdad.

Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998) apoyan la misma conclusión y sostienen que los cambios en la distribución de los ingresos están asociados con variaciones en los niveles de delincuencia violenta; esta idea aparece también en la revisión bibliográfica presentada por Winton (2004).

Los vínculos entre la desigualdad y la violencia no se refieren sólo a las disparidades de ingresos, sino también a otros factores relacionados, tales como la desigualdad en el acceso al empleo, a la educación, a la salud y a la infraestructura física básica. Moser, Winton y Moser (2005) destacan que la distribución desigual de los derechos económicos y políticos y de los recursos sociales, combinados con la desigualdad y la exclusión, representan los principales factores de la violencia urbana en América Latina y el Caribe.

Además, un estudio realizado en Jamaica (Moser, 1997) apoya la idea de los efectos acumulativos: muestra que los jamaicanos pobres perciben la violencia como un factor que limita su potencial en lo que se refiere a oportunidades de trabajo y de capital social. La violencia también desalienta las mejoras del barrio, como las inversiones en vivienda y en otros tipos de infraestructura local. Moser, Winton y Moser (2005) señalan que dentro de las ciudades latinoamericanas, las disparidades en los niveles de violencia reflejan una dimensión espacial basada en los niveles de ingresos del barrio. Las zonas más prósperas padecen principalmente los delitos relacionados con la propiedad, como el robo de vehículos, mientras que la violencia extrema se concentra generalmente en zonas de bajos ingresos.



La violencia es una práctica difundida en las zonas urbanas centrales y su incidencia normalmente varía según la hora del día y otras condiciones como la diversidad de las personas en el área específica. En particular, la coexistencia de residentes pobres y adinerados y el consiguiente nivel de desigualdad pueden dar lugar a la violencia y generar las externalidades mencionadas, con un impacto negativo en el desarrollo urbano, el turismo y la inversión.

Condiciones de vida

Las condiciones de vida exiguas e insatisfactorias a las que hacen frente los pobres representan otra importante forma de privación. Esta clase de privación puede provenir de las condiciones de hacinamiento e inseguridad de las barriadas marginales urbanas o de los asentamientos informales. Según el UNFPA (2007), actualmente más del 90% de los habitantes de barrios marginales se encuentra en países en desarrollo. Además, como se señala en Kapoor et al. (2004), entre el 25% y el 30% de la población urbana de dichos países vive en asentamientos ilegales o barriadas sin acceso al agua, al alcantarillado, a la electricidad ni a otros servicios básicos.¹⁷

De esta situación se derivan varios problemas: los poblados no planificados están vinculados a la tenencia ilegal, al riesgo de desalojo y a la exposición a los peligros naturales. Por otra parte, quienes viven en casas autoconstruidas en subdivisiones ilegales e informales a menudo tienen que pagar precios más altos por el agua y por otros servicios. Y dado que carecen de un domicilio legal, encuentran dificultades para hacer valer derechos como el acceso a la escuela para sus hijos o a alimentos subvencionados. Fay y Wellenstein (2005) expresan que la cobertura de los servicios para los pobres tiende a mejorar

▷ http://econqa.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000112742_20040726173422

¹⁷ Según las Naciones Unidas, como lo refiere el Banco Mundial (2008a), 1.000 millones de personas viven en barrios marginales urbanos, y se espera que el número aumente a 2.000 millones para 2030. Por ejemplo, se considera que en Brasil, el 40,5% de los residentes urbanos (o 16 millones de familias) habita en viviendas inseguras o deficientes (Rodríguez y Rolnik, 2007, citado en Mitlin, 2007).



con el tiempo, a medida que los poblados se formalizan o su organización se perfecciona.

En los barrios mexicanos, por ejemplo, los factores determinantes para que un hogar tenga acceso a los servicios han resultado ser la antigüedad de la casa y la madurez del asentamiento (medido tanto por los años del poblado como por la proporción de la población que ha migrado a éste recientemente). Los efectos acumulativos surgen porque la baja calidad del medio ambiente en estos asentamientos tiene un impacto negativo sobre la salud. Además, muchas personas pobres se enfrentan a la falta de servicios sociales y al aumento de los costos de transporte, en tiempo y en dinero, que también representan importantes obstáculos para encontrar empleo.

Niveles de ingresos

Otra fuente sustancial de privación, como muestran todos los estudios de caso, se relaciona con los bajos ingresos, cuestión que se refleja fundamentalmente en las dificultades que las personas pobres encuentran al tratar de satisfacer sus necesidades básicas de nutrición.¹⁸ Los hogares de los no residentes pobres tienen en general ingresos per cápita notablemente inferiores a los de los residentes pobres. Estos datos pueden estar relacionados con las mejores oportunidades y los servicios que se ofrecen en los centros urbanos. Sólo en el caso de Rio de Janeiro la situación resultó inversa al percibir los no residentes mayores ingresos que los residentes. Esto podría explicarse por los crecientes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en la periferia urbana y en las barriadas marginales. Un ejemplo de estas iniciativas lo constituyen



27

¹⁸ Casi el 50% de los no residentes pobres de Quito y el 43% de los de Valparaíso indicaron que a menudo o siempre tienen dificultades para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas; el porcentaje de residentes pobres con el mismo problema es del 39% y del 23% en Quito y Valparaíso, respectivamente. Sin embargo, en La Paz, las diferencias entre los dos grupos son menos acentuadas, muy probablemente debido al menor precio relativo de los alimentos. Por último, en Rio de Janeiro, las posiciones relativas se invierten, pues los residentes pobres tienen más dificultades que los no residentes pobres, aunque por pequeños porcentajes en ambos grupos.

los proyectos integrados del BID, financiados a través del programa de Mejoramiento Urbano de Rio de Janeiro I-II (BR-0250), cuyo objetivo es optimizar las favelas y subdivisiones no registradas en el municipio de Rio de Janeiro, combinando inversiones en infraestructura con desarrollo social.

Con respecto al costo de los desplazamientos (tanto en tiempo como en el precio del transporte), los no residentes también están en una situación de desventaja en comparación con los residentes. Sin embargo, vivir en el centro tiene al mismo tiempo algunos inconvenientes económicos. Por ejemplo, el precio de los productos es mayor en el centro que en la periferia, y esto también vale para los precios de la vivienda. De este modo, no es de extrañar que, en los cuatro estudios de caso, haya un mayor número de no residentes pobres propietarios de sus viviendas que de residentes pobres en dicha condición. La explicación puede ser que la limitada oferta de viviendas en áreas centrales vuelve inasequible la posibilidad de comprar una vivienda para los residentes pobres.

En la discusión anterior sobre las diversas formas de privación, una cuestión que se destaca y que ha sido abordada brevemente es la de la exclusión social experimentada por los pobres urbanos (véase el recuadro 6 para una presentación de la exclusión social y del enfoque participativo).

Vulnerabilidad

Una característica adicional de la pobreza urbana que ha recibido gran atención en los estudios sobre el tema es la vulnerabilidad. En Coudouel et al. (2002a) la vulnerabilidad se define como la probabilidad o el riesgo de estar actualmente en situación de pobreza o de caer en una pobreza más profunda en el futuro.

Según el Banco Mundial, la vulnerabilidad es una dimensión clave del bienestar, ya que el riesgo de grandes cambios en los ingresos puede obligar a las familias a reducir sus inversiones en bienes productivos —cuando las familias necesitan mantener algunas reservas en activos líquidos— y en capital humano. Un alto riesgo también puede forzar a los hogares a diversificar sus fuentes de ingresos, tal vez a costa de una disminución de los beneficios. La vulnerabilidad puede influir en el comportamiento de las familias y en las estrategias para mitigar la pobreza y, por lo tanto, es un elemento para tener en cuenta en la planificación de políticas de este sector (Banco Mundial, página web c).

▷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177055~pagePK:210058~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html?>

▷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20238993~menuPK:492141~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html?>

RECUADRO 6. La exclusión social y el enfoque participativo

En la misma línea que el marco teórico de capacidades y funcionamientos de Sen (1999), se ha desarrollado un interés creciente por incluir las dimensiones cualitativas basadas en las prioridades de la gente pobre al definir el bienestar.¹ Entre estas dimensiones se encuentran: la independencia, la dignidad, la identidad, las relaciones sociales cercanas, el empoderamiento y la participación. En relación con la identidad, Hentschel y Seshagiri (2000) se refieren a los indicadores de privaciones por falta de ingresos para representar la discriminación (por sexo, raza) en el lugar de trabajo (en términos de salarios más bajos) o en la vida pública (en términos de acceso a las instituciones como el sistema judicial, o en cuanto a un trato diferenciado por parte de la policía). Respecto de las relaciones sociales cercanas, Abrahamson (2005) recalca la importancia de las redes informales y los lazos sociales de la gente pobre en Europa. El empoderamiento es el proceso de expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir en, controlar a y sostener a las instituciones responsables que afectan sus vidas (Narayan, 2002). Por último, los indicadores

que suelen proponerse valoran tanto estimaciones cualitativas como cuantitativas, tales como la participación en las elecciones generales y locales (toma de decisiones a varios niveles); el alcance del conocimiento de los proyectos municipales y de los presupuestos del distrito (acceso a la información), y el número, el tamaño y los ingresos de las ONG activas (potencial de la sociedad civil para la supervisión).

En este contexto, se puede considerar que la pobreza surge cuando las personas se ven privadas de su libertad para interactuar en la sociedad como iguales o hacer valer sus intereses personales en la comunidad en su sentido amplio. Dicha exclusión impide que un gran número de gente participe en el proceso de desarrollo, y tanto puede provenir de la casta, la etnia o la religión, como servir a los intereses de élites corruptas (UNFPA, 2007). La desigualdad y la exclusión social también son consideradas como elementos clave en la aparición del crimen o de la violencia en las ciudades (UNFPA, 2007).

Los científicos sociales defienden los enfoques participativos de la pobreza porque desafían la idea de que los pobres están ahí para que se planifique



Con el fin de verificar la vulnerabilidad relativa de los grupos entrevistados en los estudios de caso, se prestó especial atención a la composición de las familias, las condiciones de vida y de vivienda, las características del empleo y las fuentes de ingresos y bienes.¹⁹ De manera bastante consistente, las entrevistas revelaron que en las áreas urbanas centrales los no residentes pobres tienden a ser más vulnerables que los residentes pobres.

¹⁹ La exposición a la violencia también afecta a la vulnerabilidad.

RECUADRO 6. La exclusión social y el enfoque participativo *(continuación)*

por ellos (Beck, 1989, citado en Moser, 1995:8), y también porque permiten incluir la percepción de quienes soportan las limitaciones de los roles socialmente construidos, como las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las minorías étnicas, los nuevos inmigrantes y los residentes urbanos establecidos (Wratten, 1995).

En general, es importante que todos los actores implicados comprendan y asuman como propios los valores y el método del proceso participativo (ASDI, 2007). Además, las organizaciones de base (como asociaciones de residentes, organizaciones de la comunidad, grupos de autoayuda, etc.) están catalizadas por la necesidad de asegurar terrenos, resistir desalojos, conseguir agua para sí mismas, y gestionar ahorros y crédito (Mitlin, 2001). Por lo tanto, pueden desempeñar un papel fundamental en la conformación de la relación entre los residentes y las instituciones, especialmente cuando los primeros se enfrentan con el reto de ser expulsados a causa de proyectos de profunda renovación urbana.²

En relación con la pobreza en los centros urbanos, se puede argumentar que para los no residentes las redes sociales (reconocidas como una

importante estrategia de gestión del riesgo por parte de la gente pobre) pueden verse afectadas de un modo negativo por la movilidad, puesto que esta última debilita la participación de dicho grupo en la vida social.

¹ Según este marco teórico, lo que cuenta en última instancia es la libertad que tiene una persona para elegir sus funcionamientos. A fin de poder funcionar, un individuo requiere un nivel de bienestar mínimo que se consigue gracias a un conjunto de atributos.

² Satterthwaite (2001c) habla de movimientos como el grupo internacional de moradores de barrios chabolistas (Shack/Slum Dwellers International), cuyo objetivo es reforzar las organizaciones de base a fin de que sean más independientes del apoyo externo y, al mismo tiempo, trabajen más activamente para proponer modelos alternativos de desarrollo urbano. Grootaert y Narayan (2001) hicieron una estimación empírica del impacto del capital social en el bienestar doméstico y la pobreza en Bolivia. Centrarón su análisis en la pertenencia de los miembros del hogar a asociaciones locales que influían en su bienestar y en su consumo. La magnitud del efecto del capital social resultó ser 2,5 veces mayor que la del capital humano. Aparentemente, los rendimientos para el capital social en las instituciones locales son mayores en las ciudades que en las zonas rurales.

Dado que la gente depende en gran medida de los mercados laborales y de productos básicos, el capital social y las políticas públicas cobran un papel crucial en los niveles de pobreza urbana (véase el recuadro 7 para un análisis detallado de los aspectos sociales).²⁰

La integración en el mercado laboral es otro aspecto clave de la vulnerabilidad en el contexto del debate sobre la pobreza en centros urbanos. Según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009*, en América Latina y el Caribe los recién llegados necesitan cinco años para integrarse plenamente en el mercado de trabajo urbano (Banco Mundial, 2008b).

²⁰ En particular, la inseguridad alimentaria plantea un problema particular para los pobres urbanos, ya que son más vulnerables a crisis macroeconómicas que la población rural pobre (Fay y Ruggeri Laderchi, 2005:31).

RECUADRO 7. Capital social y vulnerabilidad

La vulnerabilidad está relacionada con la posesión de activos como el capital humano, financiero, social y físico (Moser, 1998). Los hogares cuyos miembros tienen un buen nivel de educación sufren una menor pérdida de bienestar a lo largo del tiempo que otros hogares (Gootaert, Kanbur y Oh, 1995, citado en Amis 1999:31). Por otra parte, vivir en poblados sujetos a peligros naturales, además de generar externalidades ambientales y de movilización negativas, hace que los pobres sean más vulnerables a la exclusión social.

El capital social es la dimensión de la pobreza relacionada con los hogares, las redes y la comunidad, lo cual resulta muy importante para ayudar a los pobres a gestionar los riesgos y a lograr soluciones locales a sus problemas. Woolcock (2005) ofrece una amplia revisión de las principales cuestiones relacionadas con el capital social en América Latina, y señala que los pobres urbanos a menudo

tienen que tratar con servicios inadecuados e instituciones que son indiferentes a sus problemas; como resultado, desarrollan estrategias de afrontamiento, entre ellas la utilización de las redes sociales. Como indica Mitlin (2001), estas redes se basan más en los lazos entre individuos y amigos que en las obligaciones familiares. El trabajo comunitario de las esposas construye un capital social que conduce a oportunidades laborales, ayuda con el cuidado de los hijos, permite intercambios en especie, u ofrece apoyo moral generalizado en tiempos de crisis (Banco Mundial, 2001b). Por ejemplo, el fenómeno de los niños de la calle, que están involucrados en actividades ilegales como la mendicidad, la venta de drogas, el robo de mascotas y la prostitución, tiene una gran relación con las causas de la vulnerabilidad arriba mencionadas, sobre todo por la falta de lazos familiares y sociales (Volpi, 2002).

Los resultados de la encuesta muestran que los no residentes pobres encuentran el acceso al empleo formal mucho más restringido que los residentes pobres. Por ejemplo, si bien el problema de la integración en el mercado laboral es bastante moderado en el caso de La Paz, resulta significativo para los no residentes pobres de Valparaíso, donde sólo el 17% de estas personas tiene un empleo formal frente al 69% de los residentes pobres y al 87% de los no pobres (véase el recuadro 8).

La economía informal representa otro tipo grave de vulnerabilidad, en estrecha relación con el mercado de trabajo y sus condiciones. Hay abundantes pruebas que sugieren que muchas de las personas que emigran a las ciudades en busca de empleo encuentran trabajo en el sector informal. En los centros urbanos, los pobres llevan a cabo actividades informales con un uso intensivo de los espacios públicos, al trabajar —por ejemplo— en



RECUADRO 8. Empleo

En 2007 la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe ascendió al 8,5% (OIT, 2008). El cuadro que aquí se presenta muestra el indicador del mercado laboral principal, a nivel mundial y de la región.

A pesar de estos datos, es fácil argumentar que la mayoría de las personas de la región que nominalmente se encuentran sin empleo se dedica a algún tipo de actividad económica. Aunque existen muchas dificultades para calcular el volumen de la economía informal y las cifras varían entre los distintos países, este supuesto se ve confirmado por las estadísticas sobre el trabajo informal. Tal como observa Becker (2004), los datos disponibles para América Latina y el Caribe indican que el empleo informal urbano como porcentaje del empleo urbano total subió del 52% en 1990 al 58% en 1997. Un aumento de esta índole podría atribuirse al crecimiento de la fuerza de trabajo debido a factores demográficos y también a la recuperación tras la crisis de la deuda de la región en los años ochenta. Según el Banco Mundial, en 2007 el empleo informal en las áreas urbanas se redujo ligeramente, hasta el 56%. Estos datos incluyen a los trabajadores informales autoempleados (24% del total de los trabajos urbanos) y a los trabajadores informales asalariados (30% del total de los trabajos urbanos) (Perry et al., 2007). De Soto, citado por Loayza (1995), subraya los elevados costos que tiene para las empresas el hecho de mantenerse en

el sector formal, debido a los impuestos, regulaciones y requisitos burocráticos.¹ No obstante, también señala los elevados costos que de todas maneras van asociados a la informalidad. Por ejemplo, la ausencia de contratos adecuados limita la inversión de los mercados de capital, lo cual da como resultado que las empresas informales se vean obligadas a pagar altas tasas de interés para obtener crédito.

Otra consideración importante a tener en cuenta en el contexto de este debate es el tipo de trabajo realizado por la persona que aporta los ingresos principales del hogar, que es uno de los factores más determinantes de la pobreza del hogar y de la vulnerabilidad de su sustento, con una clara jerarquía que abarca desde el trabajo formal asalariado hasta el trabajo por contrato y, por último, el trabajo informal ocasional. Benería y Floro (2004) destacan la relación que existe entre la informalización del mercado laboral y la vulnerabilidad del trabajo en términos de precariedad y volatilidad de ingresos.² Estos autores aportan pruebas empíricas de que la informalización implica, entre otras cosas, más horas de trabajo, tiene un impacto negativo en la productividad (a causa del acceso restringido al capital), conlleva una reducción del consumo básico (alimentación, educación, salud y servicios), y entraña una disminución de los activos para mitigar el efecto de la volatilidad de los ingresos (con un impacto negativo para el futuro si los activos

Indicadores de los mercados de trabajo: mundo y América Latina y el Caribe

	Variación en la tasa de desempleo (puntos porcentuales)	Tasa de desempleo (%)			Tasa de crecimiento del PIB (%)			Relación empleo/población (%)		Tasa anual de crecimiento de la fuerza laboral (%)	Tasa de crecimiento anual del PIB (%)
		2002–2007*	1997	2006	2007	2006	2007*	2008*	1997	2007	1997–2007*
Mundo	–0,5	6,1	6,0	6,0	5,4	5,2	4,8	62,6	61,7	1,7	4,2
ALC	–0,4	8,0	8,5	8,5	5,5	5,0	4,3	59,0	60,0	2,4	3,3

Fuente: OIT, Tendencias globales de empleo, 2008.

* 2007 y 2008 son estimaciones preliminares

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8. Empleo *(continuación)*

se emplean para adquirir insumos para el proceso de producción, tal como es el caso de quienes trabajan desde su casa).

Finalmente, parece existir una relación entre género, informalidad y pobreza (Sethuraman, 1998). El empleo informal tiene un sesgo basado en distinciones de género: en los países en desarrollo, en general es una mayor fuente de empleo para las mujeres que para los hombres. La mayoría de las mujeres que trabaja en el sector informal lo hace desde sus casas o como vendedoras ambulantes. La dimensión de la edad en el sector informal es otro aspecto que no debería subestimarse. En las esquinas de toda América Latina es común la presencia de niños pequeños vendiendo chicles, cigarrillos, caramelos, juguetes de plástico o revistas y periódicos.

¹ De acuerdo con De Soto (citado por Loayza, 1995), mantenerse en la economía formal puede resultar muy costoso. A partir de una muestra de 50 pequeñas empresas manufactureras, el autor constata que los costos de mantenerse en la vertiente formal representan una media del 348% de los beneficios netos. Además detalla que un 22% de dichos costos se debe a los impuestos, un 5% a tasas más elevadas para los servicios públicos, y un 37% a las regulaciones (principalmente laborales) y a los requisitos burocráticos.

² El empleo informal incluye tanto el autoempleo en negocios informales (como en empresas pequeñas y/o sin registrar) como el trabajo asalariado en trabajos informales (por ejemplo, sin contratos seguros, ni beneficios para los trabajadores, ni protección social). En todas las regiones en desarrollo, el autoempleo comprende una mayor proporción de empleo informal (fuera de la agricultura) que de empleo asalariado (OIT, 2002).



30

pequeños comercios y talleres y en actividades de construcción. La economía informal también incluye actividades y trabajadores que son menos visibles, como la industria doméstica y la economía callejera (recolectores informales de residuos de reciclado y vendedores ambulantes).²¹ Según el Banco Mundial (2005b), las estimaciones disponibles indican que [en todo el mundo], el tamaño de la informalidad en la economía oscila entre el 30% y el 70% del PIB. La mayoría de estos empresarios y tra-

bajadores empleados en el mercado informal de trabajo son a menudo marginados y pobres. Por lo tanto, la informalidad representa una oportunidad perdida de crecimiento económico más rápido y de mejor distribución de los

²¹ Estas actividades son bastante amplias. Algunos ejemplos se incluyen en la definición de economía informal de la OIT (2002): la reparación de bicicletas y motocicletas, el reciclaje de chatarra, la creación de mobiliario y piezas de metal, el curtido de cuero y cosido de calzado, los trabajos de tejido, tintura e impresión de prendas, el pulido de diamantes y otras piedras preciosas, y la clasificación y venta de telas, papel y metales (OIT, 2002).

ingresos, por no mencionar sus repercusiones en el funcionamiento de los mercados y el imperio de la ley.

Sin embargo, la venta ambulante informal representa una forma de autoempleo que ayuda a alimentar a muchas familias y proporciona al mismo tiempo servicios esenciales. Según el Banco Mundial, por lo general la gente pobre decide permanecer en su condición de informal porque el total de los gastos de ingresos, mantenimiento y posible salida asociados a la formalización son mayores que los posibles beneficios de estar en regla (Banco Mundial, 2005b).

El proceso de formalización implica realizar actividades sujetas a la normativa fiscal, lo cual aumenta los costos mensuales en los que incurrir los vendedores ambulantes. Además, la eventual reubicación relacionada con la formalización de estos vendedores podría causar un cambio en el mercado y una reducción de las ventas. Como consecuencia de ello, en la mayoría de los casos estos esfuerzos por estar en regla no son bien aceptados por las personas que se dedican a actividades informales. Los vendedores pueden considerar más valioso permanecer en un estado informal y, simplemente, trasladarse a otras zonas de la ciudad, creando una situación aún más insegura y precaria (por ejemplo, vendiendo cantidades muy pequeñas de mercancías y huyendo cuando sea necesario). La formalización requiere un largo proceso de consulta, participación y comunicación. Además, se necesitan políticas para facilitar el acceso al crédito y a la capacitación comercial. Por otra parte, también cabe tener en cuenta que las acciones que apoyan la formalización pueden beneficiar a algunos sectores del mercado y perjudicar a otros.

Observaciones conclusivas

En el contexto de la discusión de esta sección, un estudio de caso desarrollado en Egipto por



31

▷ <http://www.devoutreach.com/mar05/specialreport/tabid/1123/Default.aspx>



32

el Banco Mundial (2005b) ofrece algunas consideraciones importantes. La formalización obligaría a los empresarios a pasar de un modelo operativo de bajo costo, más adecuado para pequeñas empresas y microempresas, a un entorno formal restrictivo y costoso, lo cual privaría a la economía de un amortiguador de golpes en los momentos de dificultad, y perjudicaría a aquellos que no pueden permitirse el lujo de estar desempleados, dejando a la Hacienda Pública como el único ganador. Sin embargo, la formalización también llevaría a una mejor protección de los derechos de propiedad, lo que permitiría a los empresarios garantizar insumos a menor costo, aumentar el acceso a los servicios de infraestructura y al crédito, sacar ventaja de la expansión de los mercados, y evitar hacer frente a pagos no oficiales por permanecer en situación informal. Equiparía y motivaría a los empresarios para ampliar sus negocios, reorganizarse internamente, y beneficiarse de la especialización y división del trabajo (Banco Mundial, 2005b). En resumen, una vez identificados los beneficios para la sociedad, debe buscarse la formalización.

Sin embargo, sería ingenuo dar por sentado que el “control” del sector informal supondría la creación de empresas totalmente legítimas, pero si tan sólo se formalizara una fracción del sector informal, se contribuiría sustancialmente a un mayor crecimiento económico y se reduciría la pobreza en los centros urbanos. Según el Banco Mundial, aunque la informalidad es una forma transitoria de los trabajadores poco cualificados para adaptarse a un nuevo entorno, las ciudades tienen dificultades para ayudarlos en su transición a la formalidad (Banco Mundial, 2008b:22). Un buen ejemplo de la formalización de los negocios de los vendedores ambulantes y de su traslado lo ofrece un proyecto del BID destinado a la rehabilitación del centro histórico de Quito (Proyecto BID: EC-0169) (véase el recuadro 9).

Apoyar el desarrollo de los negocios legítimos representa el mejor enfoque para la generación de empleo y la valoración de los talentos y recursos locales; sin embargo, a corto plazo, facilitar el acceso al crédito a las personas implicadas en el sector informal es también un medio importante para reducir la pobreza en los ingresos. ASDI señala que en años recientes se ha reconocido ampliamente que la provisión de créditos a pequeña escala a personas con empresas en el sector informal



RECUADRO 9. Reubicación de la venta ambulante informal en el centro histórico de Quito

En 2003 el Ayuntamiento de Quito (Ecuador) lanzó un ambicioso plan de 10 años para restaurar el centro histórico de la ciudad (CHQ). El proyecto estuvo cofinanciado por el BID. Como parte de la iniciativa, se tomó una decisión política en relación con los vendedores ambulantes: todos ellos serían reubicados en mercados formalizados construidos para tal fin (Carrión, D. 2005:38).

Más de 5.000 de los 10.000 vendedores informales del CHQ fueron reubicados en el recién construido centro comercial Hermano Miguel, que ocupa un área de 17.000 metros cuadrados y puede albergar 1.596 puestos de venta. El proceso requirió más de cuatro años e implicó negociaciones con 98 organizaciones de comerciantes. Acerca de las negociaciones, D. Carrión observa que la política establecida por el alcalde para llevar a cabo las negociaciones se fundamentó en la premisa de la transparencia absoluta, la no interferencia política, un diálogo continuado y la imparcialidad en la relación con todas las organizaciones, bajo un claro mensaje de irreversibilidad del proceso de reubicación. Los comerciantes, por su parte, lo aceptaron pero con la condición de que si todos debían entrar

en los mercados, debían hacerlo al mismo tiempo (Carrión, D. 2005:40).

El programa para la reubicación de los vendedores ambulantes se complementó con un acuerdo de cooperación con las organizaciones de comerciantes mayoristas, cuyos miembros abastecían de suministros a los vendedores minoristas. Bajo el auspicio del programa, los primeros se situaron cerca de los vendedores ambulantes con el fin de continuar con sus negocios. Entre los indicadores del éxito del programa —que se llevó a cabo de un modo pacífico, planificado y bien coordinado—, D. Carrión (2005: 40) destaca los resultados siguientes:

- Mejoras en las condiciones sanitarias y de salud de los comerciantes que trabajan en los mercados nuevos.
- Rehabilitación de las calles y plazas antes ocupadas.
- Mejora de la movilidad para peatones y vehículos.
- Reducción de los índices de delincuencia.
- Incremento de la provisión de vivienda en la zona.

—a quienes las entidades bancarias tradicionales normalmente no consideran fiables a la hora de dar crédito— puede marcar una diferencia muy significativa para las economías locales (ASDI, 2007:45).

Por lo tanto, resultan esenciales las políticas públicas eficaces y específicas para reducir la pobreza en centros urbanos, tanto entre los grupos residentes como entre los no residentes. En ausencia de estos esfuerzos públicos, la mera posibilidad de ganarse la vida (aunque baja e incierta), así como de tener vivienda (aunque sólo sea hacinado en un barrio pobre o informal), puede estar en serio peligro, y puede ahondar la pobreza de quienes ya son pobres (véase el recuadro 10).

Las entrevistas realizadas para el estudio tuvieron como objetivo arrojar luz sobre las percepciones que los grupos sociales en cuestión en

RECUADRO 10. Intervenciones gubernamentales inadecuadas

A menudo la vulnerabilidad empeora por la inadecuada intervención gubernamental en varias actividades (por ejemplo, en la prestación de servicios públicos básicos, y en las políticas regulatorias y sociales).¹ Amis (1999) señala que las autoridades municipales tienen diversas posibilidades de intervenir para mitigar los efectos del crecimiento económico urbano, o derivarlas en los pobres. Satterthwaite (2001a) también plantea este aspecto y pone el acento en que la ley y las regulaciones pueden llegar a criminalizar los únicos medios gracias a los cuales la mitad de la población de una ciudad logra subsistir o encontrar un hogar. Como tales, las regulaciones —si se aplican injustamente—

pueden tener un gran impacto negativo sobre los pobres en forma de desalojos a gran escala, acoso a los vendedores ambulantes, relaciones de explotación benefactor-cliente que limitan el acceso a los recursos, corrupción, y la negación de derechos civiles y políticos.²

¹ Por otro lado, la inadecuación del gobierno puede tener un impacto negativo en la efectividad de los organismos de ayuda y de los bancos para el desarrollo oficiales, puesto que no llevan a cabo sus actividades directamente sino a través de los representantes políticos y del aparato burocrático del país receptor (Satterthwaite, 2001b).

² Cross (1995) ofrece un ejemplo utilizando un estudio de caso de la Ciudad de México.

los centros urbanos tienen sobre: i) la protección garantizada por las instituciones, ii) la eficacia de la asistencia prestada por el gobierno y otros organismos (ONG, la Iglesia, asociaciones religiosas y donantes privados), iii) las prioridades de las políticas públicas, y iv) las actividades económicas destinadas a estimular el desarrollo socioeconómico del centro urbano.

Los siguientes son los principales resultados de las encuestas:

- Un porcentaje muy alto de los entrevistados percibe cierta discriminación en la vida pública, en relación con el acceso a la justicia, al servicio de la policía y en también en lo atinente a la expresión de los derechos civiles y políticos. Además, los pobres se sienten discriminados sólo con una frecuencia ligeramente mayor que los no pobres. Dentro de los grupos de pobres entrevistados, los encuestados parecen percibir la discriminación sobre todo en lo concerniente al acceso a la policía y al sistema judicial. Esto resultó más común entre los no residentes pobres que entre los residentes. En su conjunto, estos resultados indican que en general las instituciones no consiguen transmitir un mensaje de protección a los ciudadanos.
- Para todos los grupos sociales entrevistados en las cuatro ciudades, las políticas de los gobiernos federales se consideran más eficaces para mejorar el bienestar individual que aquellas de los gobiernos

locales. Una explicación provisional de este patrón común en las percepciones podría basarse en la insuficiencia de la información. En este sentido, los medios de comunicación tratan las políticas nacionales con una frecuencia y un detalle relativamente mayores que el que les otorgan a las políticas locales. Por otra parte, el gobierno nacional es el principal colector de los ingresos y, por tanto, es generalmente percibido por el público como menos limitado, en cuestión de recursos, que otros niveles de gobierno.

- Todos los grupos en cada ciudad han expresado una preferencia significativa de la educación como primera prioridad de las políticas públicas. Este resultado puede interpretarse como muestra de un amplio consenso en relación con el hecho de que las inversiones en capital humano —especialmente aquellas dirigidas a los jóvenes— resultan fundamentales para mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias.
- En cuanto a las políticas consideradas útiles para sostener el desarrollo del centro urbano, todos los encuestados manifestaron una preferencia unánime a favor de una combinación de servicios y actividades productivas —como el turismo, los servicios y las artesanías—, generalmente con un marcado énfasis en la primera de las categorías mencionadas.



34

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LOS CENTROS URBANOS

II

La definición operativa que se presenta en este estudio sobre la pobreza en los centros urbanos se caracteriza por la coexistencia de residentes y de personas que se desplazan diariamente hasta el centro, lo cual representa una notable diferencia con respecto al análisis típico de la pobreza urbana, que se suele concentrar en los hogares y su ubicación. Como se ha señalado anteriormente, los no residentes pobres se desplazan a diario al centro de la ciudad desde los suburbios o el campo e interactúan con los residentes del centro, y su presencia en dicha área impacta significativamente en la sociedad y economía locales. De esta manera, es preciso plantear una discusión acerca de la metodología de la medición de la pobreza para comprender la compleja dinámica del impacto que la pobreza tiene en las zonas urbanas centrales.

Hay una considerable y creciente bibliografía que aborda la cuestión de la medición de la pobreza con el propósito de contribuir tanto a la investigación analítica como a la formulación de políticas específicas para el sector. Dichos estudios suelen considerar la pobreza a escala nacional o regional, distinguiendo en algunos casos entre pobreza urbana y rural, y ofrecen investigaciones detalladas a nivel macroeconómico, al evaluar —por ejemplo— los efectos del crecimiento sobre la pobreza y sobre la desigualdad en los ingresos (Ravallion, 1995; De Janvry y Sadoulet, 2000; Banco Mundial, 2002c; Adams, 2004), y a nivel microeconómico, al investigar dónde se ubican los pobres, el impacto de la composición de la familia



35

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/1994/08/01/000009265_3970716141454/Rendered/PDF/multi0page.pdf



<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177536~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>



http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPEROWDR02004.pdf



36

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/08/26/000158349_20080826113239/Rendered/PDF/WPS4703.pdf

(Lanjouw y Ravallion, 1995), y el acceso al mercado laboral (Coudouel et al., 2002b) y a los servicios públicos (Banco Mundial, 2003b).

Recientes estimaciones sobre la pobreza revelan que, a escala mundial, el número de pobres es considerablemente mayor que el estimado en un principio. En 2005 el número de personas que vivía con menos de US\$1,25 por día en los países en desarrollo ascendía a uno de cada cuatro, lo que significa un total de 1.400 millones de personas (frente a 1.900 millones en 1981). En particular, un documento de trabajo del Banco Mundial publicado en agosto de 2008 recalcula los índices de pobreza,

considera las mediciones de la pobreza de 2005, actualiza las estimaciones anteriores —del año 1981—, y utiliza encuestas de hogares, datos censales, cuentas nacionales, y datos sobre precios a escala nacional e internacional. Dicho documento presenta tres innovaciones importantes en su enfoque.

En primer lugar, se detallan los resultados del Programa de Comparación Internacional de 2005 (PCI), coordinado por el Banco Mundial entre 2003 y 2007 (véase el recuadro 11). En segundo lugar, conforme a

las nuevas cifras de pobreza, se aplica una actualización de la línea internacional de pobreza (US\$1,25 por día, con base en los precios de 2005), y en tercer lugar, se mejora la cobertura de la base de datos de la encuesta de hogares (Chen y Ravallion, 2008).

RECUADRO 11. Programa de Comparación Internacional (PCI)

El Programa de Comparación Internacional (PCI), la iniciativa estadística más amplia del mundo, se estableció en 1968 como una empresa conjunta de las Naciones Unidas y la Universidad de Pensilvania, con el apoyo de la Fundación Ford y del Banco Mundial. El PCI recopila datos de los precios para una cesta de bienes y servicios mediante una serie de encuestas estadísticas realizadas cada tres o cinco años, según la región.

Estos datos, combinados con otras variables económicas de las cuentas nacionales de cada país,

se utilizan para calcular las paridades de poder adquisitivo (PPA). Las PPA son factores de conversión que permiten eliminar la disparidad de los niveles de precios entre países mediante la conversión a una moneda única y la equiparación del poder adquisitivo de las diferentes monedas. Además, las comparaciones entre los volúmenes del PIB sirven para la evaluación de la incidencia de la pobreza y del bienestar socioeconómico relativo de los países (Banco Mundial, página web a).

Una investigación reciente indica que la desigualdad local es también un factor relevante para el éxito de los programas descentralizados destinados a reducir la pobreza y desarrollar las comunidades locales (Mansuri y Rao, 2003). De hecho, puede ocurrir que determinadas élites se aprovechen de iniciativas locales y se apropien de una cantidad desproporcionada de recursos asignados a la comunidad; por ello, el análisis empírico sugiere que en un primer momento la desigualdad puede propiciar situaciones de este tipo, por falta de acción colectiva de la comunidad en su conjunto (Elbers et al., 2004). También hay estudios que tratan la metodología del análisis desglosado de las desigualdades (Hentschel et al., 1998; Elbers, Lanjouw y Lanjouw, 2003; Elbers et al., 2004, 2005).

En cualquier caso, el riesgo de que los proyectos locales puedan favorecer a grupos poderosos —que no son pobres— debe ser sopesado cuidadosamente en la definición de las políticas de intervención destinadas a reducir la pobreza urbana. La mayoría de los procedimientos revisados es aplicable, sin distinción, al análisis de la pobreza urbana y rural. No obstante, como se mencionó anteriormente, la pobreza urbana tiene algunas características particulares, tales como: la dependencia del dinero en efectivo; los riesgos derivados de la delincuencia, la exposición a la violencia y los peligros ambientales; la falta de una red comunitaria que proporcione seguridad social, y el hacinamiento y las condiciones de vida insalubres de los barrios pobres (Baker y Schuler, 2004). En este sentido, esta breve revisión del análisis empírico de la pobreza urbana tiene implicaciones prácticas para la definición de una metodología de evaluación de la pobreza en los centros urbanos.

Procedimiento de medición

Un procedimiento común para el análisis cuantitativo de la pobreza comienza con la definición de los indicadores de bienestar de los hogares, continúa con la especificación de un indicador de referencia(s) de bienestar —es decir, una línea de pobreza que separe a los pobres de los no pobres—, y finalmente llega a una medición de la pobreza (Ravallion, 1996; Coudouel et al., 2002a). Una vez que se concluye el proceso, se puede establecer un perfil de la pobreza, examinando y desglosando las características de los

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/07/27/000112742_20040727170714/Rendered/PDF/wps3313.pdf



http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/06/01/000009265_3980709144909/Rendered/PDF/multi_page.pdf



<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/micestpovineq.pdf>

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/19/000016406_20050819124447/Rendered/PDF/wps3687.pdf



<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANPOVERTY/Resources/analyzingurbanpoverty.pdf>

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1996/06/01/000009265_3961214130609/Rendered/PDF/multi_page.pdf



<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,contentMDK:20177055~pagePK:210058~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>

diferentes grupos. A continuación se muestra una breve descripción de los métodos utilizados para medir la pobreza.

Definición de los indicadores de bienestar de los hogares

En la bibliografía disponible sobre el tema se ofrece un conjunto de indicadores que varía en sus grados de amplitud y complejidad, y que responde a las diferentes conceptualizaciones de la pobreza, lo que refleja no sólo los avances en materia de investigación, sino también la evolución del debate sobre la economía del desarrollo (Sumner, 2004).

Los recuadros 12, 13 y 14 ilustran en detalle las diversas características en relación con: i) los indicadores métricos del dinero, que evalúan los recursos para satisfacer las necesidades personales básicas (véase el recuadro 12); ii) los indicadores no monetarios relacionados con el consumo de bienes y servicios básicos (véase el recuadro 13), y iii) la falta de indicadores sobre capacidades clave (véase el recuadro 14). Esta tercera

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-030/

RECUADRO 12. Indicadores métricos monetarios

En términos generales, la pobreza puede contemplarse como la falta de recursos para cubrir las necesidades personales básicas. En este sentido, un primer acercamiento para medir la pobreza consiste en utilizar indicadores métricos monetarios; es decir, comparar los ingresos y el consumo en relación con un umbral determinado por debajo del cual se considera que las personas son pobres. A pesar de que a menudo se calcula la pobreza a partir de los ingresos, en particular por la simplicidad que implica y por el bajo costo de la recopilación de datos, desde un punto de vista teórico se considera que el consumo es un mejor indicador del bienestar por las siguientes razones:

- Los ingresos, por sí solos, no garantizan tan fielmente como el consumo la satisfacción de algunas necesidades básicas, puesto que ello

requiere acceder a servicios, y el ingreso es un indicador menos exhaustivo y directo de dicha satisfacción. Aunque el consumo de los pobres recae básicamente en los alimentos, puede incluir también gastos en otros elementos necesarios para satisfacer necesidades básicas, como la ropa o la vivienda.

- Los ingresos son más volátiles que el consumo, tanto para los pobres urbanos empleados en el sector informal como para los hogares rurales que dependen de cosechas estacionales.
- Puede ocurrir que los ingresos no sean todos monetarios, como sucede cuando el consumo se basa en la propia producción individual o en la propiedad (de cobijo, por ejemplo).
- Es probable que en las entrevistas no se informe con precisión acerca de los ingresos, bien porque son irregulares, o porque la gente cree que revelar

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 12. Indicadores métricos monetarios (continuación)

lo que realmente gana podría perjudicarlo (por ejemplo, en el pago de impuestos o multas).

- Un mismo nivel de ingresos puede garantizar un bienestar sustancialmente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas.
- Los ingresos como indicador del bienestar se consideran bastante inapropiados para la comparación a escala nacional e internacional, ya que pueden variar significativamente a lo largo del tiempo y entre los distintos países.

En cuanto al consumo, los componentes del consumo doméstico pueden dividirse en cuatro categorías: alimentos, artículos no alimentarios, bienes de consumo duraderos, y vivienda (Deaton y Zaidi, 2002). Los alimentos se pueden considerar como la cantidad de comida consumida en el período de referencia (generalmente un mes o una semana), calculada según los precios de referencia, o bien como el valor de la comida consumida en ese mismo período.¹ Para el análisis, habría que recabar información sobre el origen de los alimentos (adquisición de una comida o de los ingredientes, donación, auto-producción) o sobre las circunstancias de su consumo (en casa, en la escuela, en el trabajo, de vacaciones). El consumo de artículos no alimentarios comprende la ropa, los productos de uso doméstico, los costos del transporte, la educación y la salud.² Puede ser razonable no incluir los gastos ocasionales o el pago de deudas e impuestos, aunque algunos impuestos locales pueden estar relacionados con los beneficios recibidos mediante las cuotas fiscales del gobierno local.

El cálculo del consumo total puede resultar complicado a causa de la inclusión de bienes que no se compran en el mercado (como el entretenimiento, y los bienes públicos o de producción doméstica), que están racionados o que implican un flujo de consumo

(bienes de consumo duraderos). Una medición del consumo basada en la distribución de los gastos reales no tomaría en cuenta el consumo de bienes públicos o de entretenimiento, aunque ambos contribuyen al bienestar de un hogar. Las dificultades que surgen para estimar su valor también indican que es mejor no incluirlos en el cómputo (Deaton y Zaidi, 2002).³

Por otra parte, los hogares pueden considerarse como dos unidades distintas en cuanto son productores y a su vez consumidores de productos. En este caso, el problema estriba en la definición de los precios “de venta”.⁴ Los precios sombra deberían

¹ Algunas encuestas (véase el ejemplo de la Oficina de Estadística de Bangladesh del que se informa en el anexo A, Coudouel et al., 2002a) han adoptado los ingresos directos como indicador de la pobreza y de la línea de pobreza absoluta. Este indicador es puramente nutricional y apenas puede considerarse representativo de la condición de pobreza porque no tiene en cuenta todas las demás formas de privación de la gente pobre que puede, a pesar de ello, cubrir sus necesidades calóricas.

² No existe un acuerdo generalizado sobre la inclusión de todos los gastos en salud. Las principales dificultades estriban en su posible necesidad en algunas ocasiones especiales (Deaton y Zaidi, 2002).

³ Resulta difícil evaluar el tiempo libre y diferenciarlo del desempleo involuntario o del trabajo fuera del mercado que se ofrece a un hogar. Su inclusión en el cálculo podría hacer peligrar la calidad de la medición del bienestar. La demanda de bienes públicos suele estimarse mediante el empleo de una valoración contingente. De todos modos, esta técnica de estimación, ampliamente aceptada, puede tener deficiencias, sobre todo para calcular la demanda de servicios que no se proporcionan.

⁴ Si la separación se puede aplicar de un modo razonable, es preferible no utilizar los precios de mercado, sino estimar en su lugar el precio que se paga a los productores. Además, las inversiones y el costo de los datos empleados para la creación de los ingresos en especie no deberían considerarse como parte del consumo, a fin de evitar contarlos dos veces.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 12. Indicadores métricos monetarios (continuación)

estimarse con una oferta racionada que no satisfaga plenamente la demanda porque el precio de mercado es más bajo que la utilidad marginal del consumidor. Los bienes de consumo duraderos requieren un tratamiento de cálculo especial, puesto que los beneficios de su uso van más allá de la adquisición inicial. En consecuencia, la evaluación de su contribución al bienestar del hogar no debería fundamentarse en el gasto inicial sino en el cálculo de una cuota de usuario.⁵

Una vez que se dispone de los datos del consumo doméstico, éste puede convertirse en consumo individual mediante su división por el número de miembros del hogar. Del mismo modo pero a la inversa, el consumo doméstico también puede establecerse realizando la suma del consumo individual de los miembros del hogar. Este método ha sido ampliamente adoptado y, por tanto, puede ser razonable mantenerlo para comparar con estudios previos. De todos modos, el método no toma en cuenta las diferencias dentro del hogar, no sólo relacionadas con la composición y el tamaño variados de los hogares, sino también las que se ven influidas por factores específicos y más personales como, por ejemplo, las discapacidades físicas.

Además, cabe señalar que en general los individuos tienen diferentes necesidades unos de otros. Un niño, por ejemplo, no necesita tantas calorías como un adulto. En este sentido, los hogares más grandes pueden beneficiarse de economías de escala en el consumo de ciertos bienes (la vivienda en particular). El problema de comparar el consumo de hogares diferentes puede resolverse con el empleo de escalas de equivalencia que apliquen un sistema de pesos a los miembros del hogar a fin de establecer el número equivalente de adultos. El número específico se puede entonces ajustar para tener en cuenta las economías de escala, con la obtención de equivalentes adultos "efectivos". Lamentablemente, según afirman Deaton

y Zaidi, no hay métodos generalmente aceptados para el cálculo de las escalas de equivalencia, ni para los costos relativos de los niños ni para las economías de escala (Deaton y Zaidi, 2002:48). Entre los distintos enfoques, que a menudo resultan difíciles de aplicar, el más frecuente parece ser la adopción de una corrección razonable ad hoc, como la que habitualmente utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁶ El acercamiento más generalizado es el que propone el National Research Council (Consejo Nacional de Investigación).⁷ Además, también es posible estimar escalas de equivalencia para países distintos que tomen en cuenta el tamaño de los hogares y su composición.

Entre los individuos que componen un mismo hogar pueden existir otras desigualdades. Las diferencias dentro del hogar son bastante difíciles de determinar; el enfoque participativo puede ofrecer una metodología eficaz para medirlas. También habrá que realizar ajustes para contemplar las disparidades de precios en distintos lugares de un mismo país, lo cual se puede conseguir aplicando deflectores espaciales a los ingresos/consumo.

⁵ El ejemplo más cabal de los bienes de consumo duraderos es la vivienda. Para los que son propietarios, se puede computar un alquiler equivalente en referencia al precio de mercado, mientras que para las personas que rentan una vivienda, la medida sería el alquiler real que pagan.

⁶ Si se utiliza la sigla EA para denominar al equivalente adulto de un hogar, y las siglas Na y Nn para el número de adultos y de niños del hogar respectivamente, es posible suponer que $EA = 1 + 0,7(Na - 1) + 0,5Nn$ (véase Banco Mundial, 2005).

⁷ Es decir, $EA = (Na + \alpha Nn)\theta$, donde el parámetro α ($1 \geq \alpha \geq 0$) es el costo de un niño en relación con el de un adulto, y el parámetro θ ($1 \geq \theta \geq 0$) está relacionado con las economías de escala. Después, los parámetros deberán fijarse de acuerdo con las características de cada país en concreto y con las de la muestra.

categoría de indicadores resulta especialmente importante para los pobres de las ciudades porque su supervivencia depende de sus condiciones de salud, que se encuentran amenazadas por el hacinamiento, la falta de saneamiento y agua potable, y los serios problemas ambientales.

Además, los pobres de los centros urbanos, en particular, viven en condiciones de inseguridad e insalubridad muy altas, debido a la convivencia de

RECUADRO 13. Indicadores no monetarios: consumo de bienes y servicios

El carácter multidimensional de la pobreza, tal como se ha descrito hasta aquí, requiere la medición de muchas variables que participan en la definición del bienestar. A este respecto, los ingresos y el consumo no representan un indicador plenamente satisfactorio del bienestar. Esta deficiencia es particularmente manifiesta en el caso de la pobreza urbana, en la que la satisfacción de las necesidades puede depender del acceso a los servicios (Banco Mundial, 2004), y los patrones de gasto reflejan —con respecto a las zonas rurales— una porción más elevada del consumo esencial de bienes y servicios (como transporte, vivienda, servicios básicos y salud) en relación con el consumo de alimentos.

La preferencia general por las mediciones económicas del bienestar antes que por las no económicas se debe seguramente al hecho que estas últimas, a pesar de estar caracterizadas como indicadores más detallados del bienestar, resultan más complejas y costosas de recopilar.¹ No obstante, un acercamiento más integral a la evaluación del bienestar debería efectuarse mediante el empleo de indicadores no monetarios, expresados en términos del consumo de un conjunto de bienes y servicios como el siguiente: alimentos (por ejemplo: ingesta diaria de calorías, nutrición infantil), salud (índice de masa corporal, tasa de infecciones, expectativa de vida, mortalidad, uso de servicios sanitarios, número de hospitales y centros sanitarios a una distancia accesible), estándares de vivienda (espacio adecuado, aire acondicionado/

calefacción, materiales empleados en la construcción del edificio, condiciones de salubridad, abastecimiento de agua, disponibilidad de agua potable), educación (alfabetización, asistencia a la escuela, acceso a escuelas), vestimenta, medio ambiente, transporte, etc.² En este caso, la extensión de la pobreza se puede medir directamente con un índice que identifique un nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas que forman parte de la definición del bienestar doméstico.³

¹ Mitlin (2004) pone al descubierto que 22 de los 23 documentos investigados sobre estrategias para reducir la pobreza aplican mediciones ingresos/gastos, mientras que sólo cuatro toman también en consideración mediciones relativas a necesidades básicas. Cabe destacar, de todos modos, que la multidimensionalidad incrementa la dificultad para establecer comparaciones interpersonales, las cuales resultan necesarias para las clasificaciones del bienestar; véanse Duclos, Sahn y Younger (2001), y Bourguignon y Chakravarty (2002) para los criterios de comparación con múltiples indicadores del bienestar. Además, Lanjouw y Lanjouw (1997) apuntan una posible compensación entre la exhaustividad de las mediciones del bienestar y su capacidad de comparación. Bibi (2005) y Thorbecke (2005) presentan revisiones recientes de los planteos sobre la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional.

² Varios estudios avalan que los gastos por servicios de transporte en las zonas urbanas pueden fácilmente representar un 15% o más de los ingresos mensuales (Mitlin, 2004).

³ Un indicador compuesto del bienestar es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que consiste en la suma ponderada de tres mediciones de privación: ingresos, salud y educación.

RECUADRO 14. Carencia de indicadores de capacidades clave

El problema de reunir información es especialmente pertinente para la utilización de un índice que describa la pobreza como carencia de capacidades clave, o del conjunto de opciones de que disponen los individuos (Sen, 1999). Según esta última interpretación, el índice compuesto de riqueza (que incluye los ingresos, los bienes, los estándares de vivienda, y el uso de servicios como la salud y la educación) debería extenderse hasta incluir el empoderamiento o la libertad de elegir

funcionamientos alternativos para salir de la pobreza. El grado de empoderamiento individual depende de numerosos elementos, como el hecho de tener los riesgos cubiertos por un seguro, o la existencia de derechos básicos (libertad de expresión y derecho al voto, por ejemplo) o la participación en las decisiones colectivas (que depende, entre otras cuestiones, de la información de la que se disponga sobre las políticas públicas, y del número y de la relevancia de las ONG).

grupos de residentes y no residentes. Asimismo, son muy vulnerables a las desaceleraciones económicas, ya que a menudo trabajan en el sector informal, están desprovistos de seguro, y dependen fuertemente del dinero en efectivo. En América Latina, el 70% de los pobres urbanos trabaja en el sector informal (Ruggeri Laderchi, 2005), aunque lamentablemente dicho dato rara vez se utiliza para especificar las dificultades ligadas a la definición de una línea de la pobreza consistente en un nivel mínimo de funcionamiento que permitiera identificar a los no pobres. Como señala Thorbecke, en la práctica es muy difícil, si no imposible, medir a priori la capacidad de dotación (2005:6).

<http://www.arts.cornell.edu/econ/et17/Erik%20Thorbecke%20files/Multi1.pdf>



Determinar la línea de pobreza

Una vez que han quedado definidas las variables utilizadas para medir el bienestar, el siguiente paso consiste en especificar un umbral para el indicador siguiente: *una línea de pobreza debajo de la cual sea posible identificar a los pobres y diferenciarlos de los no pobres*. Según el Banco Mundial, la línea de la pobreza puede considerarse como el gasto mínimo requerido por un individuo para cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (Banco Mundial, 2005a:43).²² Determinar dónde ha de establecerse

<http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>



²² Alternativamente, se puede considerar una línea de pobreza como el gasto mínimo necesario para alcanzar un nivel de subsistencia en un servicio determinado. El problema de que el servicio no sea mensurable se puede superar mediante la definición de una línea de pobreza para diferentes hogares, por ejemplo, teniendo en cuenta si se encuentran en zonas urbanas o rurales. Un enfoque más común consiste en definir una línea de pobreza para todos los individuos observados y ajustar los ingresos individuales en relación con la composición del hogar.

la línea de la pobreza es un asunto delicado y complejo, ya que implica la comparación del bienestar interpersonal.

Hay dos clases principales de líneas de pobreza: relativa y absoluta. La relativa se determina con respecto a la distribución total del indicador (ingresos o consumo, principalmente). Su objetivo es definir a los grupos más desfavorecidos del país, pero resulta inapropiada para realizar comparaciones de carácter internacional, porque los pobres de las economías avanzadas —así definidos por las líneas de pobreza relativa— pueden considerarse adinerados para los países en desarrollo. Además, las líneas de pobreza suelen actualizarse con el tiempo.

Las líneas de pobreza absoluta suelen determinarse en función del costo estimado de una cesta de bienes que cumpla los mínimos requisitos para satisfacer las necesidades básicas del hogar, que generalmente resultan de la combinación de las necesidades nutricionales y no nutricionales. Dicho de otra manera, para cualquier nivel dado de servicio público que defina la prevención de la pobreza, hay una línea de pobreza absoluta correspondiente que se determina por una cesta de productos básicos que sirve para garantizar un nivel de vida mínimo (o el nivel del servicio público). Según el Banco Mundial (2005a), esta definición presenta dos problemas principales: cómo precisar el nivel de referencia del servicio público y cómo definir el valor de mercancía de la línea de pobreza. Además, a fin de realizar comparaciones coherentes de las tasas de pobreza entre los países, la línea de pobreza seleccionada debería indicar niveles de vida similares, independientemente del tiempo, el lugar o el grupo en cuestión.²³ Evidentemente, la definición de las líneas de pobreza debería permitir también diferenciar entre zonas urbanas pobres y zonas rurales pobres. En el caso del análisis urbano, dichas medidas deben diseñarse de manera de considerar los costos adicionales que los pobres urbanos puedan tener con respecto a la población rural pobre en materia de vivienda, transporte y compra de pro-



37

²³ Para hacer posibles las comparaciones, la línea de pobreza puede obtenerse multiplicando la cesta de referencia por el precio del vector y dividiéndolo por el índice de precios, de modo que el umbral de pobreza quede expresado en términos reales (Ravallion, 1998).



38

ductos agrícolas que no están en condiciones de cultivar.²⁴

Los expertos han destacado las dificultades que comporta establecer niveles mínimos de necesidades básicas como vestimenta, vivienda y, sobre todo, información y derechos individuales (empoderamiento). En cambio, es mucho más fácil definir las necesidades de nutrición, por debajo de las cuales se puede considerar que una persona experimenta privación.²⁵ En cuanto a la

disponibilidad de datos objetivos y fiables, existen dos métodos principales comúnmente utilizados para definir las líneas de la pobreza de acuerdo con el enfoque tradicional basado en el dinero: los métodos de costo de las necesidades básicas (CNB) y de la ingesta de energía alimentaria (véase el recuadro 15).

Las líneas de pobreza también pueden fundarse en las percepciones subjetivas sobre condiciones y necesidades básicas expresadas en las encuestas de hogares. Las medidas subjetivas se pueden utilizar no sólo para establecer las líneas de pobreza, sino también para definir escalas de equivalencia y diferencias regionales en el costo de vida, aunque es cierto que las medidas subjetivas pueden ser muy variables e incorporar tanto prejuicios como hábitos inaceptables. Por ejemplo, puede suceder que las respuestas de los encuestados den prueba de ciertos patrones de discriminación, a veces en contra de las mujeres o de determinados grupos sociales. En este sentido, rara vez se utilizan las líneas subjetivas de pobreza, aunque en potencia tienen un importante poder explicativo para mejorar los métodos tradicionales de medición de la misma (Ravallion y Lokshin, 1999). En conclusión, las estimaciones de la pobreza pueden quedar determinadas significativamente por el umbral específico y por el método de medición adoptados.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/09/14/000094946_99051205342780/Rendered/PDF/multi_page.pdf

²⁴ En particular, las líneas de pobreza más bajas muestran una mayor concentración de pobreza en las zonas rurales (Fay y Ruggeri Laderchi, 2005).

²⁵ Cabe señalar, sin embargo, que las comparaciones internacionales utilizan la medida “dólar por día” como línea de pobreza a pesar de sus conocidas deficiencias como un indicador de bienestar.

RECUADRO 15. Definición de líneas de pobreza: los métodos del costo de las necesidades básicas y de la ingesta de energía alimentaria

El método del costo de las necesidades básicas define una línea de pobreza absoluta como el valor de consumo que satisface ciertas necesidades básicas, y –en tanto método– tiene la ventaja de resultar coherente. Por lo tanto, la construcción de una línea de pobreza empieza con la definición del consumo adecuado, en el que se incluyen tanto los elementos alimentarios como los no alimentarios, y continúa con el cálculo del costo de este consumo. Así, la línea de pobreza se mide en términos monetarios. El componente alimentario se calcula estimando el costo de satisfacer las necesidades nutricionales (en general, 2.122 calorías por persona por día), que suele hacer referencia a la dieta habitual para hogares cercanos a la línea de pobreza. La elección de la dieta de referencia puede afectar sustancialmente el resultado. De hecho, los no pobres pueden dedicar un gasto por caloría considerablemente más elevado que los pobres. Además, la dieta varía según la región. Un problema adicional es el relacionado con el cálculo del costo del consumo alimentario. Las estimaciones de los precios de los alimentos pueden estar sesgadas por la estacionalidad de los precios y por las diferencias entre regiones. El uso del precio regional medio tenderá a que los precios se sobrestimen y, por lo tanto, a una medida más elevada de la pobreza debido al hecho de que los no pobres compran alimentos de mayor calidad y a precio más elevado que los pobres. Un método alternativo sería considerar los precios medios calculados solamente para los pobres.

Finalmente, según el enfoque del costo de las necesidades básicas, la línea de pobreza se completa al sumar los elementos no alimentarios, pero no hay una medida generalmente aceptada para este componente. Una alternativa posible sería considerar el costo de la vivienda y los servicios, o del consumo no alimentario de una familia de referencia

que disponga sólo de los ingresos suficientes para comprar 2.122 calorías de alimentos (Couduel et al., 2002a; Banco Mundial, 2005a).

El método de la ingesta de energía alimentaria resulta útil para definir la línea de pobreza cuando no se dispone de los precios de los bienes. Este método se basa en la hipótesis de que el consumo de energía alimentaria y los ingresos son magnitudes positivamente correlacionadas. Por lo tanto, el método define la línea de pobreza como el nivel de ingresos (o de gastos) para el cual la ingesta de energía alimentaria correspondiente es suficiente para satisfacer ciertos requisitos de energía referencial (puede tratarse de 2.122 calorías, pero esta cantidad también puede ajustarse según la región o la nación). Sin embargo, este método tiene varios inconvenientes serios. Ravallion y Bidani (1994) han señalado que no proporciona un umbral coherente, puesto que las líneas de pobreza pueden no indicar el mismo nivel de bienestar, independientemente del tiempo y de los subgrupos.

Por otra parte, el método produce resultados que pueden ser notablemente distintos de los obtenidos usando el enfoque del costo de las necesidades básicas. Pero el principal defecto del método afecta a su hipótesis fundamental. En realidad, la ingesta de energía alimentaria puede depender de variables distintas de los ingresos, como los gustos, las actividades realizadas, el género, la edad, las características físicas, etc. En particular, debería recalcar que las familias rurales a menudo pueden obtener alimentos más baratos que los habitantes de zonas urbanas y que, además, están acostumbradas a consumir productos alimentarios menos caros. Por lo tanto, el gasto por caloría de los consumidores urbanos es más alto que el de los consumidores rurales; por ello,

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 15. Definición de líneas de pobreza: los métodos del costo de las necesidades básicas y de la ingesta de energía alimentaria (continuación)

con el mismo nivel de ingresos (o de gastos), el nivel de energía alimentaria será mayor para los consumidores rurales que para los consumidores urbanos. La consecuencia es que para un nivel de energía alimentaria dado, la línea de pobreza será menor en las zonas rurales que en las zonas urbanas.¹

¹ Una debilidad adicional del método de la ingesta de energía alimentaria es su sensibilidad a los cambios en el precio relativo de los alimentos. Un aumento sustancial en el precio de la comida con respecto a los artículos no alimentarios incrementaría la línea de pobreza.

Recuento de la pobreza, brecha de la pobreza y brecha de la pobreza al cuadrado

Entre las medidas más utilizadas de la pobreza se encuentran el *recuento de la pobreza*, la *brecha de la pobreza*, y la *brecha de la pobreza al cuadrado* (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) (véase el recuadro 16). Sería razonable tomar en consideración las tres medidas, ya que tienen en cuenta diferentes aspectos de la pobreza y pueden proporcionar información sobre diferentes políticas de reducción de la misma. El índice de recuento focaliza su objetivo en aquellos pobres que se encuentran justo por debajo de la línea de pobreza, aunque se trate de quienes menor apoyo necesitan entre los pobres en general. Por el contrario, las otras dos medidas premian sobre todo aquellas políticas que pretenden ayudar a quienes se encuentran aún más abajo de la línea de la pobreza.

Perfiles de los niveles desagregados de pobreza

La definición de los programas de desarrollo urbano en los países en desarrollo requiere un claro perfil de la pobreza de la ciudad, y ofrece información amplia y desglosada sobre la extensión de la pobreza, su ubicación, las necesidades específicas de los pobres, y la capacidad de los servicios públicos para atender dichas necesidades y reducir la pobreza (Banco Mundial, 2003b).

Una vez que se mide la pobreza, se considera importante arrojar luz sobre sus factores determinantes y dibujar un mapa de las áreas donde viven y trabajan las personas pobres. En este contexto, resulta muy perti-

<http://russell-davidson.arts.mcgill.ca/e473/FGT84.pdf> <

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPE ROWDR02004.pdf <

RECUADRO 16. Tres métodos de medición de la pobreza

El **índice de recuento de la pobreza** se define como la porción de la población cuyo consumo (o nivel de ingresos) está por debajo de la línea de pobreza. La **brecha de pobreza (BP)** trata de describir la profundidad de la pobreza midiendo la cantidad de recursos que serían necesarios para sacar de su condición a todas las personas pobres a través de transferencias de dinero. En otras palabras, la brecha de pobreza constituye una medida del déficit de la pobreza. Dada una población global n , una población pobre q , una línea de pobreza z y unos ingresos por individuo i igual a y_i , la brecha de pobreza es:

$$BP = (1/n) \sum_i [(z - y_i)/z], \text{ para } i = 1, \dots, q.^1$$

En términos de hogares, se deberían considerar los ingresos per cápita de cada hogar. Por lo tanto, una brecha de pobreza de 0,3 significa que las transferencias monetarias necesarias para resolver el déficit de pobreza ascienden al 30% de la línea de pobreza.

La **brecha de pobreza al cuadrado (BPC)** trata de medir la gravedad de la pobreza multiplicando la brecha de pobreza por sí misma para dar más peso a los muy pobres:

$$BPC = (1/n) \sum_i [(z - y_i)/z]^2, \text{ para } i = 1, \dots, q.$$

Se puede obtener una fórmula para esta clase de mediciones introduciendo un parámetro α , tal que $P = (1/n) \sum_i [(z - y_i)/z]^\alpha$, y tomando un valor de cero para el recuento, uno para la brecha de pobreza y dos para la brecha de pobreza al cuadrado.

¹ Se puede demostrar que la brecha de pobreza es el producto del índice de recuento y del cociente de brecha de ingresos definido como $(z - yq)/z$, donde $yq = (1/q) \sum_i y_i$, para $i = 1, \dots, q$. El cociente de brecha de ingresos se define sobre la población que es pobre, mientras que el cociente de brecha de población se refiere al conjunto de la población. Esta característica del cociente de brecha de ingresos convierte a este cociente en una medida deficiente de la pobreza (Coudouel et al., 2002a).

nente tener en cuenta, por ejemplo, el nivel de desagregación en la unidad territorial de referencia al estudiar las dimensiones de la pobreza dentro de la ciudad. Tal elección suele estar limitada por los datos disponibles, y las comparaciones se hacen a menudo difíciles dadas las diferencias entre países. Se pueden seleccionar distintos criterios: si se escoge el criterio administrativo, el municipio compone una unidad convencional, aunque se puedan utilizar agregaciones de menor nivel si se dispone de datos. Como alternativa, es posible adoptar una caracterización socioeconómica que se centre en los sistemas de fuerza laboral local, por ejemplo, en grupos de municipios adyacentes e integrados económicamente, cuyos límites sean establecidos tras analizar los patrones diarios de trabajo (Brandolini y Cipollone, 2002).

Con el fin de diseñar un perfil de la pobreza, el procedimiento estándar consiste en la descomposición de la medición agregada de la pobreza. El perfil de la pobreza muestra ampliamente las variaciones de la pobreza según la zona, la comunidad, el grupo y la familia. Por lo tanto,

estos perfiles resultan particularmente útiles a la hora de definir las políticas que se ocupan de la pobreza.²⁶ Las comparaciones de la pobreza también pueden realizarse a través del tiempo mediante encuestas posteriores: un procedimiento común consiste en convertir los ingresos nominales en ingresos reales (o consumo) por medio de una deflación de los indicadores. En teoría, una comparación correcta mantenida en el tiempo requiere encuestas con marcos de muestra similares y con la misma metodología basada en definiciones parecidas de ingresos y consumo, pero en la práctica las encuestas difieren y necesitan correcciones. Un análisis de la pobreza puede suponer también la realización de estimaciones de correlación de la misma mediante análisis de variables múltiples. Muchas evaluaciones de la pobreza se han llevado a cabo utilizando las dos principales técnicas de análisis de variables múltiples, ya sea logit o probit, en función de las hipótesis sobre la distribución del error (véase el recuadro 17).

Una evaluación dinámica de la pobreza: medir la vulnerabilidad

Es importante evaluar la pobreza de manera dinámica, ya que los análisis no distinguen entre pobres constantes y pobres transitorios. El bienestar actual de una persona puede influir en las condiciones de su futuro, y la propia incertidumbre podría considerarse como un componente negativo para el bienestar. Los pobres son particularmente vulnerables a los shocks, debido a su falta de activos, a su dificultad para acceder al crédito y a la ausencia de protección social. Por otra parte, incluso las adversidades de carácter temporal pueden tener efectos duraderos en el bienestar de las personas pobres. Desde esta perspectiva dinámica, resulta fundamental estimar la vulnerabilidad de los pobres, que puede definirse de varias maneras, pero básicamente se refiere al riesgo de no alcanzar o mantener un determinado umbral. Para los pobres urbanos, los principales factores de vulnerabilidad son la incertidumbre en relación con los ingresos diarios derivados del em-

²⁶ Dibujar mapas de la pobreza puede ayudar a orientar las intervenciones públicas. Baker y Schuler (2004) indican la necesidad de crear mapas de los indicadores clave por localidad dentro de las ciudades, o mediante la combinación de fuentes de datos con Sistemas de Información Geográfica (SIG). La información sobre la distribución geográfica observada de la pobreza también tiende a reducir la posible influencia de los grupos de interés.

RECUADRO 17. Análisis logit y probit

Estas técnicas no requieren analizar el consumo o los ingresos auténticos. La variable endógena es una variable ficticia que asume un valor, que puede ser 1 o 0, según el individuo se clasifique como pobre o no pobre. El problema principal con las regresiones de este tipo es que resultan sensibles a los errores de especificación: los parámetros probit en general estarán desviados si la distribución no es normal. Aunque se trata de técnicas apropiadas para fijar los objetivos a analizar –clasificando pobres y no pobres– y para examinar los factores determinantes de la pobreza transitoria cuando se dispone de datos de panel, en general es más apropiado usar la regre-

sión lineal para calcular los factores determinantes de la pobreza (Coudouel et al., 2002a). En este caso, se utilizará toda la información disponible con un logaritmo del indicador del bienestar como variable endógena (suponiendo una distribución normal del logaritmo) con regresiones sobre varias variables exógenas referidas a variables de los hogares –distinguiendo el jefe de familia de los demás miembros–, localización geográfica y demás variables que puedan ser relevantes para el tipo concreto de encuesta.¹

¹ El valor indicador, por ejemplo el ingreso, también puede normalizarse en términos de línea de pobreza.

pleo o del autoempleo y la exclusión social. Además, el grado de vulnerabilidad puede verse afectado por varios elementos, tales como la salud y la educación (con su impacto en la creación de capital humano), la asistencia pública, la falta de seguro y la restricción en el acceso al mercado del crédito (lo cual impide una reacción a los shocks adversos mediante una moderación del consumo). De acuerdo con los varios niveles de vulnerabilidad es posible distinguir: *pobres transitorios*, o personas con una baja probabilidad de quedar por debajo del umbral de la pobreza (aunque sean susceptibles de experimentar períodos de pobreza); *pobres crónicos*, expresión que designa a quienes tienen una alta probabilidad de caer por debajo del umbral de la pobreza, y *continuamente pobres*, categoría que engloba a aquellas personas que permanecen en situación de pobreza la mayor parte del tiempo. Cada uno de estos grupos requiere acciones y políticas específicas, y por eso es importante distinguir entre estos grupos y obtener información detallada sobre ellos.

En el contexto de esta argumentación, hay que señalar que la vulnerabilidad es difícil de medir y requiere información sobre la dinámica de los indicadores de bienestar. Las medidas multidimensionales de bienestar resultan problemáticas porque tienden a pasar por alto la vulnerabilidad de las diferentes combinaciones de atributos que hoy llevan al mismo nivel de bienestar (Thorbecke y Mwabu, 2005). De hecho, la tasa de sustitución y complementariedad entre los diferentes componentes puede cambiar con el

tiempo, de manera que si dos personas tienen diferentes combinaciones de atributos —como la educación y los ingresos— pero alcanzan el mismo nivel de pobreza en el presente, ambas pueden ser vulnerables de manera diferente, ya que la persona con menores ingresos y mayor grado de escolaridad probablemente esté más capacitada para superar los shocks adversos. Otra cuestión para los individuos con una mayor exposición a las adversidades consiste en determinar si la incertidumbre sobre su futuro es parte de una pobreza multidimensional. De ser así, dicho factor debería incluirse en la medición de la pobreza. Esta hipótesis tiene una relevancia particular para aquellos individuos con una alta variabilidad de ingresos que se encuentran ligeramente por encima de la línea de pobreza, pero que aún así podrían ser considerados pobres. El análisis de la vulnerabilidad proporcionaría un perfil que tomaría en cuenta los cambios en los ingresos y los movimientos de entrada y salida de la pobreza.

Recolección de datos cuantitativos

Las tres fuentes principales de datos cuantitativos para la medición de la pobreza son los censos, la administración pública y las encuestas.²⁷ Los censos ofrecen un registro completo de datos numerosos y heterogéneos acerca de las personas, las actividades productivas y los resultados de las políticas públicas, además de brindar información a niveles muy bajos de agregación. Aunque se realicen con escasa frecuencia (a veces sólo una vez cada 10 años), los censos probablemente sean la fuente de datos más importante, además de proporcionar los denominadores de una serie de indicadores significativos de pobreza. No obstante, los censos por sí solos no permiten llevar a cabo una medición de la pobreza basada en los ingresos.

La administración pública es otra fuente de datos cuantitativos para la medición de la pobreza, ya que una cantidad considerable de datos se recopilan a través de sistemas de información y gestión financiera. Por ejemplo, las oficinas financieras, ya sean nacionales o locales, recogen datos sobre ingresos del fisco y gasto público en diferentes sectores. Los administra-

²⁷ Los datos adicionales también se recaban mediante evaluaciones participativas que se utilizan principalmente para recopilar datos cualitativos, los cuales se analizan en la siguiente sección.

dores locales reúnen datos sobre el suministro de servicios públicos, el personal empleado, la ubicación y asistencia a las escuelas, el rendimiento de los hospitales, y así sucesivamente. Los datos de los registros administrativos sirven como útiles indicadores intermedios para controlar las contribuciones positivas de un factor determinado en la consecución de resultados como escuela primaria universal, programas de empleo, asistencia social, etc. (Prennushi, Rubio y Subbarao, 2002). La otra categoría de indicadores necesarios para el seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza abarca los indicadores de impacto, los cuales miden el cumplimiento del objetivo fijado (por ejemplo, la reducción del número de pobres, trabajadores informales y mendigos en el centro de la ciudad). La información sobre estos indicadores ha de ser recabada directamente de los beneficiarios a través de los métodos que se indican en los párrafos siguientes.

Para reunir información más específica, por ejemplo acerca de un grupo determinado de personas, a menudo es necesario diseñar un estudio que utilice un cuestionario estándar a partir de una muestra aleatoria de la población seleccionada, y que esté basado en las inferencias que el estudio pretenda extraer.²⁸ El marco en que se sitúe la toma de muestras puede afectar al resultado. Por ejemplo, en una encuesta realizada sobre hogares en áreas de baja densidad de población se pueden ver alterados los datos finales, ya que la muestra de entrevistados representa una mayor proporción de la población que la misma muestra de una población de mayor tamaño. O una encuesta puede representar en exceso a un determinado grupo si los encuestadores seleccionan dicho grupo con mayor frecuencia. Por otra parte, la selección aleatoria evita un sesgo en la selección que podría debilitar la representatividad de una muestra muy grande en relación con la población.²⁹

El hogar es en general la unidad de observación, aunque el análisis se pueda desagregar a escala individual. Por lo general, la observación con-

²⁸ En Hentschel et al. (1998) se muestra que las encuestas pueden mejorar la información proporcionada en los mapas de pobreza del censo, aunque debe tenerse en cuenta que el nivel de errores en la estimación de los índices de la pobreza no es pequeño. En Elbers et al. (2003) se presenta un procedimiento estadístico para combinar datos de censos y encuestas en el análisis de distribución.

²⁹ Utilizando muestras aleatorias, es posible adoptar técnicas estadísticas para estimar el nivel de error de las muestras. A través de la derivación de la distribución de las estimaciones de la muestra, se obtiene una estimación de la probabilidad de intervalo donde se encuentra el verdadero (desconocido) parámetro de la población.

siste en una única entrevista, a menos que el objetivo del estudio sea medir la evolución y la variabilidad del indicador de bienestar, como ocurre en el caso de la medición de la vulnerabilidad señalado anteriormente (puede también componerse de dos entrevistas, si el cuestionario es especialmente largo y complejo como en los Estudios de Medición del Nivel de Vida).³⁰

Para garantizar una cobertura completa, el estudio debería incluir tanto los ingresos como el consumo, y considerar en el segundo caso los gastos reales y el valor monetario estimado del resto del consumo que no implicó ningún pago, como los alimentos cultivados en casa o la ocupación de un departamento en propiedad. Además, el diseño del estudio y la definición de la muestra deberían tomar en cuenta el costo de la recolección de datos.

Con respecto a la cantidad de información que se pretende obtener mediante la encuesta, es posible identificar dos modelos diferentes: 1) encuestas que abarcan una muestra amplia y que buscan recabar una serie limitada de datos, y 2) encuestas que abarcan una muestra menor pero que incluyen un conjunto más extenso de preguntas. El Cuestionario sobre los Indicadores Básicos de Bienestar del Banco Mundial (CWIQ) y la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) son ejemplos del primer y del segundo enfoques, respectivamente (Achikbache et al., 2002) (véase el recuadro 18).

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177230~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>

Datos cualitativos

Los datos cualitativos dan una idea de las percepciones de los hogares sobre su propia vulnerabilidad, así como también de las prioridades y oportunidades de las personas que componen dicho hogar, las barreras para la reducción de la pobreza y las diferencias locales. Además, presentan una identificación subjetiva de la línea de pobreza y una evaluación personal de la calidad de los servicios recibidos. Los datos son útiles al evaluar, por ejemplo: i) la participación individual en redes sociales y en procesos públicos de toma de decisiones, ii) la correlación de varios factores, como el género y la etnia en su relación con la pobreza, iii) el nivel y los fac-

³⁰ En las encuestas longitudinales se entrevista a la misma unidad de observación durante un período prolongado.

RECUADRO 18. Modelos de encuestas

El **Cuestionario sobre Indicadores Básicos de Bienestar (CIBB)** tiene como objetivo proporcionar frecuentemente información sobre la eficacia de los programas de reducción de la pobreza. Los indicadores de impacto recopilados, en general anualmente, son indicadores del nivel de vida de los hogares y de su acceso a servicios públicos concretos; estos se basan en encuestas que preguntan a los habitantes de la ciudad por sus necesidades concretas y sobre su grado de satisfacción con los servicios públicos que se les proporcionan. Sin embargo, este tipo de encuesta no aporta información suficiente para definir una línea de pobreza absoluta.

La **Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV)** se propone obtener información exhaustiva sobre el bienestar y el impacto de las medidas del gobierno. La EMNV adopta cuestionarios multitemáticos y presta atención al control de calidad. Los cuestionarios que se utilizan en general son: el cuestionario doméstico, que reúne información muy detallada sobre los miembros del hogar; los cuestionarios

característicos de la comunidad, que piden a los líderes comunitarios y a los grupos información sobre la infraestructura de la comunidad y datos demográficos, y los cuestionarios de precios, que reúnen información sobre los precios en la comunidad.¹ Además, la EMNV sigue procedimientos detallados concebidos para minimizar los errores y garantizar un alto nivel de control de calidad.²

¹ De vez en cuando, se adoptaron cuestionarios separados para la escuela y las instalaciones de salud.

² Las principales características del procedimiento son: a) la atención a la representatividad de la muestra (habitualmente no supera las 3.200 familias); b) el formato del cuestionario, que implica un uso intensivo de preguntas cuyas respuestas son numéricas y que han sido diseñadas para que los datos se puedan introducir directamente en una computadora; c) el desarrollo del trabajo de campo por parte de equipos descentralizados con funciones específicas asignadas a cada miembro y la realización de dos visitas de forma que los errores que surjan después de la primera visita puedan ser corregidos, y d) la administración eficaz de los datos: el uso de computadoras personales en el campo asegura que se pueda disponer fácilmente de los datos para el análisis.

tores determinantes de las diferencias entre hogares, iv) las características del sector informal que dificultan la obtención de empleo por parte de las personas pobres, y v) las reformas institucionales, políticas y sociales que puedan facilitar la integración social y económica de los pobres. Así, junto con los datos cuantitativos, la información cualitativa puede contribuir a la medición del bienestar.

Sin embargo, el uso de análisis cualitativos aún está dando sus primeros pasos, y por lo tanto, no existen pruebas consolidadas para comparar los resultados obtenidos mediante métodos distintos. En este sentido, dado que las pruebas son aún limitadas, no se puede concluir cuál de los dos métodos, cualitativo o cuantitativo, es mejor. Rojas (2004) sostiene que el bienestar subjetivo y la posición socioeconómica no están fuertemente correlacionados. Además, con el enfoque cuantitativo y basado en la medición del dinero, Thorbecke y Mwabu (2005) obtienen estimaciones aproximadas de

la incidencia de la pobreza. Por otra parte, como destaca Sumner (2004), la elección del indicador debería reflejar su finalidad: las medidas económicas pueden ser preferibles cuando se necesitan inferencias agregadas aproximadas, eficaces y en un tiempo breve, mientras que las medidas no económicas se consideran mejores cuando se necesitan tendencias de bienestar y/o desagregación a mediano o más largo plazo. Por lo tanto, el propósito de los diferentes indicadores, así como también la disponibilidad y calidad de los datos, desempeñan un papel importante en la selección de los indicadores.

Existen diferentes métodos para recabar datos cualitativos, entre los que se incluyen estudios socioantropológicos, estudios longitudinales de una localidad, y —sobre todo— evaluaciones participativas, que consisten en investigaciones normalmente centradas en la población en general más que en los hogares. Estas últimas pueden abarcar reuniones que se celebren en la ciudad, un pueblo o un barrio, y donde los ciudadanos debatan los problemas y los factores determinantes de la pobreza, así como también las políticas. Una limitación del método participativo es que algunos grupos, como las mujeres, en muchos casos tienen poca voz y están escasamente representados. Por otro lado, el enfoque participativo puede resultar útil en la obtención de una evaluación multidimensional de la pobreza y en la elaboración de hipótesis que puedan ser comprobadas. Como señala Thorbecke (2005), las entrevistas se pueden realizar y las hipótesis se pueden poner a prueba, con lo cual se establece una relación entre los enfoques cuantitativo y cualitativo.

Los enfoques basados en los activos

Como sugieren Attanasio y Székely (2001:17), los altos niveles de desigualdad se pueden explicar por el “exceso de pobreza” en muchos países de América Latina (dado el promedio de su renta per cápita). Esto a su vez puede vincularse a un alto nivel de desigualdad en los activos de generación de ingresos y, en particular, al capital humano.

Como se pudo observar en detalle anteriormente, la pobreza suele ser medida y analizada utilizando los flujos de ingresos como un indicador de bienestar, lo cual se debe especialmente a la disponibilidad de los datos de ingresos, aunque éstos no sean siempre el mejor indicador. Según Carter (2007: 51), los ingresos no dicen mucho acerca de quiénes son los pobres

[http://books.google.com/](http://books.google.com/books?id=avbXRh2AW4MC&dq=Portrait+of+the+Poor:+An+Assets-based+Approach&printsec=frontcover&source=bl&ots=sa-GanHini&sig=d68kRtYemVW5sgal8EUoD30K_r4&hl=en&ei=_4eQSZDL9KgtweSvtSNCw&sa=X&oi=book_result&resnum=6&ct=result) <
books?id=avbXRh2AW4M
C&dq=Portrait+of+the+Poor:
+An+Assets-based+Approach
&printsec=frontcover&source=
bl&ots=sa-GanHini&sig=
d68kRtYemVW5sgal8EUo
D30K_r4&hl=en&ei=_4eQSZD-
L9KgtweSvtSNCw&sa=X&oi=
book_result&resnum=6&ct=
result

ni por qué lo son; en cambio, es posible obtener información útil sobre la situación de los pobres a partir de una valoración de los activos.

Los enfoques basados en los activos están directamente relacionados con éstos y con sus estrategias de acumulación. Los activos no sólo representan los recursos sino que están vinculados a las capacidades. Por lo tanto, a través de los análisis de activos, es posible explorar las características multidimensionales de la pobreza, y la relación entre desigualdades y crecimiento económico. Los activos no incluyen solamente el capital físico y financiero, sino también los conocimientos y habilidades y su papel socio-político. Además, los enfoques basados en los activos reconocen el valor de los pobres en tanto gestores de sus activos y, en consecuencia, tienden a invertir, por ejemplo, en educación, mano de obra calificada y capital social.

Según Moser, dichos enfoques son prominentes en la medida en que representan un importante cambio de enfoque en el desarrollo histórico de la metodología de la investigación de la pobreza, y de las políticas asociadas (Moser, 2006:9). En contraste con las medidas estándar de la pobreza, que proporcionan medidas estáticas y de carácter retrospectivo, los enfoques basados en los activos brindan un marco dinámico, con miras al futuro, que identifica los umbrales de construcción de activos y mide los movimientos de entrada y salida de la pobreza. Como enfoques más sistemáticos e integrados, los métodos basados en los activos ilustran los vínculos entre los diferentes activos y ponen de relieve su potencial para cambiar mediante una gestión efectiva del riesgo. En este sentido, también tienen por objeto fortalecer las oportunidades y atenuar las restricciones. Por último, como apunta Moser, al centrarse en la manera en que los pobres construyen sus carteras de activos, este enfoque reconoce la importancia de la agencia individual y colectiva, y los vínculos entre acumulación de activos y desigualdad, seguridad y estabilidad política (Moser, 2006:9).

▷ http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2006/11sustainabledevelopment_moser/200611moser.pdf

Reflexiones finales

En resumen, medir la pobreza urbana, especialmente en áreas centrales, supone comprender la naturaleza intrínseca de la zona objeto de examen. Las zonas urbanas centrales tienden a caracterizarse por sus pequeñas comunidades y sus grupos fragmentados. Por lo general, los residentes tienen raíces profundas en el entorno urbano, y las familias suelen estar menos

vinculadas a sus comunidades de origen. Por otra parte, la afluencia de no residentes que se desplazan diariamente a las zonas centrales de las ciudades ayuda a la construcción de un entorno heterogéneo. Siguiendo un razonamiento inductivo, es fácil suponer que una zona caracterizada por una comunidad mixta y variada tienda a presentar una red de apoyo social menos estructurada y eficaz. Por otro lado, frente a los no residentes, los pobres de los centros urbanos parecen tener un acceso más fácil a la infraestructura básica, como los hospitales y las escuelas. Asimismo, los centros urbanos ofrecen un recurso importante para residentes pobres y no residentes pobres que participan en actividades formales e informales, como el reciclaje de residuos, la recolección de basura, y la venta de cigarrillos, hortalizas, frutas, y diversos tipos de artículos no perecederos.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA DE LAS ÁREAS CENTRALES

III

Las organizaciones internacionales como el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) vienen trabajando desde hace muchos años en la lucha contra la pobreza a través de diversas iniciativas y proyectos. Su experiencia en los países en desarrollo muestra que las políticas de intervención contra la pobreza suelen centrarse en áreas concretas.³¹ Tomando como referencia una clasificación del Banco Mundial sobre programas llevados a cabo en varios países, las principales áreas de intervención son aquellas que abordan la naturaleza multidimensional de la pobreza urbana, como ha quedado descrito anteriormente en estas páginas. Dichas áreas de intervención toman en cuenta los factores que se detallan a continuación.

Activos de capital humano:

- Mercados de trabajo, que se ocupen de la promoción de oportunidades de empleo y formación para los pobres, y de la eliminación de las restricciones que obstaculizan el acceso de los pobres al mercado laboral.
- Accesibilidad a los servicios urbanos, la salud, la educación, y el lugar de trabajo, mediante políticas de transporte.

Activos físicos:

- Vivienda, suelo y mejora del acceso a la vivienda y a los servicios básicos.

³¹ Baharoglu y Kessides (2002) muestran cómo las intervenciones en los distintos ámbitos de política se entrelazan con las diversas dimensiones de la pobreza. También indican cómo cada una de estas políticas se relaciona con el fortalecimiento de los activos de los pobres, como el trabajo, la vivienda, el capital humano, las redes sociales y las relaciones en los hogares.

- Accesibilidad a los servicios urbanos, la salud, la educación, y el lugar de trabajo, mediante políticas de transporte.

Activos financieros:

- Mercados financieros relacionados con la mejora del acceso al crédito.

Desarrollo social:

- Construcción de capital social y de servicios sociales y de protección, que se ocupen de la prestación de un nivel garantizado de ingresos y de servicios, tales como la sanidad y la educación.
- Cuestiones ambientales relacionadas con la mejora de la calidad de las condiciones de vida de los pobres.

En vista de su relación con la caracterización de la pobreza en centros urbanos presentada en la parte I, las áreas mencionadas son pertinentes para la identificación de las intervenciones de políticas encaminadas a abordar el problema de la pobreza. Por ejemplo, considerando que los no residentes pobres se desplazan a diario a los centros urbanos para desempeñar sus actividades, el mercado laboral y las políticas de los mercados financieros adquieren especial importancia para hacer frente a problemas relacionados con la incertidumbre y la inestabilidad de los ingresos, los cuales derivan de la naturaleza informal de su trabajo y los convierte en particularmente vulnerables.

Al mismo tiempo, también se necesitan políticas que garanticen la prestación de servicios básicos —como la educación y la salud— tanto para los no residentes pobres como para los residentes pobres de centros urbanos.

En este sentido, es primordial sobre todo calcular la cantidad exacta de personas que viven en el centro urbano y las que hasta allí se desplazan a diario, ya que dicha información permite dimensionar las necesidades de infraestructura y servicios básicos con base en las necesidades reales. Los residentes pobres que habitan en zonas degradadas del centro de la ciudad precisan servicios urbanos de calidad e inversiones que mejoren sus con-



diciones de vida y los protejan de los riesgos para su salud. Además, se requieren políticas de vivienda para quienes sufren la falta de una vivienda segura, y se necesitan políticas laborales, financieras y de vivienda para abordar la nueva pobreza causada por la marginación y por la frecuente amenaza de “expulsión” de ciertas zonas como consecuencia de los procesos de renovación y revitalización.

Otro aspecto relacionado con las intervenciones de lucha contra la pobreza, y que es centro de gran atención, reside en la importancia de la gobernabilidad y de la participación para mejorar la eficacia de las intervenciones (Satterthwaite, 2001a). En este sentido, se ha constatado que la participación de una variedad de interesados en el proceso de toma de decisiones y la cuidadosa evaluación de la calidad de las estructuras de gobierno conducen a resultados mejores y más sostenibles. Además, la participación, la transparencia y la comunicación social conducen a una mejor gobernabilidad, a la construcción de coaliciones y grupos en torno de las reformas, aumentan la demanda ciudadana de rendición de cuentas y fomentan la participación a nivel local (Bruni, 2008).

Políticas diseñadas para los entornos urbanos

Como ya se señaló, América Latina es una región con una gran población urbana; por lo tanto, existe decididamente una necesidad de contar con políticas de reducción de la pobreza y programas especialmente diseñados para los entornos urbanos. Según la CEPAL, la pobreza urbana en la región es el resultado de una combinación de diferentes problemas, entre ellos la baja productividad laboral de los grupos en el decil inferior de ingresos, agravada por la baja calidad de los empleos, y estructuras familiares con altos niveles de dependencia (CEPAL 2007:10).

En conjunto, en los últimos años la pobreza ha disminuido debido a la recuperación económica de la región, pero al mismo tiempo la producción se ha recuperado mucho más rápido de lo que se ha reducido la pobreza. Por lo tanto, los programas sociales siguen siendo un elemento esencial de las políticas públicas para compensar la vulnerabilidad económica real (CEPAL, 2007:15).

Según la CEPAL (2007:10), el conjunto más importante de políticas para reducir la pobreza urbana en América Latina incluye las que tienen un

▷ http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/31985/DP_lcw145_ODM.pdf



40

impacto en la oferta y en la demanda de fuerza laboral, y más concretamente aquéllas que crean más empleos productivos y ofrecen una formación que permite a las personas pobres mejorar sus ingresos, así como también las encaminadas a fortalecer el capital humano. Por último, incluye aquellas políticas con influencia en el nivel y la estructura de la política fiscal, con una distribución progresiva de los pagos de impuestos, y el nivel y la estructura del gasto social, con los mismos objetivos

de distribución para el beneficio de los sectores de bajos ingresos.

Debido a la complejidad de los problemas que coexisten en los centros urbanos, las políticas encaminadas a mitigar los problemas de la pobreza deberían aplicarse precisamente en dichas zonas. Al mismo tiempo, deben llevarse a cabo en otras áreas intervenciones que hagan frente a los problemas relacionados con la pobreza, como una prestación coordinada de servicios en zonas suburbanas que pueda reducir las causas de la convergencia diaria de personas a los centros urbanos.

Los enfoques del problema de la pobreza urbana y los diversos instrumentos de políticas que generan han evolucionado con el tiempo, con un cambio significativo en el énfasis que se pone en las distintas dimensiones de las estrategias de reducción de la pobreza. En este sentido, la breve presentación de la evolución de las políticas de pobreza urbana que se describe a continuación puede servir a los efectos de describir el escenario político actual y extraer conclusiones útiles para proyectos futuros.

La evolución de las políticas y los proyectos

El *enfoque de mejoramiento integral de barrios*, bastante popular en la década de los setenta, representó un primer paso en el diseño de políticas de reducción de la pobreza urbana y constituyó la base de las primeras intervenciones apoyadas por el Banco Mundial.³² Según Gilbert (2003:5), los

³² Solo (1999) también identifica una etapa en las políticas de intervención en América Latina, que tuvo lugar en la década de 1960 y que se caracterizó por la erradicación y la

primeros proyectos urbanos estaban dirigidos a beneficiarios de bajos ingresos; en particular, hicieron un esfuerzo por mejorar los asentamientos existentes, habiendo sido uno de los primeros el programa de mejoramiento de *kampung*, en Yakarta, Indonesia. El objetivo era ejecutar soluciones de bajo estándar a fin de que fueran asequibles para los beneficiarios pobres, y pudiesen reproducirse a gran escala. Con la misma idea, los primeros proyectos urbanos apoyaron la construcción de nuevas viviendas de bajo costo a través de lotes con servicios en varias regiones, así como también el transporte urbano para los pobres en algunas ciudades clave.



41

En América Latina y el Caribe, el BID también participó en este tipo de intervenciones, aumentando su apoyo a estas iniciativas en la década de 1980 (Rojas, 2004). De hecho, el enfoque de mejoramiento de barrios fue muy significativo, y puede considerarse como parte integral de la gran variedad de políticas sociales aplicadas en la región cuyos principales objetivos son la modernización social y la formación de los recursos humanos que se necesitan en el proceso de industrialización de un Estado en crecimiento (Solimano, 2004:5).³³

En este tipo de intervención, se proporciona un conjunto de servicios a determinados barrios, incluidos el suministro de agua, el alcantarillado, el alumbrado público, la recolección de desechos sólidos y el drenaje. Además de estas mejoras materiales, también se proveen otros servicios, como la educación sanitaria, la formación profesional y otras acciones destinadas a generar oportunidades de ingresos. Algunos ejemplos de la extensa intervención que tuvo lugar de principios a mediados de los años setenta

► <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-ReassessingSocialPolicies-e.pdf>

reconstrucción total: al despejar las chabolas y sustituirlas por viviendas, los gobiernos podrían dar a los pobres una oportunidad en sus vidas en la ciudad, y evitar un deterioro que lleva a más deterioro. Estos programas han demostrado ser demasiado costosos y difíciles de gestionar, teniendo en cuenta el tiempo requerido para su finalización; por ello, no resultaron atractivos para los beneficiarios, que incurrieron en más gastos relacionados con la ruptura de los lazos comunitarios.

³³ El autor destaca cómo los instrumentos utilizados fueron la expansión de la educación a distintos niveles (incluida la enseñanza superior), políticas de vivienda para hacer frente a una creciente población urbana, sistemas nacionales de salud pública y un tipo de “pago por servicio prestado” en la seguridad social (Solimano, 2004:6).

<http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=419411>



comprenden proyectos de desarrollo urbano en Indonesia, Alto Volta (Burkina Faso) y Zambia. Según Solo (1999:7), el primer paquete de inversiones abordó las necesidades de la comunidad y las carencias de servicios provistos en red, pero fue rápidamente seguido por un segundo paquete de financiamiento para individuos: préstamos para mejoras del hogar y para pequeñas empresas a través de los organismos gubernamentales, con tasas de interés subvencionadas y favorables condiciones de pago. Los beneficios potenciales de este enfoque se derivan de su amplitud y de su capacidad para llegar a todos los pobres de un área seleccionada. Este enfoque también puede generar ahorros de costos en la prestación de diversos servicios. En tal sentido, Brakarz, Greene y Rojas (2002:iii) indican: “En los últimos años se ha venido desarrollando un modelo de intervención que ha mostrado su efectividad para enfrentar el problema de la urbanización informal. Se trata de los programas integrados de mejoramiento de barrios, en los cuales se combina el mejoramiento de la infraestructura de los asentamientos informales con la entrega de servicios sociales. Esta metodología de acción integral, que aborda aspectos urbanísticos y al mismo tiempo ayuda a solventar las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables, ha probado ser una importante herramienta de política social y de lucha contra la pobreza”.

Mediante la adopción de este modelo, el BID llevó a cabo varios proyectos de mejoramiento de barrios que despertaron gran interés en los diversos actores involucrados. El Banco ha recogido un conjunto de lecciones aprendidas para sistematizar la metodología utilizada en dichos programas, incluidos el diseño, la aplicación y la evaluación de su impacto. *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*

es una publicación que presenta y difunde ampliamente la información recabada. Además, en ella se describe el desarrollo urbano informal en América Latina y el Caribe y las estrategias utilizadas para abordar el problema.

Junto con el mismo marco de la ordenación integrada de proyectos de mejora, también se desarrolló el *enfoque sobre lotes con servicios (L&S)*. Este enfoque, que se inició durante la década de 1970, tuvo un impacto positivo en las condiciones de vida de las per-



sonas pobres beneficiadas por las intervenciones y estimuló la participación privada. Consistía en la prestación de un mínimo básico de edificaciones e infraestructura en terrenos baldíos, garantizados por los *nuevos* asentamientos (Kessides, 1997:4). Según Kessides (1997:7), los proyectos generaron una mayor inversión privada en vivienda (en Senegal, por ejemplo, se calcula que cada dólar de ayuda para el desarrollo ha estimulado alrededor de ocho dólares en construcción de viviendas y mejoras, así como también ha creado un número considerable de puestos de trabajo en el sector de la construcción.

Sin embargo, el principal problema con el enfoque *L&S* tiene relación con su principal beneficio: su amplitud. En este sentido, el enfoque requiere una cantidad de tiempo considerable para completar cada proyecto, sobre todo porque suele haber varias administraciones y organizaciones involucradas. Por lo tanto, el requisito del tiempo supone una restricción desde una perspectiva política, porque por lo general el tiempo que representa un mandato de una administración de gobierno local o central no suele ser suficiente para completar un proyecto, y el siguiente gobierno no se siente necesariamente igual de comprometido con el proyecto como la administración saliente.

Usualmente, como lo señala Gilbert (2003) en su análisis empírico del éxito de los proyectos urbanos del Banco Mundial, el grado de *exigencia* de los proyectos está correlacionado de manera negativa con el éxito de los mismos. El impacto negativo de la complejidad de los proyectos es suficientemente significativo como para contrarrestar la mayoría de los efectos positivos de otros factores.³⁴ En este sentido, a pesar de su éxito, por lo general los proyectos de lotes con servicios se convirtieron en enclaves de privilegio relativo en las grandes zonas urbanas, y fracasaron en su intento de aplicarse a mayor escala por varias razones, incluido el hecho de que, como programas piloto, quedaron exentos de los códigos de construcción y de las

▷ http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/23/000094946_99100712133741/Rendered/INDEX/multi_page.txt

³⁴ “La exigencia (de tiempo, esfuerzo o atención) en los proyectos urbanos puede adoptar varias formas, entre ellas: a) diseños complejos que implican una numerosa serie de componentes y de organismos de ejecución, b) la presunción de que haya un marco político establecido cuando no es así, como ocurrió con los proyectos urbanos en Mozambique (Cr1949) y Vanuatu, o c) el diseño de proyectos basados en arreglos institucionales ideales que en realidad no están bien establecidos, como ocurrió con la vivienda en Argentina (Ln2997), donde se dio por sentada una autoridad federal inexistente, y en Nepal, donde el desarrollo municipal fracasó sin una base institucional local” (Gilbert, 2003:20).

◀ http://siteresources.worldbank.org/INTHOUSINGLAND/Resources/339552-1153163100518/Thirty_Years_Shelter_Lending.pdf

◀ <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/Documents/lesson-in-urban-upgrading.pdf>



43

normas de uso del suelo. La política relativa al medio ambiente a menudo no se cumplió en estos proyectos (Buckley y Kalarickal, 2006:64).

Además, también se ha señalado que este tipo de proyectos urbanos a menudo conduce a los fenómenos de *aburguesamiento* de determinadas zonas en las que los residentes más pobres son dejados de lado y “alentados” a vender sus casas para beneficiar a las personas acomodadas (ASDI, 2007). En cuanto a este fenómeno, cuando los barrios ganan en atractivo y aumentan su valor, debido a la mejora estructural que acarrea los proyectos de mejoramiento, las familias pobres experimentan la tentación de sacar partido de las mejoras subvencionadas y vender su propiedad (Solo, 1999:8).

Por lo tanto, para protegerse contra el aburguesamiento, es necesario adoptar en los proyectos la perspectiva de los pobres urbanos, lo que impli-

caría usar mecanismos de evaluación social y participación, especialmente en los proyectos de desarrollo urbano relacionados con el patrimonio cultural.

Fondos de inversión social

Cabe destacar que los grandes proyectos de mejoramiento urbano han puesto de manifiesto problemas de sostenibilidad a lo largo del tiempo debido a las dificultades económicas y

políticas para recuperar los costos no sólo de las inversiones en infraestructura sino también de los gastos operativos. Otra herramienta utilizada por los gobiernos y respaldada por el BID para apoyar actividades de reducción de la pobreza a pequeña escala son los *fondos de inversión social*. Mediante un estrecho contacto con las comunidades pobres, estos fondos han desempeñado un papel positivo en la promoción de la acción social y han demostrado tener una función catalizadora en la sensibilización sobre la problemática de la pobreza. Una de sus ventajas es su capacidad de adaptarse a las circunstancias de cambio sin comprometer su eficiencia y su eficacia como instrumento de la política de un gobierno (BID, 1998). El Banco ha sido el principal promotor externo de fondos de inversión social en América Latina y el Caribe, y una fuerza importante en la prestación de asistencia técnica y de conocimiento especializado.

◀ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=822590>

En relación con la experiencia del Banco Mundial, Solo (1999) describe los *fondos sociales* y sus principales características de la siguiente manera: i) proyectos pequeños identificados por grupos en el seno de las comunidades de bajos ingresos, lo que permitió que las comunidades expresaran sus propias preferencias y estimuló la generación de ONG; ii) contribuciones financieras de los beneficiarios como una forma de compromiso de la comunidad y de reducción de costos; iii) gestión de proyectos terminados por parte de la comunidad, para asegurarse de que se hace un buen uso de las inversiones, y iv) la necesidad de cantidades limitadas de recursos para evitar un exceso de inversión de dinero.³⁵

La importancia económica de los fondos sociales fue puesta de relieve en una evaluación internacional de inversiones en desarrollo comunitario: Rawlings, Sherburne-Benz y Van Domelen (2004:9–10) señalan que hasta mayo de 2001, el Banco Mundial había invertido cerca de US\$3,5 mil millones en los fondos sociales a través de más de 98 operaciones de inversión en 58 países. Estos fondos sociales también atrajeron más de US\$4,5 mil millones de otros organismos internacionales, y el financiamiento interno de los gobiernos. Las áreas de intervención incluyeron la realización de mejoras materiales en las condiciones de vida de los barrios pobres y la expansión de los servicios sociales disponibles para los pobres, el desarrollo de actividades generadoras de ingresos, y la mejora de viviendas. Asimismo, se consideró el desarrollo de iniciativas de microfinanciamiento. El principal beneficio del enfoque de los fondos sociales está relacionado con la participación de la comunidad y el apoyo a organizaciones que son políticamente independientes.³⁶

▷ <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/Documents/lesson-in-urban-upgrading.pdf>

³⁵ Según la sección “Pobreza urbana” del Banco Mundial, los fondos sociales son intermedios no gubernamentales que normalmente canalizan los recursos de concesión, de acuerdo con criterios de elegibilidad predeterminados, en proyectos de pequeña escala para aquellos grupos pobres y vulnerables. Los proyectos son propuestos, diseñados y ejecutados por entidades privadas y organismos públicos, como gobiernos locales u ONG, o por los propios grupos de la comunidad. Cuando un fondo social está establecido, solamente se fijan los criterios de elegibilidad; los subproyectos individuales no se determinan en tal momento. Los fondos sociales se corresponden con los poderes de inversiones de programación y gozan de un estatus especial, como la exención de que prevalezcan las normas del sector público-privado y reglamentos relativos a las adquisiciones y la contratación. Los fondos sociales seleccionan y financian proyectos, y se encuentran normalmente en las oficinas del primer ministro, del presidente, o del ministerio de Operaciones (véase “Desarrollo urbano” en: <http://www.bancomundial.org/temas.html>).

³⁶ De acuerdo con Kessides (1997:24, anexo), los fondos sociales pueden proporcionar un mecanismo eficiente de financiamiento para dirigir los recursos a las pequeñas inversiones

Un cambio en las políticas sociales

A finales de los años ochenta y en los noventa, ocurrió un importante cambio en las políticas sociales, que tuvo un impacto significativo sobre los enfoques para la lucha contra la pobreza urbana. Como destaca Solimano (2004), en la década de 1990 las políticas sociales de los países de América Latina se definieron por las siguientes características:

- La reducción de las desigualdades de riqueza e ingresos no se consideró una prioridad política explícita.
- Las políticas sociales se centraron en dar asistencia a los sectores más vulnerables de la población (pobres, ancianos, niños y discapacitados).
- Los precios relativos y los mecanismos de mercado debían guiar la asignación de recursos, el ahorro y la inversión.
- Al sector privado se le reservó un importante rol en cuanto a su participación en la prestación de servicios de educación, sanidad y pensiones, como consecuencia natural del desarrollo impulsado por dicho sector.
- Las políticas sobre los mercados de trabajo también cambiaron a fin de orientarse hacia la búsqueda de mayor flexibilidad de la mano de obra.

Del mismo modo, con el tiempo, las políticas sobre pobreza urbana han adoptado la orientación pro mercado de las políticas sociales, manteniendo a la vez un enfoque de mejora de la comunidad de base, con los gobiernos locales y las ONG como principales interlocutores de los organismos de financiamiento. Como destaca Watson (2007:211), para desempeñar un papel positivo, la planificación urbana depende en gran medida de la exis-

<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/GlobalPoverty.pdf> <

que respondan a las demandas prioritarias de los grupos de bajos ingresos, los cuales a menudo no reciben servicios, o están mal atendidos por parte de los organismos oficiales y en los procesos de presupuestos. Los fondos de inversión social han obtenido buenos resultados en situaciones en que las instituciones gubernamentales son extremadamente débiles y se necesita una entidad de apoyo para llenar el vacío, como ocurre en los países que salen de períodos de crisis económica o civil. Que funcionen bien o no en la promoción de servicios para los pobres depende en gran medida de las reglas por las cuales se rijan realmente para operar.

tencia de un gobierno local estable, eficaz y responsable, y de una sociedad civil fuerte.

Además, Rojas (2004:31) destaca el papel prominente de los municipios en las políticas de préstamo del BID para el desarrollo subnacional, al afirmar que “inicialmente, las operaciones con municipalidades fueron una actividad esporádica destinada, básicamente, a la ampliación de servicios urbanos, en tanto que el trabajo de las últimas dos décadas ha sido continuo y cubre una creciente gama de temas relativos al desarrollo subnacional”.

De este modo, la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios a la población urbana se ha reforzado. Dentro de este enfoque, resulta importante considerar una vez más el papel de los fondos sociales y de las iniciativas de microfinanciamiento dirigidas a quienes no tienen acceso a las entidades de crédito tradicionales. Según el Banco Mundial, las ONG son en general los actores clave a la hora de otorgar pequeños préstamos y alentar el ahorro privado. Los fondos del gobierno y los pequeños ahorros de las familias, junto a la asistencia de donantes extranjeros, son las fuentes de financiamiento típicas. Los préstamos se pueden otorgar a comunidades o personas para una serie de propósitos específicos (Banco Mundial, sitio web b).

Este énfasis en una orientación pro mercado puede encontrarse también en el documento de 1997 que esboza la estrategia del BID para reducir la pobreza, donde se afirma que es crucial para “ayudar a los pobres a ganar lo necesario para salir de esa situación” (BID, 1997:2), y que “la economía debe aumentar el número de empleos disponibles y la productividad o el potencial de ingresos de los pobres que acceden a esos empleos” (BID, 1997:2).

Se pueden citar varios ejemplos de cómo se ha aplicado esta estrategia. Por ejemplo, el BID ha apoyado durante mucho tiempo a las instituciones de microfinanzas y microempresas y a los programas que buscan facilitar el acceso de los pobres a los mercados de trabajo, tales como el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos.

▷ <http://www.iadb.org/sds/doc/Urban%20spanish2-19-04final-.pdf>



44

▷ <http://web.gseis.ucla.edu/~pfi/Documents/IADB-poverty-1997.pdf>



45

http://www.gdrc.org/icm/micro/guy_sust-micro.pdf



crítica a las iniciativas de microfinanciamiento, Vincent (2005) destaca que los opositores de las microfinanzas han señalado que el valioso dinero de ayuda que llega de los ya fatigados organismos donantes se ha desviado a programas de microfinanzas cuyos resultados no han sido comprobados y que se tornan inviables, distrayéndolos de programas cruciales para la salud, la educación, etc., que son los que realmente necesitan dicho dinero.

³⁷ Solimano (2004:8) afirma que los resultados de las políticas sociales y de desarrollo para la región en su conjunto no son alentadores en cuanto a la sostenibilidad y rapidez del crecimiento, la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad. Además, la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID es también muy crítica en su evaluación de los resultados de la estrategia de reducción de pobreza de la institución, al señalar que la estrategia de desarrollo “de facto” llevada a cabo por el Banco durante la década de los noventa se basa en dos principios fundamentales: las reformas pro mercado encaminadas a aumentar las oportunidades mediante el crecimiento económico y la creación de empleo, y la decisión de centrarse en grupos sociales determinados como enfoque para construir capacidades. Las reformas pro mercado todavía no han dado lugar a una aceleración del crecimiento económico, o a un patrón de crecimiento que tendría un fuerte sesgo a favor de las políticas de ayuda a los pobres. Además, el relativo progreso obtenido durante la década en lo que se refiere a una mejora de la capacitación (aunque no haya sido claramente en favor de los pobres) se ha visto, al menos en parte, empañado por un fracaso en la tentativa de aumentar el número de puestos de trabajo disponibles para las personas pobres e incrementar la productividad o el poder adquisitivo de las mismas en dichos puestos de trabajo, según lo previsto por la estrategia (BID, 2003a:38).

³⁸ En 2004 Development Gateway estimó que alrededor de 40 millones de personas, principalmente en los países en desarrollo, tenían acceso a las microfinanzas (Development Gateway, 2004). El primer banco de América Latina con el propósito de otorgar crédito a microempresas a nivel nacional, el Banco Solidario (BancoSol) se estableció en Bolivia. De acuerdo con Robinson (2001:70), en 1997 BancoSol servía a más de una cuarta parte de los clientes del sistema bancario de Bolivia y a cerca del 15% de los clientes de todo el sistema financiero del país, e incluía tanto a las instituciones financieras no bancarias como a los bancos.

En el mismo documento, el autor hace hincapié en la crítica del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), que dice que el microcrédito no es una herramienta adecuada para ayudar a los pobres crónicos.

En general, las políticas de reducción de la pobreza urbana mantienen una fuerte orientación pro mercado, en tanto tienden a utilizar instrumentos destinados a mejorar el acceso de los pobres a diferentes mercados. También se basan en la participación cada vez más activa de las comunidades y de los gobiernos locales. La orientación de esta política ha surgido claramente de los últimos documentos del BID y del Banco Mundial. En relación con el BID, Rojas (2004:49) subraya: “Las soluciones efectivas requieren de una combinación de intervenciones privadas y públicas. Además las ciudades necesitan establecer regulaciones sólidas de los principales mercados urbanos, e impuestos y cobros por servicios capaces de enviar las señales correctas a los mercados sobre los costos sociales de las decisiones de los actores privados en la ciudad, induciéndolos a contribuir al logro de los objetivos sociales democráticamente definidos”.

En relación con el Banco Mundial, Gilbert (2003) describe los cuatro pilares de la estrategia para reducir la pobreza urbana: i) la “habitabilidad”, entendiéndose por ella una calidad de vida digna y con oportunidades para todos, especialmente los pobres; ii) la gobernabilidad, lo que implica la inclusión y la rendición de cuentas en el plano local; iii) la capacidad para financiar el desarrollo urbano, es decir: solvencia y solidez financiera, y iv) la competitividad y la mejora de la eficiencia de los mercados en las ciudades. Para alcanzar estos cuatro objetivos interrelacionados, el Banco Mundial ha propuesto recientemente una estrategia de gobierno urbano y local que hace hincapié en el hecho de que las ciudades se encuentran en transición, y presentan una problemática geográfica, social, política, ambiental, financiera y económica que requiere un enfoque más holístico para abordar las cuestiones de la pobreza y de las oportunidades de desarrollo (Banco Mundial, 2000).

En lo que concierne a la reducción de la pobreza urbana, la capacidad institucional para diseñar, implementar y llevar adelante



<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177435~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html>

con eficacia políticas de lucha contra la pobreza es un requisito previo para la gobernabilidad.³⁹ Para los países involucrados en procesos de descentralización, la capacidad institucional es un tema crucial. Gilbert (2003) observa una fuerte correlación significativa y negativa entre proyectos urbanos con pocos logros de desarrollo y su complejidad, debido a la falta de capacidad para ejecutarlos por parte de instituciones y organizaciones políticas y administrativas. En Girishankar et al. (2002:272) se destaca que la buena gobernabilidad puede verse negativamente afectada por una serie de factores, entre ellos: falta de transparencia, escasa rendición de cuentas, una organización deficiente y falta de capacidad técnica, ausencia de respuesta, ineficiencia, y falta de motivación.

Una gobernabilidad deficiente implica que: i) los recursos no han sido forzosamente destinados a satisfacer las necesidades más importantes de los pobres y ii) los servicios no se están entregando o funcionan de manera ineficiente, con lo cual se desperdician recursos.⁴⁰ Existen diversas intervenciones para mejorar la gobernabilidad. Entre las más sobresalientes se cuentan: optimizar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de las instituciones políticas, la descentralización,⁴¹ las políticas fiscales, las relaciones fiscales intergubernamentales, el sistema jurídico y la administración pública.⁴²

Además, se debe prestar atención a la ejecución de las políticas sobre pobreza urbana y a las normas e instituciones que influyen en su eficacia.

³⁹ De acuerdo con Girishankar et al. (2002:271), la gobernabilidad se refiere en general al ejercicio de poder a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país. Cabe destacar tres dimensiones clave: a) el proceso por el cual se selecciona, se pide cuentas, se controla y se sustituye a un gobierno, b) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos eficientemente y para formular, aplicar y hacer cumplir políticas y regulaciones, y c) el respeto por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales. La gobernabilidad representa uno de los cuatro pilares de la estrategia del Banco Mundial.

⁴⁰ El impacto de la adecuación del gobierno sobre la vulnerabilidad de los pobres se analiza en la primera sección de este documento.

⁴¹ La descentralización es un problema en la gobernabilidad en cuanto a que los gobiernos locales pueden no tener la capacidad necesaria para llevar a cabo eficazmente la mayor parte de las políticas transferidas; al mismo tiempo, la descentralización puede ser vista como una oportunidad para mejorar la gobernabilidad del sistema y, más específicamente, las estrategias de la pobreza urbana, dados los posibles vínculos estrechos de los gobiernos locales con las preferencias locales.

⁴² Una buena fuente de material que analiza la gama de cuestiones relacionadas con la gobernabilidad es el sitio web del Programa de Desarrollo de la Gobernabilidad Democrática de las Naciones Unidas (<http://www.undp.org/governance>). Véase también el estudio realizado por Girishankar et al. (2002).

La gobernabilidad es fundamental para garantizar que la orientación pro mercado de las políticas urbanas logre mejorar el acceso de los pobres a los mercados. Al mismo tiempo, los proyectos mal administrados incrementan el costo de acceso de los pobres a los diferentes mercados y la obtención de algunos servicios básicos, y pueden eventualmente dar lugar a una exclusión completa.

Los mecanismos de participación también deben mencionarse como un componente eficaz de las intervenciones destinadas a combatir la pobreza urbana. Hablar y escuchar forman parte del diálogo y, a largo plazo, la participación de los ciudadanos en el debate produce soluciones locales que conducen a una mayor sostenibilidad (ASDI, 2007).

La participación de la población suele considerarse como un recurso efectivo contra una gobernabilidad deficiente. La participación no consiste sólo en organizar procesos inclusivos de toma de decisiones, sino que es esencial para resolver los conflictos de uso del espacio urbano central de las ciudades mencionados anteriormente. Según Anzorena et al. (1998:170), la participación de la población consiste, en parte, en aumentar las opciones abiertas a esa población, lo cual implica el reconocimiento de la diversidad de necesidades y prioridades.⁴³ Por lo tanto, y como lo demuestran las experiencias de varios países en desarrollo, se debe prestar atención directamente a la participación de la comunidad en las decisiones y en la gestión de proyectos, la cual apoya y da poder a los beneficiarios de los proyectos.⁴⁴

La descentralización es un factor importante en el esquema de intervenciones diseñadas para reducir la pobreza urbana. El movimiento hacia una mayor descentralización en América Latina y el Caribe, como en otras regiones del mundo, es un fenómeno relativamente nuevo. Los procesos de industrialización y urbanización que ocurrieron en las últimas décadas han expandido el rango de actores involucrados en las decisiones. El desafío

⁴³ Los autores también señalan que dar herramientas de poder a los ciudadanos es más que permitirles a éstos y a sus organizaciones actuar y tomar decisiones. También incluye el marco institucional y jurídico que garantiza su derecho a actuar, a organizarse y a plantear sus demandas dentro de las estructuras políticas representativas, y que regula o controla el poder de otros grupos de limitar sus opciones o contravenir sus derechos (Anzorena et al., 1998).

⁴⁴ Sobre este asunto, véanse Dongier et al. (2002), Gibson y Woolcock (2005), Imparato y Ruster (2003), Nitti y Dahiya (2004), y Banco Mundial (2003), entre otros.

consiste en aumentar el nivel de participación de estos grupos en el proceso de toma de decisiones e incrementar el grado de rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de los distintos niveles de gobierno. La descentralización implica una redefinición de las funciones de la administración central y local, particularmente en lo concerniente a la prestación de servicios, área que requiere la definición de lo que debe permanecer centralizado y lo que funcionaría mejor si se descentralizara.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el traspaso de mayores responsabilidades y recursos a los gobiernos locales no está libre de problemas, ya que puede dar lugar al aumento de las disparidades entre regiones y fomentar una competencia poco constructiva entre los gobiernos locales. Además, la descentralización puede socavar la eficiencia en el lado de la producción, por ejemplo si lleva a fragmentar el financiamiento y la ejecución de grandes proyectos de infraestructura. Por otra parte, si el proceso sólo consiste en transferir la responsabilidad de la provisión de infraestructura y de servicios a los niveles subnacionales de gobierno —sin tener en cuenta la transferencia de conocimientos técnicos o recursos financieros necesarios—, se corre el riesgo de que se lo interprete como una simple forma de reducir la rendición de cuentas por parte del gobierno central. Por último, y desde una perspectiva más amplia, si el proceso de descentralización no conduce a un aumento de la influencia de todos los estratos de la sociedad, y si representa sólo un traspaso de una élite a otra, significa que ha fracasado. En consecuencia, el principal valor —y el mayor reto— del proceso de descentralización es el componente político, que busca dar mayores oportunidades de participación a los diversos grupos de la sociedad.

A pesar de los riesgos que plantea la descentralización, se debe resaltar el importante papel de los gobiernos locales en la lucha contra la pobreza urbana. Estos gobiernos tienen gran pertinencia porque: i) pueden evaluar con precisión las necesidades y demandas de los pobres en zonas urbanas, ii) están legalmente autorizados a regular el uso del suelo, iii) deciden sobre la utilización de los bienes colectivos, y iv) en muchos casos gestionan la prestación de servicios de salud y educación. Por lo tanto, los gobiernos locales se están convirtiendo paulatinamente en actores clave en la reducción de la pobreza urbana, a pesar de algunas limitaciones, entre ellas la alta dependencia de las transferencias financieras del gobierno central (Mac Donald, 2003).

Cuestiones generales

Aunque los destinatarios de la aplicación de instrumentos específicos de política urbana son los pobres que viven en centros urbanos degradados, o los que pasan la mayor parte de su tiempo en el centro, hay aspectos de la pobreza en los centros urbanos que resultan fundamentales para el éxito de las políticas de reducción de la pobreza.

Un elemento a destacar es la interdependencia entre las estrategias de desarrollo de las áreas centrales y la pobreza, y las difíciles transacciones que esto implica. Existe un creciente consenso en que, para desarrollar y revitalizar los centros urbanos, es preciso apoyar lo que se ha dado en llamar *urbanismo peatonal* (Leinberger, 2005). El *urbanismo peatonal* puede ponerse en práctica de varias maneras, incluso mediante la rehabilitación de monumentos históricos, y la construcción y la promoción de nuevas actividades comerciales y lugares de ocio.⁴⁵ Esta transformación de la fisonomía urbana crea valor en estas áreas, lo que atrae gente e inversiones.

Al mismo tiempo, el desarrollo de las áreas centrales de la ciudad puede crear nuevos pobres, principalmente mediante la marginación y eventualmente la expulsión de personas pobres de sus viviendas y lugares de trabajo, e incluso puede atraer a gente pobre de otras zonas de la ciudad que se desplazan al centro para ganarse la vida. Cuanto mayor sea el número de personas en esta situación, peor será el grado de privación que sufren. Además, la difusión de la pobreza también genera efectos negativos en el desarrollo de los núcleos urbanos a través de su impacto sobre la delincuencia, la violencia, y las malas condiciones de salud. Por lo tanto, se produce un círculo vicioso entre la pobreza y las externalidades negativas que genera.

Los proyectos de rehabilitación urbana constituyen un instrumento fundamental en la solución de problemas, y en la creación de oportunidades



47

► http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/03downtownredevelopment_leinberger/20050307_12steps.pdf

⁴⁵ La expresión *urbanismo peatonal* o *transitable* se refiere a la satisfacción y al placer que se obtiene al caminar por un ambiente urbano seguro, planificado racionalmente y diseñado de manera interesante.



48

y de mejores condiciones de vida, mediante el suministro de agua y saneamiento, la provisión de mayor seguridad urbana y la protección ambiental. Los proyectos de rehabilitación también son importantes porque promueven la recuperación de espacios públicos y permiten así que los ciudadanos (tanto residentes como no residentes) se beneficien del uso de las áreas patrimoniales. La preservación del patrimonio cultural en particular puede ser un recurso para el desarrollo económico local de

las zonas urbanas centrales. En este sentido, los proyectos de rehabilitación urbana deberían tener como objetivo la calidad de los resultados y anticiparse a las externalidades negativas. Por ejemplo, varios proyectos de mejoramiento urbano y de rehabilitación de centros históricos financiados por el BID han buscado un equilibrio entre las intervenciones en el centro urbano y en las periferias.

Los siguientes aspectos son fundamentales para el diseño de los distintos tipos de intervenciones:

- Algunas de las intervenciones descritas anteriormente fortalecen los activos de las personas pobres, como las viviendas y el capital humano, y habilitan a los pobres a utilizar más los activos públicos urbanos. Sin embargo, existen conflictos entre los usos del espacio urbano que deben ser evaluados en el diseño de medidas de reducción de la pobreza. No se trata simplemente de una cuestión de uso rentable, sino más bien de la utilización correcta y adecuada de los recursos.
- El objetivo de prevenir el aburguesamiento de las áreas centrales —y al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de los pobres y promover el desarrollo de sus actividades productivas— puede ser costoso y difícil de lograr mediante estrategias pro mercado. Por una parte, es posible que los precios del espacio comercial y de la vivienda en el mercado (más las obras necesarias para su mejora conforme a las normas vigentes) sean tan altos que programas como el microcrédito resulten ineficaces en cuanto a la permanencia de los pobres en el mercado, o demasiado costosos de ejecutar. Por otro lado, la experiencia de proyectos de mejoramiento de barrios pobres

indica que las personas pueden tener la tentación de vender los bienes que ya han sido mejorados. Por lo tanto, existen importantes cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de las políticas de reducción de la pobreza a corto, medio y largo plazo. Cabe destacar que en América Latina y el Caribe los residentes pobres de los centros urbanos a menudo no son propietarios de sus hogares y suelen ser inquilinos for-



49

males o informales de propiedades ajenas. Cuando el dueño vende la propiedad mejorada perjudica significativamente la calidad de vida de los inquilinos.

- La pobreza en los centros urbanos no es un fenómeno estático, sino muy dinámico. Si los esfuerzos se centran en las personas pobres que actualmente viven en el centro urbano pueden no incluir los problemas de los nuevos pobres que llegan a él.⁴⁶ Por lo tanto, las estrategias de solución de los problemas de los pobres deben tener en cuenta tales efectos.
- Dado el flujo diario de pobres a las zonas centrales de las ciudades, es importante adoptar medidas de modo de asegurar que sus esfuerzos para ganarse la vida no generen impactos negativos en estas áreas. Por ello, se deben contemplar intervenciones dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de estas gentes.

Dichas cuestiones pueden tratarse en el marco de un diseño integrado de las diversas acciones requeridas para desarrollar las zonas centrales de las ciudades.⁴⁷ Existen ejemplos de programas integrados “de generación

⁴⁶ La “focalización” a veces se cuestiona por diversos motivos, entre ellos: los gastos administrativos de un sistema de focalización, así como también sus requisitos de información, y su viabilidad política derivada de la exclusión parcial de quienes contribuyen al financiamiento de políticas específicas (Solimano, 2004). Todos estos aspectos tienen cierta pertinencia si se consideran las cuestiones dinámicas relacionadas con la interdependencia de las políticas de desarrollo en centros urbanos y la pobreza.

⁴⁷ La integración de políticas también se ha aceptado como una respuesta al reconocimiento de que las causas de la pobreza están generalmente interrelacionadas (Wratten, 1995).

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053025.pdf>



de empleo e ingreso, desarrollo humano y social, y protección social” (Engel Aduan, 2005:3), experiencia que debería extenderse a los programas de desarrollo urbano.⁴⁸

Existe una gran necesidad de buenas estructuras de gobernabilidad que puedan garantizar la integración de estrategias para el desarrollo de las zonas centrales, la lucha contra la pobreza y la necesaria participación y el compromiso de la población en el proceso de toma de decisiones. Las Estra-



50

tegias de Desarrollo de Ciudad, por ejemplo, son una herramienta útil para lograr la integración de programas y garantizar la participación de la población en la toma de decisiones estratégicas.⁴⁹ Un aspecto fundamental para que se produzca así una coordinación eficaz y un control de los programas integrados es evaluar adecuadamente si la responsabilidad está claramente asignada a los distintos agentes que intervienen en la definición de la estrategia.

Políticas sectoriales

Políticas sobre la vivienda

Según el Banco Mundial (1993:31), la principal tarea de las políticas de vivienda en lo que respecta a los pobres es asegurar que los recursos se tra-

⁴⁸ Las políticas integrales son aquellas “cuya implantación, monitoreo y evaluación se hace en forma *intersectorial* (diferentes sectores), *descentralizada* (diferentes niveles de gobierno), *participativa* (las tres ramas del poder público, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado, y protagonismo de los pobres), y *focalizada* en las áreas del territorio donde se concentran la pobreza y las familias más pobres, dando prioridad a los grupos que sufren un alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de familia (laboral, grado de escolaridad, salud, etc.)” (Engel Aduan, 2005:3). Algunos ejemplos de estas políticas son el Proyecto Alvorada en Brasil, el Programa Oportunidades en México, y el Programa de Solidaridad de Chile.

⁴⁹ Una Estrategia de Desarrollo de Ciudad (CDS, por sus siglas en inglés) se define como un proceso y un producto que identifican modos de crear condiciones para la sostenibilidad urbana dentro de las dimensiones de habitabilidad, competitividad, gobernabilidad y capacidad de financiamiento (Gilbert, 2003:26). Véase un estudio completo de la aplicación de la CDS en Cali (Colombia) en Banco Mundial (2002b).

duzcan con la mayor eficacia posible en la mejora de sus condiciones de vivienda, y que la mejora de las condiciones de la vivienda, a su vez, contribuya en la medida de lo posible a verdaderas mejoras en el bienestar de las personas pobres.

No hay otro aspecto del entorno edificado que involucre a la gente más directamente que la vivienda (ASDI, 2007). La obtención de una vivienda de calidad representa uno de los mayores retos, especialmente para las personas que viven en las zonas centrales de las ciudades. Ya sea que hayan residido en una ciudad mucho tiempo o que estén recién llegados de las zonas rurales o lugares distantes en busca de trabajo y prosperidad, los pobres que confluyen en las zonas centrales a menudo terminan viviendo en condiciones deficientes, tanto en asentamientos formales como informales. En cuanto a la vivienda, los principales desafíos se encuentran en las características de las casas a las que tienen acceso los pobres. Si las viviendas son formales, es más probable que los problemas se relacionen con el mantenimiento de las viejas estructuras y con la fiabilidad de la infraestructura existente. Si por el contrario se trata de lugares informales, los principales problemas pueden estar relacionados con cuestiones de titulación y acceso a los servicios básicos y de infraestructura.

La calidad de la vivienda está estrechamente relacionada con la calidad de vida de los inquilinos, y como dejó manifiesto el Banco Mundial (1993:27), la insuficiencia de las condiciones de la vivienda tienen una influencia directa sobre la pobreza. Si la vivienda está habitada por demasiada gente, está mal construida, ubicada en zonas inseguras, o tiene un mal servicio de agua y saneamiento, puede conducir a un aumento de la incidencia de enfermedades y muerte; por el contrario, una buena vivienda puede llevar a una mejor salud y a mayores tasas de participación en la fuerza laboral. Además, una casa es a menudo el activo más importante que poseen las familias y —como tal— puede valorizarse; asimismo, si los sistemas legales y financieros están adecuadamente desarrollados, puede ser utilizada como garantía para aumentar el consumo o la inversión (Banco Mundial, 1993:27).

Los principales problemas de vivienda en las zonas urbanas centrales son:

▷ http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/02/27/000178830_98101911194018/Rendered/PDF/multi0page.pdf



- **Falta de accesibilidad:** en las zonas urbanas los pobres no pueden comprar o alquilar una vivienda segura que tenga un suministro adecuado de agua, saneamiento y servicios de eliminación de residuos. Además, no pueden permitirse el lujo de habitar en zonas accesibles a buenos sistemas de transporte y terminan viviendo en condiciones inadecuadas, ya sea en la periferia o en las áreas deterioradas del centro de las ciudades.
- **Informalidad en la propiedad de la vivienda o en el alquiler:** con frecuencia, los pobres son dueños de viviendas sin títulos legales o bien alquilan viviendas de propietarios informales. La inseguridad de la tenencia del suelo implica que los pobres están permanentemente en peligro de desalojo y de sufrir otros problemas jurídicos. Los asentamientos irregulares a menudo no han sido planificados y carecen de una adecuada dotación de servicios esenciales así como de infraestructura.
- **Viviendas en condiciones precarias:** las personas de bajos ingresos tienden a habitar en viviendas en mal estado que a menudo se construyen con materiales de baja calidad y en condiciones inadecuadas. También es probable que vivan hacinadas en edificios en mal estado, lo que menoscaba sus condiciones y calidad de vida.
- **Servicios públicos inadecuados:** la insuficiencia de infraestructura y servicios públicos genera condiciones de vida inapropiadas. Este problema está presente tanto en las zonas periféricas como en los barrios pobres de las zonas centrales. En la periferia, la gente tiende a vivir sin agua ni saneamiento y sin servicio de recolección de residuos ni sistemas de transporte adecuados, y por ello resulta necesario construir nueva infraestructura y proveer servicios. En las áreas centrales de las ciudades, la gente pobre suele hacinarse en edificios antiguos que carecen de saneamiento adecuado y de servicios de infraestructura. En este caso, se requiere una mejora y un ajuste de la infraestructura existente para hacer frente a la mayor densidad de ocupación. De acuerdo con un estudio conjunto del MIT y del Banco Mundial sobre el mejoramiento de comunidades urbanas, la exposición a agentes patógenos microbiológicos debida al agua insalubre, a la falta de saneamiento y a la mala gestión de los residuos constituyen una de las más graves amenazas ambientales para la salud en los países en desarrollo. Los índices de rápido crecimiento de la población urbana ponen a prueba la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para prestar servi-

cios básicos. A menudo, la incapacidad para proveer servicios al ritmo necesario causa sufrimiento humano, daño ambiental y modalidades insostenibles de desarrollo (MIT-Banco Mundial, 2001).

En América Latina y el Caribe la mayoría de la población urbana es propietaria del lugar donde reside, lo cual también se cumple entre los residentes pobres. Recientes encuestas realizadas en 22 países de la región presentan un promedio de propiedad en el orden del 68% (BID, 2008). Sin embargo, los índices de rápido crecimiento de la población urbana han agravado los problemas relacionados con la tenencia de la vivienda, especialmente en los centros urbanos. En la mayoría de los casos, los no residentes pobres poseen o alquilan una casa en la periferia, en tanto que es más difícil ser propietario en el centro de las ciudades, donde el poco suelo que queda disponible suele ser más caro. Además, la movilidad de la población residente en el centro de la ciudad es limitada, pues a menudo las familias dependen de la proximidad a sus lugares de trabajo y están menos dispuestas a mudarse. La escasez de viviendas decentes al alcance de los pobres, la alta tasa de población urbana, y el fracaso de los programas de vivienda pública han obligado a los residentes pobres de zonas urbanas a habitar en viviendas inadecuadas y rudimentarias.⁵⁰ Muchos residentes pobres en las zonas centrales ni siquiera pueden plantearse la opción de ser propietarios de una vivienda porque no podrían pagarla. En algunas circunstancias, los mismos inquilinos deciden subalquilar parte de su propio espacio para poder vivir en el centro de la ciudad y, en ocasiones, como una forma de obtener ingresos. Esta situación lleva a los ciudadanos a alquilar, subalquilar, u ocupar viviendas bajo arreglos informales. Además, la falta de mantenimiento por parte de propietarios e inquilinos conduce a la formación de comunidades de múltiples familias en los centros urbanos y a la *perpetuación* de una *espiral* de deterioro de los edificios y de la infraestructura, lo cual se añade a las ya las deficientes condiciones de las viviendas.

▷ <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/index.html>

▷ <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?lang=es&id=1775347>



⁵⁰ Según Gilbert (1995, citado en Pacione, 2005), en Rio de Janeiro hay 394 favelas que albergan a más de un millón de personas.

Debido a las deficientes políticas de control de alquileres, los subarrendatarios tienden a pagar sus viviendas a un precio superior al debido, con lo cual se ha creado un submercado de la vivienda informal. En la mayoría de los casos, el alquiler consume un importante porcentaje de sus ingresos, y es común que los subarrendatarios dediquen a la vivienda más de la mitad de los ingresos del núcleo familiar, viéndose obligados a comprometer tanto su calidad de vida como el acceso a los servicios, y quedándose sin recursos para mejorar su condición. El mero hecho de tener que alquilar una vivienda de manera informal a otro inquilino demuestra la vulnerabilidad de este grupo de personas e indica que son los más afectados por la situación, ya que sus contratos se encuentran fuera de los marcos jurídicos y formales. Además, las condiciones de estos acuerdos no les permiten lograr ningún tipo de tenencia más segura.

El problema de la vivienda puede ser entendido como un problema de oferta y demanda y, por consiguiente, las políticas de vivienda deben diseñarse de modo que garanticen el funcionamiento eficaz de los mercados de la vivienda. Por el lado de la oferta, los pobres necesitan una vivienda que puedan pagar, por lo que los gobiernos deberían facilitar el marco jurídico y las condiciones financieras para que la industria de la construcción produjera viviendas para consumidores en los distintos niveles de ingresos. Las buenas políticas de vivienda deben también ocuparse de los mercados de arrendamiento que podrían resultar clave para mejorar las condiciones de vida de la población, y especialmente de los residentes en los centros urbanos. Además, las viviendas de alquiler subvencionadas por el gobierno podrían representar una opción para los ciudadanos de bajos ingresos. Un estudio del BID analiza este enfoque y ofrece recomendaciones para un modelo híbrido más eficiente, que incluya la participación de los sectores público y privado, y de las organizaciones sin fines de lucro en la gestión de este tipo de programas (véase el recuadro 19).

El ejemplo de Estados Unidos ofrece algunas ideas interesantes sobre la vivienda pública. En este país se estableció una política de vivienda basada en el concepto de la propiedad privada, y en el fomento de la propiedad de la vivienda y la autosuficiencia de los hogares. En consecuencia, esta política tiene una visión más liberal, sobre todo en comparación con la experiencia europea, donde el papel del Estado en el bienestar de la población sigue siendo central. A pesar de este enfoque, la realidad dista mucho

RECUADRO 19. La vivienda pública de alquiler: retos y opciones

Tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, se ha recurrido ampliamente a la vivienda pública de alquiler como una solución al problema de la vivienda para las poblaciones de bajos ingresos. En el estudio de Nelliana Villoria Siegert (2004), “¿Qué hacer con la vivienda pública de alquiler? Retos y opciones” se analiza el caso de la vivienda pública de alquiler y se presentan alternativas para mejorar los modelos existentes. Se ha demostrado que el modelo según el cual el Estado es el único que proporciona y administra las viviendas de los ciudadanos con bajos ingresos no ha sido totalmente exitoso, ya que a menudo

resulta excesivamente costoso en términos económicos, financieros y sociales. Sin embargo, el modelo completamente privado también tiene sus desventajas. La clave reside en que la responsabilidad sea compartida entre los sectores público y privado y las organizaciones sin ánimo de lucro. Según el estudio, “en general, es recomendable optar por soluciones intermedias que incluyan la participación de varios actores y en las cuales el Estado cumpla un rol de facilitador del proceso de provisión de vivienda asequible en los países de Latinoamérica y el Caribe, con lo cual se previene la saturación de su capacidad administrativa y fiscal” (Villoria Siegert, 2004:42).

de la visión enunciada, y se caracteriza por una crisis generalizada en el suministro de viviendas adecuadas, accesibles y seguras.

Hay lecciones importantes y estrategias de intervención que se pueden extraer del enfoque de las políticas federales de vivienda pública del gobierno estadounidense. HOPE VI es un programa desarrollado en 1993 por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés), destinado a los proyectos de vivienda pública en condominios o barrios de viviendas de renta mixta (véase el recuadro 20).

Las alternativas al modelo de propiedad exclusiva del Estado son las corporaciones sin fines de lucro y las asociaciones público-privadas. La creación de corporaciones sin fines de lucro constituye una alternativa menos rígida al sistema de vivienda pública (Lane, 1995). En Estados Unidos, debido a su estructura, estas empresas pueden solicitar subvenciones del gobierno federal, estatal y local destinadas a la vivienda, y pueden del mismo modo recibir recursos procedentes de fondos privados. Por lo general, los representantes de la Autoridad de Vivienda Pública (PHA, por sus siglas en inglés) son miembros de la corporación. Las asociaciones compuestas de organizaciones privadas y de otras sin fines de lucro suelen conducir a resultados positivos en la gestión de las viviendas, ya que incorporan enfoques y métodos del sector privado a la capacidad de la PHA para abordar las complejas necesidades de los residentes. Por otra parte, las asociaciones público-privadas tienen particular éxito en la mejora de las condiciones ma-

teriales de las comunidades al promover el desarrollo del capital humano, la prestación de servicios y avances en materia de seguridad (Lane, 1995).

El precio y la disponibilidad de suelo, especialmente en las zonas centrales, constituyen otro factor disuasivo para que la industria desarrolle

RECUADRO 20. HOPE VI

HOPE VI consiste en un programa con cuatro componentes principales orientados hacia los siguientes objetivos:

- Cambiar la estructura física de la vivienda pública.
- Establecer incentivos positivos para la autosuficiencia de los residentes y servicios integrales que tiendan a su empoderamiento.
- Disminuir las concentraciones de pobreza mediante el establecimiento de vivienda pública en barrios no pobres, y la promoción de las comunidades de ingresos mixtos.
- Crear asociaciones con otros organismos, gobiernos locales, organizaciones sin ánimo de lucro y negocios privados para obtener apoyo y recursos.¹

HOPE VI combina las subvenciones para la restauración con el financiamiento de la mejora de la gestión y de los servicios de apoyo para promover la autosuficiencia de los residentes. El sector privado desempeña un papel sin precedentes en el panorama financiero. Según un estudio realizado por el Instituto Urbano sobre las iniciativas del HUD, para asegurar una mayor mezcla de los inquilinos, el HUD animó a los promotores a que apoyaran los fondos de HOPE VI con deuda del sector privado, patrimonio neto de dicho sector (proveniente del crédito fiscal federal para viviendas de personas de bajos ingresos), otras subvenciones federales, dinero de capital local e inyecciones de recursos filantrópicos. Las implicaciones a largo plazo de estos cambios aún no están claras, pero parecen tener el potencial de transformar profundamente el carácter de la

vivienda pública en Estados Unidos (Popkin et al., 2004:17).

Una cantidad significativa de estudios especializados ha intentado evaluar los principales resultados del programa, aunque —debido a la falta de datos definitivos— la percepción sobre el impacto de HOPE VI varía mucho. Según el Instituto Urbano, mientras que en algunos casos se considera que el programa ha tenido un éxito espectacular, en otros se le reconoce un fracaso rotundo. No obstante, en términos generales pueden observarse algunos logros importantes. Se han demolido cientos de edificios en mal estado, muchos de los cuales han sido reemplazados por viviendas bien diseñadas y de alta calidad. Además, algunos complejos de viviendas han tenido incluso un impacto positivo en la comunidad en su conjunto, revitalizando determinados barrios (Popkin et al., 2004).

Por otro lado, algunos de los proyectos de HOPE VI no se han llevado a cabo por ineficacia de la autoridad de la vivienda o por conflictos con los ayuntamientos. En algunos casos simplemente se han restaurado los edificios sin que se hubieran mejorado realmente las condiciones de las comunidades afectadas, con poco impacto sobre la revitalización del barrio en su conjunto. En otros casos el valor de las fincas ha aumentado de forma repentina y ha convertido en especialmente atractiva la zona renovada. En consecuencia, los residentes originarios a menudo no se han beneficiado de las iniciativas de revitalización, sino que más bien han sido víctimas del proceso de aburguesamiento.

¹ Véase más información en: <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/ph/hope6/about/>.

viviendas asequibles. A su vez, las tierras disponibles para el desarrollo urbano en la periferia requieren ser dotadas de infraestructura y servicios públicos, en tanto que en las áreas centrales hay que mantener las antiguas estructuras ya existentes. Según el Banco Mundial, cuando las políticas de vivienda se diseñan para optimizar el funcionamiento de los mercados de la vivienda, los escasos recursos disponibles se traducen de manera más efectiva en mejoras de las viviendas. Si los mercados no funcionan bien, el acceso a las viviendas y a infraestructura de buena calidad será más limitado, con el inevitable resultado de que los hogares de mayores ingresos atraerán la mayor parte de los beneficios en materia de vivienda y mejoras en la infraestructura (Banco Mundial, 1993:28).

Existen tres factores principales que afectan la capacidad de las personas pobres de acceder al mercado inmobiliario formal. En primer lugar, los pobres necesitan derechos de propiedad y leyes claras para la compra, la venta y el alquiler de casas bajo condiciones adecuadas y reglamentadas. En segundo lugar, la disponibilidad limitada de crédito financiero reduce el acceso de los pobres a la vivienda. Un mejor funcionamiento de los mercados financieros podría ampliar las oportunidades para que las personas de bajos ingresos financiaran la compra o reparación de sus viviendas. Por último, es necesario considerar la concesión de subsidios que permita a las personas pobres participar en el mercado de la vivienda.

Intervenciones necesarias y activas

En cuanto a las intervenciones, el mejoramiento de barrios es una forma común para hacer frente a las condiciones de vivienda en barrios marginales o habitados por personas de bajos ingresos. En el caso de las familias pobres que viven en barrios inadecuados (con insuficiencias en servicios como el drenaje, el abastecimiento de agua y saneamiento, el alumbrado público y la electricidad, las calles, las aceras y las opciones de transporte), las mejoras suponen en gran medida la legalización y regularización de las propiedades y el mejoramiento de la infraestructura y los servicios. Como destacan Fay y Wellenstein (2005), una vez creada la infraestructura, es necesario lograr que ésta funcione para los pobres.⁵¹

⁵¹ Fay y Wellenstein (2005) se centran en los instrumentos para fomentar el acceso y para garantizar un consumo asequible. En cuanto al primero de estos objetivos, los autores



53

Estos esfuerzos de mejoramiento son beneficiosos no sólo para las personas que residen en los asentamientos informales favorecidos, sino también para otros barrios cercanos; también constituyen una condición previa para proyectos de desarrollo en estas áreas. De hecho, las inversiones en mejoramiento de la infraestructura resultan más viables cuando no se centran en áreas limitadas. En cualquier caso, la inversión en servicios urbanos básicos debe ser considerada prioritaria

dado el impacto que dichos servicios tienen en las condiciones de salud de las personas pobres.

En este contexto, una dificultad general que debe abordarse es la incertidumbre sobre los títulos y la tenencia de vivienda. Por ejemplo, en México la proporción de viviendas pobres con un título registrado es del 48% (Fay y Wellenstein, 2005). Además, algunas viviendas de barrios pobres se ceden a través de acuerdos informales, como el préstamo o el intercambio. En este sentido, la estructura de los derechos de propiedad de los pobres suele ser un impedimento para invertir en la mejora de las viviendas, y la falta de una tenencia de propiedad segura limita la satisfacción subjetiva del individuo en relación con su hogar (BID, 2008). Por lo tanto, es preciso efectuar intervenciones en este ámbito, ya que pueden representar un requisito para el éxito de cualquier programa de renovación urbana.

Según un estudio del MIT publicado en su página web, reconocer el título y la seguridad de la tenencia contribuye positivamente tanto a las perspectivas económicas de los pobres como a la economía nacional. Los resultados de Fay y Wellenstein apoyan esta afirmación al apuntar que a raíz de un programa de regularización masiva en Perú por el cual se concedieron

destacan la dificultad de usar instrumentos tales como la obligación de proveer servicios en forma universal, y la definición de metas de conexión a los servicios en los casos en que la infraestructura es gestionada por operadores privados. También mencionan la reducción de costos de conexión, mediante opciones tecnológicas y subvenciones cruzadas, y el incremento del número y del tipo de proveedores para promover la competencia. Con el fin de garantizar un consumo asequible, proponen reequilibrar los componentes fijos y variables de las tarifas, así como también los programas de bonos, la adaptación de la calidad a un nivel inferior o la fijación de límites físicos al consumo, más algunas formas de pago facilitado como el prepagó o las facturas frecuentes.

<http://www.iadb.org/publications/book.cfm?lang=es&id=1775347>



títulos a 1,2 millones de hogares y a 6.000 empresas, se constató que el 17% de los hogares invirtió en mejoras de la vivienda en el año siguiente a la titulación, lo que contribuyó a una mejora general en la calidad de la vivienda y en el acceso a los servicios (Fay y Wellenstein, 2005:96).

El establecimiento de derechos claros de propiedad es una cuestión clave en el desarrollo económico y en el alivio de la pobreza, tal como lo destaca Hernando de Soto en su libro *El misterio del capital*, y como lo señala un estudio realizado por la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton. La seguridad de la tenencia trae diversos beneficios, entre los cuales cabe citar: i) la inversión gradual en mejoramientos adicionales de la vivienda, ii) un aumento del valor de la propiedad, iii) una mayor movilidad laboral y empleo para las mujeres, y iv) el acceso al crédito (Brown et al., 2006). Pese al acuerdo sobre el papel de la seguridad en cuanto a la tenencia, aún persiste el debate sobre la forma más adecuada de ejecutar los programas de regularización y titulación. Por ejemplo, la provisión de títulos de propiedad en forma permanente puede producir externalidades negativas, como el aburguesamiento y el fomento de la ocupación ilegal de viviendas. Todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas de intervención junto al marco jurídico específico y al contexto social de cada país (Brown et al., 2006).

La regularización es sin duda una condición necesaria pero insuficiente para garantizar programas viables y sostenibles de mejoramiento de viviendas en centros urbanos y barrios pobres. El proceso de legalización debe ir acompañado de una inversión en infraestructura básica para que se den condiciones de vida adecuadas. Tal inversión incluye el suministro de agua y saneamiento, la recolección de residuos y el traslado de los mismos a zonas de vertido, así como también mejoras en la infraestructura que permitan la accesibilidad, tales como calles, aceras, alumbrado y distintas opciones de transporte público. Además, cuando estas áreas se caracterizan por una alta densidad de población deben planearse adecuadamente sus hospitales, sus escuelas y otros espacios públicos, como los parques o campos deportivos.

El desarrollo del Parque Tercer Milenio, ubicado en el centro de Bogotá (Colombia), es

▷ https://wvs-edit.princeton.edu/research/final_reports/f05wvs591g.pdf



un ejemplo de rehabilitación y reconversión urbana basado en un proyecto para crear un espacio público urbano, pero —habida cuenta de sus resultados— ha generado polémica a pesar de sus ambiciosos objetivos (véase el recuadro 21).

Además de la regularización, otra área importante de intervención consiste en la mejora de las condiciones de las viviendas para los pobres. Los dos instrumentos fundamentales para promover la demanda de viviendas y de obras de renovación son los subsidios a los hogares de bajos ingresos y un mejor acceso a los servicios financieros mediante programas que permitan obtener hipotecas bancarias y fomenten el desarrollo del microcrédito. El programa Micasa en Perú (Alianza de Ciudades, 2003) es un ejemplo de éxito de una iniciativa de microfinanciamiento de viviendas. En cuanto a los subsidios a la demanda, la experiencia chilena garantiza la cobertura de los hogares de bajos ingresos además de proveer otras formas de apoyo a los hogares de otros niveles de ingreso que las requieran (véase Rojas y Greene, 1995). El caso de Costa Rica resulta también interesante,

<http://www.citiesalliance.org/doc/about-ca/about-ca-spanish.pdf> <

RECUADRO 21. El Parque Tercer Milenio en Bogotá

El proyecto Parque Tercer Milenio, premiado en la categoría Desarrollo Urbano y Paisajismo en la XX Bienal Colombiana de Arquitectura (2006), es el resultado de un enorme esfuerzo llevado a cabo por el Ayuntamiento de Bogotá, a través de la Empresa de Renovación Urbana. A partir de 1998, el ayuntamiento desarrolló un ambicioso plan para reconvertir una zona del centro urbano, considerada la más peligrosa y deteriorada de la ciudad, que se caracterizaba por una dinámica social y urbana complicada. El parque, proyectado y realizado en la zona conocida como El Cartucho, abarca un área de 17 hectáreas, e implicó la demolición de unos 600 edificios y el reasentamiento de más de 10.000 personas. El principal objetivo del proyecto era crear un espacio público necesario, que proporcionara zonas de recreo y de servicios para la ciudad. El parque se complementó con la inclusión de nuevos negocios y actividades comerciales, estacionamientos y edificios residenciales en la zona de transición con el cercano barrio de San Victorino.

Sin embargo, el proyecto también tuvo efectos negativos. Algunos antiguos habitantes de El Cartucho se mudaron desordenadamente a otras zonas urbanas de los alrededores sin que se siguiera una estrategia de relocalización concreta. Además, el tamaño del parque hacía difícil su mantenimiento y control, lo que dio lugar a que se deteriorara, aparecieran vendedores informales, la infraestructura no fuera utilizada y los servicios acabaran prestándose con un nivel de calidad deficiente. Por último, la esperada comunicación con San Victorino y las otras zonas circundantes está todavía pendiente.

El ayuntamiento experimentó diversas dificultades al ocuparse de estas externalidades negativas. Otro aspecto que la autoridad municipal podría haber gestionado mejor es el uso de los activos relacionados con el proyecto y de los correspondientes beneficios potenciales, como el aumento del valor del terreno y de las actividades comerciales y residenciales que tienen lugar alrededor del parque.

ya que se caracteriza por la participación de las ONG, que actúan como promotoras (Ferguson, 2001; Banco Mundial, 2002b).

La descentralización y los procesos de privatización han tenido también un impacto en la prestación de servicios públicos e infraestructura. En muchos casos, estos procesos se han llevado a cabo porque el gobierno central ya no podía seguir gestionando los servicios. Pero al producirse la descentralización, el gobierno central no ha aportado los conocimientos ni transferido ingresos a las administraciones locales. De este modo, sin capacidad institucional ni financiera, los gobiernos locales suelen carecer del poder necesario para desarrollar programas municipales, lo que resulta en el deterioro de los servicios urbanos y la infraestructura.⁵²

Como se ha explicado anteriormente, los principales negocios y actividades institucionales en las ciudades de América Latina y el Caribe siguen estando situados en los cascos históricos. Esta característica es fundamental en lo que concierne a la vivienda, porque como señala Pacione (2005:519): para muchos pobres la proximidad de la vivienda a los puestos de trabajo es a menudo su consideración más importante. El mismo autor (2005:520) proporciona una descripción detallada del modelo de vivienda en centros urbanos, que se caracteriza por edificios generalmente construidos legalmente como residencias para grupos de ingreso mediano o alto, pero subdivididos y convertidos en tugurios cuando dichos grupos se trasladan a la periferia o a otro lugar. Los residentes de la zona disfrutan de la ventaja de estar situados en una zona central, por lo que suelen estar cerca de los puestos de trabajo y de las oportunidades de obtener ingresos, y normalmente tienen un acceso más fácil a las escuelas y hospitales. En estas zonas existe infraestructura básica como calles pavimentadas, agua y redes de saneamiento, aunque en la mayoría de los casos sea defectuosa e insuficiente.

⁵² De acuerdo con el MIT, la descentralización implica que la responsabilidad de gestionar las ciudades y los pueblos radica principalmente en las autoridades locales. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, la tendencia a la descentralización no ha dado lugar a un aumento correspondiente de los ingresos de las autoridades locales, por lo que éstas carecen de poder cuando se trata de ejecutar programas. Esto se debe en parte al hecho de que los gobiernos nacionales no están en condiciones de canalizar o reasignar fondos a las autoridades locales, ya que sus presupuestos son muy ajustados. Por su parte, la capacidad financiera de estas últimas se ha visto erosionada aún más por la ineficiencia de los mecanismos jurídico y administrativo, y por la corrupción. Como resultado de ello, la prestación de servicios urbanos se está deteriorando —si es que no está totalmente ausente— en muchas ciudades y pueblos, especialmente en los países en desarrollo (véase: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/introduction/index.html#Anchor-What-33869>).

En su descripción de las condiciones de los centros urbanos, Pacione señala que los hogares están situados en edificios por lo general superpoblados y en mal estado de conservación, y que familias enteras viven a menudo en una habitación, a veces sin ventanas. Las instalaciones para suministro de agua, cocina, almacenamiento, lavandería y recolección de basura y excrementos son muy deficientes y rara vez han sido mejoradas para hacer frente a la mayor densidad de ocupación acaecida por la subdivisión de las edificaciones.

Por su propia naturaleza, estas áreas urbanas tienen un importante valor simbólico y patrimonial que las hace valiosas para la ciudad y sus habitantes. Además, la concentración de los recursos culturales otorga a los centros urbanos un fuerte valor turístico y económico. Según una publicación reciente del BID sobre la calidad de vida en América Latina y el Caribe, el valor de los hogares depende de las instalaciones y los servicios del barrio, lo cual incluye la distancia a los bienes culturales patrimoniales (BID, 2008). Sin embargo, a pesar de su potencial y su ubicación estratégica, los barrios históricos son un tema delicado, en parte porque los residentes pobres que viven en ellos hacen frente a dificultades adicionales y la mejora de estas áreas presenta problemas específicos.

Como señala Delgadillo (2003:2), el problema de la vivienda en los centros urbanos de las ciudades de América Latina abarca dos perspectivas: la perspectiva histórica relacionada con el deterioro material de los edificios

con una alta densidad de habitantes de bajos ingresos, y el hecho de que hay un alto porcentaje de viviendas alquiladas, formal o informalmente, irregularidades en el mercado relativas a la propiedad, y una abundante tipología de viviendas construidas a través de la historia.

La perspectiva más reciente consiste en “recuperar” los centros históricos mediante la repoblación con viviendas para grupos de ingresos medianos y altos. Este enfoque es potenciado por una mayor apreciación del valor

de los antiguos diseños arquitectónicos, una tendencia hacia la recuperación de los centros urbanos de las ciudades del Primer Mundo, y el “descubrimiento” de un posible mercado inmobiliario (edificios abandonados

<http://www.sephis.org/pdf/delgadilloenglish.pdf> <



y poco utilizados) que puede ser reactivado con inversiones relativamente pequeñas e incentivos fiscales, y que ofrece ganancias a corto y mediano plazo. ¿Cuáles son las implicaciones de política de esta dimensión de la pobreza en los centros urbanos? Los objetivos generales deben consistir en proveer a la gente viviendas que respeten las normas básicas de seguridad e higiene, y prevenir la “expulsión” de las familias tanto pobres como no pobres que habiten en zonas de mayor atractivo y rentabilidad.⁵³ Por otra parte, también es necesario que los programas logren sensibilizar a la comunidad sobre el valor del patrimonio cultural, apoyen actividades culturales y sociales, y mejoren los servicios y las instalaciones comunitarias.

En el caso de los barrios históricos, el mejoramiento se dirige especialmente a las viejas viviendas multifamiliares, a menudo coloniales (como los *cortiços* en Brasil, los *conventillos* en Argentina y Chile, y los *tugurios* en Perú y México), en las que nunca se han realizado trabajos de mantenimiento. Agnihotri (1994:14) proporciona una definición del concepto de *tugurio* que ejemplifica la condición común de estos asentamientos, normalmente abarrotados de gente y en estado de decadencia. Según el mencionado autor, estos asentamientos consisten principalmente en departamentos de una sola habitación que dan a un patio o pasaje. Es un tipo de alojamiento de barrio marginal donde cada familia tiene sólo una habitación, y es en el patio común donde se cocina, se lava, etc. Este patio contiene —en el mejor de los casos— aseos, grifos y baños de uso comunitario. En cuanto a la magnitud de esta forma de asentamiento en Brasil, tan sólo en São Paulo más de medio millón de personas vive en *cortiços*, y comparte edificios superpoblados y sin infraestructura que funcione.⁵⁴ Para hacer frente a este problema, en 2001 el gobierno de Brasil y el BID iniciaron un programa (BR-0298) para mejorar la calidad de vida de las familias que viven en *cortiços* (véase el recuadro 22).

Además, el BID ha financiado varios proyectos que incluyen la rehabilitación de asentamientos informales ubicados en áreas centrales a través de programas como Paraná Urbano y Procidades. En el programa Desarrollo Urbano

▷ http://books.google.com/books?hl=en&id=kRg5czsHxZMC&dq=Poverty+amidst+prosperity:+survey+of+slums&printsec=frontcover&source=web&ots=BRzKClmCb_&sig=XW hWjCaysXW rHoS_8Gm3 icbT5sc&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result

⁵³ Según Leinberger (2005:17–18), tener hogares de todos los niveles de ingresos viviendo a poca distancia ofrece otro aspecto singular a la vida en el centro de las ciudades, algo no disponible en ninguna otra parte de una América fuertemente segregada por los ingresos. Esta es entonces otra ventaja competitiva para reactivar el centro de una ciudad.

⁵⁴ Véase CMI Brasil, <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2001/12/13871.shtml>; véase también BID, <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/br1354s.pdf>.

RECUADRO 22. El programa de bloques de viviendas en el estado de São Paulo

El objetivo principal de este programa —que actualmente está en fase de ejecución— es mejorar la calidad de vida de las familias pobres que ocupan viviendas inadecuadas en las zonas del centro urbano en el estado de São Paulo, mediante la reforma de los *cortiços* (casas de vecindad o conventillos) ya existentes, y la renovación urbana. El programa incluye tres componentes principales: 1) la petición de financiamiento para soluciones de vivienda que garantice créditos hipotecarios para las familias que viven en dichos edificios, complementada por subvenciones directas; 2) proyectos y acción social mediante el finan-

ciamiento de planes arquitectónicos y de ingeniería destinados a proporcionar soluciones de vivienda para los beneficiarios del programa, y 3) un desarrollo institucional que mejore la eficacia de la política para la vivienda de São Paulo.¹ Un programa parecido está en marcha en Trujillo (Perú) con el propósito de mejorar la calidad de vida de los que viven en tugurios.²

¹ Véase en la página del BID: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?lang=es&id=br0298&query=&project=br0298>.

² Véase la página web de la municipalidad provincial de Trujillo: <http://www.munitrujillo.gob.pe/proyectosmun.aspx..>

e Inclusión Social Procidades para el municipio de Niterói (BR-L1055), se llevaron a cabo una serie de acciones destinadas a revertir el deterioro material y económico del centro de la ciudad con el objetivo de crear mejores condiciones para los residentes pobres. Además, este proyecto incluyó la mejora de plazas públicas, jardines y parques, gracias al suministro de mobiliario urbano, alumbrado y plantación de árboles. Por su parte, el programa de Desarrollo Urbano e Inclusión Social Procidades para Vitória (BR-L1057) consistió en un componente de renovación urbana con obras para recalificar espacios urbanos, y acciones para fomentar la repoblación del centro de la ciudad (como adaptar los edificios inutilizados para convertirlos en nuevas residencias o centros de actividad comercial) y restaurar bienes de valor histórico o cultural.

En el contexto de estos proyectos, algunos edificios de interés histórico y arquitectónico —que muy a menudo pertenecen a familias de bajos ingresos o están ocupados por ellas— se consideran, en mayor o menor medida, patrimonio. Es común que estos edificios históricos se encuentren en un deficiente estado de conservación y hayan experimentado un uso inadecuado, por lo que la calidad de los servicios básicos en materia de saneamiento e infraestructura suele ser insuficiente (ASDI, 2007).

Por diversas razones, las intervenciones en áreas históricas aumentan significativamente el costo de las mejoras de las condiciones de la vivienda. Las normas sobre los tipos de intervenciones o los materiales que se pueden utilizar suelen ser más estrictas que las aplicadas en otras zonas urbanas. Además, las casas consisten muchas veces en departamentos ubicados en

grandes edificios, lo cual da lugar a un problema de coordinación cuando se trata de renovaciones costosas.

Las necesidades de financiamiento de los programas de renovación de viviendas en áreas históricas pueden ser de tal magnitud que resulte imposible canalizarlas a través de instrumentos como el microcrédito, y pueden requerir un nivel elevado de subvenciones públicas. A menudo las autoridades de la vivienda carecen de fondos para proveer estos subsidios, y aunque el sector público encuentre los recursos necesarios para financiarlos, es preciso evaluar con cuidado las dificultades de gestionar tales programas. En la práctica y a largo plazo, los esfuerzos para mantener a la gente en los edificios renovados pueden ser insostenibles por varias razones. En primer lugar, los costos de mantenimiento son generalmente altos. En segundo lugar, si la situación de los ingresos de estas personas no mejora, las viviendas pueden estar sujetas a un rápido deterioro y al hacinamiento, lo cual podría influir negativamente en el valor patrimonial de los edificios históricos. La alta densidad de población y el uso mixto residencial y comercial supone un riesgo que puede afectar gravemente la condición material de los edificios con valor histórico. Además, si se trata de un gran programa de intervención, o si las viviendas están ubicadas en áreas sujetas a programas de rehabilitación más amplios, aumentará su valor y el canon de alquiler, y en consecuencia los inquilinos de bajos ingresos no podrán pagarlo y se verán obligados a abandonar sus viviendas. Las intervenciones de reducción de la pobreza urbana deben incluir un componente social bien estructurado, como ha ocurrido en el caso de la rehabilitación del centro histórico de Quito (Ecuador), financiada por el BID (véase el recuadro 23).⁵⁵

Con este fin, el Banco ya ha financiado estudios e inversiones en otros centros históricos, como en Cartagena de Indias (Colombia) y en el Pelourinho, el barrio histórico de Salvador de Bahía (Brasil). Otra intervención exitosa que cuenta con financiamiento del BID es el Programa de Preservación de los Sitios Urbanos Históricos y Culturales (BR-0261) en Brasil, a través del cual el Banco apoyó al ministerio de Cultura en el financiamiento y la ejecución del Programa Monumenta, orientado a preservar el patrimonio histórico de las ciudades brasileñas (véase el recuadro 24).

⁵⁵ El trabajo de rehabilitación se desarrolló en dos fases: en 1994 el BID financió la rehabilitación del Centro Histórico de Quito (CE-0169) y en 2005, la segunda etapa de la rehabilitación del Centro Histórico de Quito (EC-L1006).

RECUADRO 23. El exitoso caso de Quito

El programa de rehabilitación de Quito, financiado por el BID, ha conseguido un cierto éxito en lograr la permanencia de los habitantes en los edificios restaurados. Un factor clave de este proyecto ha sido la creación de una empresa de capital mixto. La Empresa del Centro Histórico de Quito (ECH) es la primera entidad público-privada para el desarrollo urbano en el campo de la rehabilitación de áreas urbanas patrimoniales en América Latina. Al tiempo que trabajaba junto con la comunidad y recibía apoyo financiero del gobierno central (en forma de subvenciones a través de la Política de Vivienda Nacional financiada por el BID), la ECH lograba retener al 75% de los ocupantes originales de los edificios reformados. El programa se ha extendido también a varios otros edificios (Rojas y De Moura Castro, 1999).

En el marco de la rehabilitación del centro histórico de Quito, se ha diseñado un programa para la acción social que consta de cuatro componentes prin-

cipales. Uno de ellos se relaciona con la sostenibilidad social y fue planeado con el apoyo de la UNESCO, mientras que los otros tres se dirigían específicamente a los grupos de bajos ingresos que vivían y trabajaban en el centro histórico, incluidos los residentes y los no residentes. Los componentes concretos abarcaban la vivienda social, la formalización de los vendedores informales y la promoción de microempresas. En particular, la acción de colaboración emprendida para la vivienda social se consideró un éxito. Este componente fue diseñado con la ayuda técnica de Pact Arim de Seine Saint-Denis (Pact Arim 93), una ONG francesa con experiencia en la mejora de las condiciones de vivienda, la renovación de suburbios y la restauración urbana. La red Pact Arim es conocida por su trabajo en la minimización y contención de la exclusión social, y considera que la vivienda es el problema clave en el éxito de los procesos de inclusión y en una vida social sostenible para los habitantes de la ciudad.

RECUADRO 24. El programa Monumenta de Brasil

El programa Monumenta se propone proteger el patrimonio histórico de varias ciudades brasileñas. Su principal propósito es aumentar el uso social, cultural y económico de las zonas del proyecto. Los tres objetivos principales del programa son: i) proteger las áreas urbanas que han sido declaradas histórica y culturalmente prioritarias por el gobierno federal; ii) aumentar el conocimiento y el aprecio de la población brasileña por su patrimonio, y iii) mejorar la gestión del patrimonio y establecer las prioridades de protección. En el

programa se incluyeron 26 ciudades seleccionadas con un criterio basado en su patrimonio histórico y artístico. Uno de sus principales logros ha sido generar el interés de la sociedad civil en el patrimonio histórico. Se realizó una fuerte campaña de concienciación para informar a la población del significado y el valor de su patrimonio. Según Serageldin, Shluger y Martin-Brown (2001), educar a la población desarrolla a largo plazo un electorado dedicado a proteger el patrimonio del país. (Para más referencias, véase <http://www.monumenta.gov.br/site/>.)

En cuanto al desarrollo del capital social y de generación de ingresos, la conservación del patrimonio de las zonas urbanas representa una inversión potente. Las actividades encaminadas a preservar el patrimonio material pueden crear puestos de trabajo sostenibles y emplear trabajadores

muy calificados. Además, el patrimonio cultural desempeña un papel fundamental en la promoción de la cohesión social y en el sentido de pertenencia, al tiempo que la preservación de los espacios públicos de las áreas patrimoniales proporciona lugares de reunión en sociedades a menudo divididas y desiguales.

Los pobres que son propietarios de sus viviendas también se enfrentan a un dilema provocado por las intervenciones, ya que a la gente de bajos ingresos le puede resultar conveniente transformar el valor de sus casas en efectivo y mudarse a otro sitio. Como ya se ha señalado, están en juego conflictos de objetivos e intereses. Por un lado, se encuentra el objetivo de preservar áreas importantes de la ciudad, como los centros históricos, lo cual puede resultar rentable para la inversión del sector privado en vista de las posibles ganancias. Por otro lado, existe el objetivo de garantizar a los pobres una vivienda decente. Es evidente que la evaluación de estos pros y contras debe ir acompañada de un análisis cuidadoso de la sostenibilidad financiera de la opción de mantener a los pobres en sus viviendas. Si, en una situación extrema, se tuviera que considerar la opción de “mudar” a la gente a otros lugares, habría que llevar a cabo programas que redujeran al mínimo los impactos negativos sobre la población, y ofrecer soluciones a sus necesidades económicas y sociales.

En resumen, aunque la rehabilitación urbana atrae a nuevos residentes y promueve nuevas actividades económicas —lo cual impulsa el desarrollo económico local—, también plantea ciertos riesgos para los residentes pobres, quienes pueden perder el acceso a viviendas baratas y a las oportunidades económicas y sociales que ofrecen los centros urbanos. Para evitar el aburguesamiento y compensar las externalidades negativas, se necesitan programas de vivienda que se dirijan a los pobres de los centros urbanos y mantengan a las familias en zonas centrales rehabilitadas.

Políticas de transporte

Los servicios de transporte en zonas urbanas y suburbanas desempeñan un papel clave en las ciudades, en la economía en general y en la calidad de vida



de la población. Según el Banco Mundial (2002a:xii), el transporte urbano puede contribuir a la reducción de la pobreza de forma indirecta, a través de su impacto en la economía de la ciudad y, por tanto, en el crecimiento económico, y en forma directa, a través de su impacto en las necesidades diarias de los pobres. Además, los sistemas de transporte son especialmente importantes para los pobres que se desplazan a diario al centro de la ciudad, ya que afectan directamente su capacidad de acceder a oportunidades de generación de ingresos y a servicios esenciales como la salud, la educación y el ocio. Para la gente pobre, el transporte —concretamente el público— no

constituye una simple cuestión de trasladarse de un punto a otro, sino que es un componente de la inclusión y la igualdad de oportunidades en sus sociedades.

En las zonas urbanas la ubicación espacial de las actividades y personas adquiere gran importancia, especialmente cuando se trata de grandes aglomeraciones. Las oportunidades de empleo y de servicios tienden a estar situadas en centros urbanos, en tanto que los pobres viven o bien en la periferia —con acceso limitado— o en el centro de la ciudad en condiciones inadecuadas. Las viviendas en buenas condiciones que se encuentran en lugares accesibles o que están bien comunicadas mediante transporte público o privado suelen ser inasequibles para las personas de bajos ingresos.

En cuanto a la movilidad, los modelos de transporte privado aumentan notablemente las opciones para la gente que puede pagarlos. Sin embargo, usualmente el cambio a modelos de transporte privado va acompañado de una concentración de la inversión pública en infraestructura de carreteras, en detrimento de las inversiones en transporte público, lo que lleva al deterioro de la calidad de este último. Como resultado, quienes pueden permitirse el transporte privado (por ejemplo, automóviles o motos) a corto plazo saldrán beneficiados por una red vial mejorada. Sin embargo, la situación de los pobres probablemente empeore a causa de la exclusión y de la falta de igualdad de oportunidades que genera este proceso, lo cual repercute negativamente en sus derechos de movili-



dad.⁵⁶ Además, a largo plazo las inversiones en infraestructura y carreteras que favorecen el transporte privado por sobre el público crean problemas de congestión y contaminación, y reducen la calidad de vida del conjunto de la población.⁵⁷

En la mayoría de los países en desarrollo, además de los problemas relacionados con la concentración de actividades en el centro de la ciudad, también hay problemas asociados con el crecimiento urbano acelerado, la segregación espacial y socioeconómica y la desarticulación que se produce entre la estructura de la ciudad y los sistemas de transporte. En muchas ciudades donde la movilidad de las personas se señala como una de las principales preocupaciones, las áreas urbanas tienden a dilatarse y expandirse en extensión, como en Estados Unidos. Asimismo, en los países en desarrollo los sistemas de transporte no van articulados con el proceso de urbanización, lo cual fomenta la existencia de modelos informales de transporte que compiten con los formales. Los pobres suelen utilizar dichos modelos informales porque a menudo se adaptan mejor a su situación socioeconómica y localización espacial en la ciudad, aunque para reducir



58

⁵⁶ “El derecho a la movilidad de las personas implica (...) la intervención de la Administración pública para garantizar una oferta de espacio público adaptado y de sistemas de transporte para ello. En este sentido, las técnicas habituales con que se ha enfocado esta problemática (los denominados métodos de demanda y su instrumental de modelos de tráfico) han mostrado claramente sus insuficiencias (...), dando como resultado la predominancia del automóvil en la calle, que es el espacio público por excelencia. Las consecuencias han sido terribles para la ciudad (...) pero lo que quizás se ha puesto menos de relieve es el riesgo de exclusión social que supone para amplias capas de población: para aquellos que no disponen de vehículo propio, para aquellos a quienes la ocupación masiva del espacio por este tipo de vehículos les impide realizar desplazamientos a pie o en bicicleta (...), para ciudadanos que trascurren gran parte de su tiempo en intercambios en un transporte colectivo” (Herce Vallejo, 2008).

⁵⁷ De acuerdo con el Banco Mundial (2002a:25), la creciente dependencia de los vehículos privados se ha traducido en una caída sustancial de la cuota de viajes de transporte público urbano en muchas ciudades, y en algunos casos en una disminución absoluta. Por consiguiente, ha habido un descenso en los niveles de servicio del transporte público urbano. Expandir de manera descontrolada las estructuras urbanas que consumen espacio está haciendo que los viajes al trabajo sean excesivamente largos y costosos, especialmente entre los más pobres.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14237/lcg2210p.pdf>

costos con frecuencia se emplean vehículos antiguos y deteriorados, lo cual contribuye a crear tanto ineficiencias en el uso de los espacios urbanos como problemas ambientales (Montezuma, 2003).

Por las carencias del transporte público, las personas con oportunidades limitadas, como los pobres y los no residentes que no conducen (las personas con discapacidad y los niños, por ejemplo), a menudo se ven excluidas socialmente y no pueden acceder a puestos de trabajo ni a servicios esenciales. En estos casos, la relación entre las opciones de transporte, la localización de servicios y la exclusión social es evidente, y se traduce en la pérdida de oportunidades para una parte significativa de la población, especialmente para los pobres.

El transporte puede ser una barrera para los pobres a la hora de ir a trabajar, asistir a la escuela y comprar alimentos. Según el Banco Mundial (2002a:25), las encuestas de los viajeros que se desplazan a diario en la Ciudad de México han demostrado que el 20% de los trabajadores pasa más de tres horas viajando hacia y desde el trabajo cada día, y que el 10% emplea más de cinco horas en ello. Los pobres también sufren de manera desproporcionada el deterioro del medio ambiente y la falta de seguridad, porque están claramente más expuestos a todo ello y tienen menos medios para poder adoptar medidas correctivas o preventivas.

El transporte para ir al trabajo es una cuestión de vital importancia, en particular para los pobres que no residen en los centros urbanos. Por ejemplo, los problemas relacionados con la disponibilidad y la calidad de los sistemas de transporte, como el tiempo y el dinero que en él se emplean, pueden limitar las oportunidades de los pobres para llegar a sus lugares de trabajo y para encontrar un empleo. Algunos estudios han demostrado que

los dos problemas que se citan comúnmente como obstáculos para acceder a puestos de trabajo son la movilidad (“no hay trabajos cerca”) y la falta de transporte (Gobierno del Reino Unido, 2003:11).

Otro factor de exclusión social es la incapacidad de las familias para enviar a sus hijos a las escuelas. La escolarización ya representa un alto costo en oportunidades que se pierden para las familias pobres, de modo



59

http://www.carplus.org.uk/Resources/pdf/Making_the_Connections_Final_Report_on_Transport_and_Social_Exclusion.pdf

que al tener un sistema de transporte deficiente, peligroso, o poco fiable, las familias no están en condiciones de llevar a sus hijos a las escuelas, con lo cual a la larga esos niños quedan aún más marginados y excluidos del mercado laboral. Del mismo modo, las familias pobres que viven en zonas mal comunicadas no reciben cuidados médicos ni se ocupan de atender los problemas más graves de salud, dado que no logran pagar los gastos de viaje. Por último, las personas necesitan opciones mínimas de movilidad para comprar alimentos de manera regular y para visitar a amigos, acceder a parques y participar en actividades sociales y recreativas (véase el recuadro 25). Agosta (2000) ilustra todos estos aspectos en un estudio sobre los sistemas de transporte elaborado con el objetivo de mejorar la toma de decisiones e identificar las necesidades específicas de los pobres en el área metropolitana de Buenos Aires. El estudio destacó las siguientes cuestiones:

- Los retrasos graves del transporte público pueden crear problemas para los trabajadores, tales como llegar tarde al trabajo y también a sus casas al final de la jornada. En particular, durante las horas punta los autobuses a menudo llegan a las paradas llenos y no se detienen para la gente que espera.
- En los días de lluvia, los autobuses no entran en los barrios cuyas calles no están bien cuidadas. Algunas escuelas informan que cierran durante los días de lluvia porque los niños no tienen cómo llegar hasta ellas.
- La gente deja de buscar trabajo porque no puede permitirse el lujo de tomar dos o tres autobuses para llegar a las entrevistas.
- Algunas personas no pueden ir a los hospitales si los únicos medios de transporte para llegar a ellos son los taxis y las ambulancias. La mayoría de las veces, los dos medios citados no quieren entrar en los barrios considerados peligrosos.
- Los autobuses que entran en barrios pobres son de menor calidad que los autobuses que prestan servicio en otras zonas.
- Como los autobuses pasan con poca frecuencia y son de mala calidad, los pobres prefieren otras opciones informales.
- El uso de la bicicleta no es una opción fiable por el riesgo de robo.



RECUADRO 25. El transporte como barrera para los pobres

Las oportunidades de empleo y los servicios tienden a situarse en las áreas urbanas centrales; por lo tanto, un sistema de transporte deficiente puede representar un grave problema, sobre todo para los pobres que no residen en estas áreas (lo que supone la pérdida de oportunidades para acceder a trabajos, a cuidados sanitarios, a educación y a otros importantes servicios). Hay distintos aspectos que definen la calidad de un sistema de transporte; dichos aspectos están relacionados con:

La **accesibilidad económica**: el costo asociado a los desplazamientos es una consideración importante. Para las personas pobres, un vehículo privado no es una opción viable debido a sus costos asociados. No obstante, al mismo tiempo, el costo de usar el transporte público a menudo resulta excesivamente alto, sobre todo cuando hay que hacer varios transbordos y usar distintos tipos de transporte. Se ha calculado, por ejemplo, que los costos del transporte suponen entre un 15% y un 27% de los ingresos de los no residentes pobres (Agosta, 2000).

La **accesibilidad física**: a menudo no se dispone de una infraestructura eficaz que permita el desplazamiento de las personas, lo cual incluye tipos de transporte público adecuados, como autobuses y trenes, o la infraestructura necesaria para que la gente vaya andando a las estaciones. Las calles pueden encontrarse en malas condiciones o inundadas; otro

problema es que puede llegar a ser muy grande la distancia a recorrer a pie para llegar a la estación de autobuses o de trenes más cercana.

La **accesibilidad temporal**: la periodicidad o accesibilidad temporal también es un problema cuando el transporte se mueve con una frecuencia limitada o sólo está disponible en determinados momentos. En estos casos, la gente no puede arribar a su destino cuando lo necesita. Ello puede constituir un problema para llegar al trabajo a tiempo o a los centros de salud después del horario laboral. La accesibilidad temporal también puede convertirse en un problema cuando el sistema de transporte no es fiable; en este caso, los pasajeros no pueden calcular cuánto tardará en pasar el tren o el autobús y cuánto van a tardar ellos en llegar a su destino.

La **seguridad**: muchas veces los pobres deciden no emprender ciertos viajes debido a problemas relacionados con los delitos que se producen en sus barrios, por el miedo a andar por la calle o a estar esperando, o con la inseguridad asociada al uso de un tipo particular de transporte. Este problema afecta especialmente a las mujeres y los niños pobres.

La **comodidad**: la comodidad vinculada al uso del transporte público también debería tenerse en cuenta. La limpieza o el abarrotamiento de un tipo de transporte pueden disuadir a la gente de usarlo.

- Los estudiantes adultos a menudo abandonan los cursos de educación para adultos debido a los problemas de transporte que experimentan para llegar a las escuelas.

Tanto los gobiernos federales como locales de América Latina y el Caribe se han esforzado por proporcionar buenos sistemas de transporte que fomenten la equidad social y un acceso adecuado a los servicios básicos.

Cuando los empleos y los servicios se encuentran principalmente en centros urbanos y los sistemas de transporte no funcionan adecuadamente, la gente de bajos ingresos que vive en la periferia termina durmiendo en las calles o en lugares precarios de alquiler. Otro problema que se debe considerar es la relación entre el transporte y el precio del suelo. En términos generales, el precio del suelo aumenta cuando mejora la accesibilidad y cuando las inversiones en transporte o los avances en el servicio cambian la estructura de los valores del suelo. En consecuencia, las inversiones en infraestructura o las mejoras en el transporte público pueden sacar a la gente fuera de la ciudad, y llevarla a lugares más distantes, con lo cual empeora su situación (Banco Mundial, 2002a).

Uno de los problemas en la planificación del transporte es el fuerte énfasis en la movilidad de las personas (definida como la facilidad de movimiento) por encima de la accesibilidad (definida como la facilidad de llegar a los destinos). En este sentido, se debe dar mayor importancia a este último factor que a la movilidad, ya que la gente rara vez utiliza el transporte por el placer de desplazarse, sino más bien para llegar a las oportunidades disponibles en los lugares de destino (Levine, 2002:4).

Las políticas que se centran principalmente en la movilidad individual traen como resultado que la gente acaba viajando distancias más largas, por un período de tiempo más extenso y a mayor precio. Las inversiones a menudo incluyen la mejora y el desarrollo de la infraestructura vial, lo cual permite a los vehículos privados moverse más rápido. En consecuencia, la gente tiende a desplazarse más lejos de sus lugares de trabajo hacia sitios donde el suelo es menos caro, lo cual genera a largo plazo un mayor número de viajes, desplazamientos a distancias más largas y mayor dependencia de los vehículos privados. El crecimiento en extensión de las ciudades impide la provisión eficiente de transporte público y alienta la dependencia de los automóviles, con lo cual se reduce el acceso al empleo y a los servicios urbanos en el caso de los pobres.

El Banco Mundial (2002a:7) señala que, como resultado de estas políticas e inversiones, en algunos casos la propiedad y el uso de vehículos de

▷ http://sitemaker.umich.edu/accessibility/files/accessibility_proposal.pdf



motor están creciendo a mayor velocidad que la propia población, siendo comunes en algunos países en desarrollo tasas de crecimiento en la propiedad de vehículos del 15% al 20% anual. Por lo tanto, y con el fin de reducir el uso del automóvil, es esencial incluir consideraciones de transporte público en las estrategias de desarrollo urbano. Las políticas que persiguen la accesibilidad por encima de la movilidad individual se concentran en cómo trasladar a las personas para que tengan acceso a los servicios a un costo razonable, en un plazo razonable y con una comodidad razonable (Gobierno del Reino Unido, 2003:1). Este enfoque requiere que quienes diseñan estas políticas entiendan dónde se encuentran los destinos más importantes y cómo puede llegar la gente hasta ellos. Esto implica la existencia de transporte entre los lugares de residencia y los puntos de destino, y un modo de transporte que sea accesible económica y físicamente, así como también fiable y dotado de un cierto nivel de comodidad. Solucionar los problemas de accesibilidad puede ser una cuestión propia del transporte, pero también se relaciona con identificar y llevar a cabo acciones clave que ayuden a la gente llegar a sus lugares de destino (Gobierno del Reino Unido, 2003:1). Por lo tanto, las políticas de desarrollo urbano deben también dar mayores oportunidades para que las personas caminen, monten en bicicleta y utilicen transportes no motorizados.

Con el fin de mejorar la accesibilidad, no solamente hay que centrar la atención en el sistema de transporte, sino también en la disposición de los usos del suelo en un barrio, una ciudad o un área metropolitana. Según Levine (2002:6), todas las políticas facilitadoras de un desarrollo urbano compacto, de usos mixtos del suelo, o de un desarrollo en torno al transporte público de alta calidad pueden aumentar la accesibilidad, no porque reduzcan el tiempo por kilómetro y el costo de los viajes en automóvil, sino porque disminuyen el total de recursos necesarios para que la persona pueda acceder a su destino. Cuando el principal objetivo de una política es llegar a los lugares de destino, por encima de mejorar la velocidad en los desplazamientos, el resultado es una mayor inclusión y equidad para los pobres de las ciudades.

Por último, para aplicar este tipo de solución es necesario incluir a las distintas partes interesadas en la toma de decisiones, desde las agencias de transporte, planificación y vivienda hasta los organismos comunitarios y las organizaciones empresariales. Sin embargo, sin una comprensión adecuada de las complejidades de la forma urbana y de la situación socioeconómica

de los habitantes, no es posible diseñar soluciones adecuadas para los pobres ni estrategias de transporte urbano que promuevan una accesibilidad dirigida a prevenir la exclusión social y a contribuir al crecimiento económico de la ciudad.

Los subsidios son intervenciones políticas utilizadas con frecuencia en el sector del transporte, pero que no necesariamente benefician a los pobres, y menos aún a los no residentes pobres. En muchos casos, las subvenciones tienen por objeto mejorar la oferta del transporte, sin proponerse intervenciones específicas en relación con los lugares de residencia de los pobres. Por lo general, los gobiernos otorgan importantes subvenciones a los proveedores de transporte, lo que les permite mantener las tarifas bajas. Mientras que la gente de ingreso mediano y alto que utiliza el transporte público disfruta de estas tarifas, las personas de bajos ingresos que viven en la periferia y emplean distintos medios de transporte para llegar a su destino terminan pagando tres o cuatro veces más. Al final, estos usuarios de bajos ingresos no perciben los beneficios de las tarifas subvencionadas, y se verían mucho más favorecidos por un sistema de integración tarifaria, que les permitiría desplazarse con libertad de un medio a otro de transporte y pagar sólo el billete de un trayecto puerta a puerta.

En contraste con los subsidios, las intervenciones del lado de la demanda representan un mejor enfoque para servir a los pobres. Como se destaca en Estupiñán et al. (2007:1), es imprescindible alejarse de las subvenciones del lado de la oferta y dirigirse hacia subsidios del lado de la demanda, e integrar las cuestiones del transporte social en los esfuerzos más amplios de alivio de la pobreza, que incluyen la posibilidad de canalizar las subvenciones a través de sistemas de transferencias monetarias u otros instrumentos de transferencia (subsidios para alimentación, servicios de salud y educación para los pobres).

Para que el transporte no sea un factor de exclusión social, los gobiernos deben destinar recursos que aborden concretamente los problemas de accesibilidad de las poblaciones de bajos ingresos, como el hecho de que haya opciones de transporte disponibles en las zonas pobres, el acceso seguro a las estaciones y la capacidad de pago de este grupo en particular.

En los casos en que los gobiernos han de hacer frente a presiones para mantener las tarifas bajas a cualquier precio y no pueden compensar a los proveedores por sus pérdidas, los precios bajos resultan en el deterioro del servicio público de transporte, lo que afecta en particular a las zonas de

▷ http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2007/12/13/000158349_20071213102316/Rendered/PDF/wps4440.pdf

bajos ingresos, las cuales corren el riesgo de acabar sin servicio. Al mismo tiempo, los sectores de ingresos altos, que están en condiciones de pagar transportes privados de mejor calidad —como vehículos particulares, taxis o servicios preferenciales— pueden cambiar a otros tipos de transporte, lo cual termina por deteriorar aún más el sistema. Por lo tanto, no sorprende que los pobres estén dispuestos a pagar más por un mejor servicio que por el servicio ya existente de tarifas controladas (Banco Mundial, 2002a:144).

La integración tarifaria podría ser una solución más equitativa, ya que no “penaliza” a los no residentes pobres por vivir en áreas de difícil accesibilidad. En estos casos, como ya se ha mencionado, la gente pagaría sólo una tarifa por todo el viaje y no por cada trayecto. Ya se han aplicado con éxito planes de integración tarifaria en algunas ciudades de América Latina (Curitiba en Brasil, Bogotá en Colombia, Ciudad de México, y Quito en Ecuador) (véase el recuadro 26).



62

Las modalidades alternativas de transporte —como el denominado transporte no motorizado (TNM)— también tienen el potencial de integrarse en las estrategias para proporcionar a los pobres niveles mínimos de accesibilidad. Esto es particularmente importante en los países de América Latina y el Caribe, donde una gran parte de los viajes se realiza a través del TNM o de una combina-

ción de este método con el transporte público; por ejemplo, caminata o bicicleta desde y hacia las estaciones de autobuses (véase el recuadro 27). De hecho, “en algunas ciudades, la falta de transporte público se suma a la insuficiencia de recursos de las poblaciones y la marcha a pie puede representar hasta el 50% de los desplazamientos” (Ministerio de Ecología, Desarrollo y Planificación Sostenible, 2007:51).

Con el fin de promover mejores opciones de TNM y de transporte público, es necesario reducir el número de automóviles en las calles. Para lograr este objetivo, se debería dar a la gente suficientes opciones en términos de accesibilidad, seguridad, protección y comodidad.

Por último, los responsables de diseñar políticas deberían considerar que cuando los sistemas formales no funcionan adecuadamente, la demanda de transporte tiende a ser satisfecha por sistemas informales,

RECUADRO 26. El Autobús de Tránsito Rápido (ATR)

Los sistemas de tipo ATR permiten que los pasajeros hagan transbordos de una línea a otra sin tener que comprar un segundo billete. Bajo los sistemas tarifarios integrados, los pasajeros pueden transbordar de un tipo de transporte a otro sin tener que comprar otro billete. Puesto que es más probable que los pobres hagan transbordos, estos planes los benefician aun cuando los billetes tengan un precio más elevado. Los sistemas de ATR consisten en una integración tarifaria, un concepto nuevo que abarca características de distintos tipos de transportes y tecnologías, lo cual los convierte en una opción más barata y eficiente, sobre todo para los países en desarrollo. Según el Victoria Transport Policy Institute de Canadá, el ATR se considera una alternativa más razonable que el ferrocarril en términos de mejora de la calidad del servicio de tránsito y de atracción de viajeros que en otro caso seguirían utilizando el coche en vías urbanas congestionadas. El sistema empezó a introducirse en países menos desarrollados, como Brasil y Colombia,

en la década de 1990, pero el concepto recibió una amplia aceptación por parte de los planificadores y los defensores del tránsito de todo el mundo (Victoria Transport Policy Institute, 2008).¹

En sitios como Curitiba, Bogotá y Quito, estas iniciativas de transporte integrado incluyen infraestructura de derecho de paso separada, tarifas integradas, funcionamiento mejorado y servicio al cliente. Llevar a cabo estos sistemas tiende a ser más barato que implementar sistemas de tren o metro, y puede proporcionar soluciones eficaces para el transporte público. No obstante, al mismo tiempo habría que analizar si estos sistemas modernos realmente sirven en las zonas donde viven los pobres, teniendo en cuenta que esas zonas suburbanas con mucha frecuencia cuentan con servicios de autobuses regulares y no con sistemas de ATR, trenes o metro.

¹ Victoria Transport Policy Institute, 2008. Véase <http://www.vtpi.org/tdm/tdm120.htm>.

RECUADRO 27. El transporte no motorizado (TNM)

Caminar es la forma principal de TNM, aunque dicho tipo de transporte incluye también la bicicleta, los carros tirados por animales y los vehículos de tracción humana. El TNM constituye la principal forma de transporte en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, donde una gran parte de la población acaba por ser excluida debido a que no se encuentra en condiciones de utilizar vehículos a motor, como ya se ha dicho anteriormente. En el contexto de las opciones de transporte, el TNM tiene un impacto social y ambiental benigno, y asimismo ofrece opciones convenientes a los pobres. Sin embargo, "a pesar de estos méritos evidentes, los responsables de formular las políticas de infraestructura lo han ignorado en gran medida y han desacon-

sejado activamente que se le considere un proveedor de servicios" (Banco Mundial, 2002a:125).

En este sentido, cada vez es más necesario centrar las políticas y las inversiones en la bicicleta y el caminar como importantes formas de transporte, siempre que sea posible. Las ciudades en las que los peatones pueden moverse con comodidad son más igualitarias, más inclusivas y más seguras. En estas ciudades, no sólo los trabajadores adultos que saben conducir pueden acceder a los trabajos y a los servicios, sino que también las mujeres, los niños y los ancianos de todas las clases sociales pueden disfrutar de los espacios públicos y moverse por zonas en las que caminar resulta fácil y seguro.

aunque el sector informal sea visto a menudo como una molestia por las autoridades nacionales y municipales de transporte, sobre todo cuando dichas autoridades son responsables de la prestación de los servicios convencionales de autobús. Puede ser cierto que el sector informal tenga una imagen y una reputación muy malas, caracterizadas por sus bajas ganancias y con frecuencia por las precarias condiciones de trabajo, y por el hecho de que los propietarios de los vehículos suelen explotar a los empleados. Sin embargo, también cabe destacar que el sector informal de transporte encierra algunas cualidades importantes: representa una fuente de empleo para los pobres, proporciona servicios valiosos y se ocupa de la verdadera demanda (Banco Mundial, 2002a). Sin embargo, en algunos casos estos sistemas informales se desarrollan en condiciones inadecuadas, creando más contaminación y condiciones inseguras e incómodas para los pasajeros. Además, también pueden socavar la viabilidad económica de los sistemas regulados.

Políticas de empleo

El empleo es una cuestión crucial para los pobres de las ciudades y merece una atención significativa en el contexto de las intervenciones de la pobreza urbana. Baharoglu y Kessides (2004:134) resaltan que para los pobres urbanos, las empresas pequeñas y las microempresas pueden ser una fuente importante de ingresos y de empleo (incluido el empleo por cuenta propia) cuando no se dispone de otras alternativas. Según estos autores, en muchas ciudades una parte sustancial de la población activa —que a veces llega a cifras tan altas como el 50%— se dedica a microempresas. En Jansson, Rosales y Westley (2004) se presentan estimaciones similares: las microempresas generan unos 71 millones de puestos de trabajo, aproximadamente el 48% del total de puestos de trabajo en la economía. El empleo por cuenta propia y las pequeñas empresas representan la mayor parte de la red tradicional de actividades comerciales y artesanales de las zonas históricas de las ciudades. La mayoría de estas actividades se llevan a cabo en el sector informal, lo que plantea la cuestión de cómo abordar la economía informal en estos contextos.⁵⁸ De hecho, el desarrollo de los centros urbanos lleva consigo la expan-

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177531~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html> <

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=640580> <

⁵⁸ La relación entre la economía informal y la vulnerabilidad de los pobres se examina en la parte I.

sión de mercados informales que son cruciales para los pobres urbanos por distintos motivos.

Una consideración clave es que la renovación y los proyectos de desarrollo urbano pueden influir significativamente en el costo que implica iniciar y llevar adelante una pequeña empresa.⁵⁹ En primer lugar, estos proyectos generalmente conducen a un aumento del valor del capital de las zonas centrales en aquellas áreas donde se sitúan, o podrían situarse, pequeñas empresas. En segundo lugar, los gastos de explotación de dichas empresas se incrementan al establecerse normas más estrictas de higiene, pagos de licencias y restricciones de uso del suelo y de las edificaciones, dirigidas a prevenir la degradación de los centros urbanos de las ciudades, lo cual termina desplazando a estas pequeñas empresas fuera de los lugares bien situados. Además, en un nuevo contexto urbano renovado, los comercios de menor calidad pueden encontrarse con que tienen menos clientes. Por

otra parte, el desarrollo de las áreas urbanas centrales incentiva a las personas a realizar en ellas numerosas actividades, dadas las mayores oportunidades de negocios disponibles. En este sentido, el mejoramiento de las áreas centrales puede crear una plataforma útil para el despliegue de nuevas actividades económicas. Asimismo, las zonas centrales suelen tener un gran potencial en cuanto al uso del patrimonio, especialmente en el ámbito de las iniciativas culturales y creativas, como las industrias culturales.⁶⁰ Por último, el valor agre-



63

⁵⁹ Arbona y Kohl (2004) analizan la cuestión general de las desigualdades provocadas por las políticas urbanas orientadas al mercado que se presentan en el caso de La Paz, Bolivia. La resultante exclusión de los programas de conservación del patrimonio ha sido señalada por Jones y Bromley (1996).

⁶⁰ La expresión “industrias culturales” se refiere a los sectores que están directamente relacionados con la creación, producción y distribución de bienes y servicios que tienen una naturaleza cultural y que generalmente están protegidos por los derechos de autor. Se trata de los siguientes sectores: editorial (por ejemplo, libros y periódicos), audiovisual (televisión y cine), fonográfico (música y radio), artes visuales y escénicas, multimedia, deporte y turismo cultural (Quartesan et al., 2007).

gado que genera un centro urbano renovado puede producir un conjunto de externalidades positivas en la comercialización de productos locales, ya que con la renovación se mejora la autoestima de la comunidad, se crea una conciencia del valor urbano y se comprenden el patrimonio cultural y los valores tradicionales.

En el diseño de las políticas de reducción de la pobreza urbana se debe reconocer que, si bien las pequeñas empresas proporcionan ingresos para los pobres, su incertidumbre y discontinuidad también vuelven más vulnerables a estas personas. Por lo tanto, uno de los objetivos generales de las políticas destinadas a luchar contra la pobreza en los centros urbanos debería consistir en evitar la “informalización” y la marginación de las pequeñas empresas en los centros urbanos, y fomentar al mismo tiempo la “formalización” de las actividades informales que suelen realizarse en las calles del centro. Sin embargo, como se explicó anteriormente, las acciones que apoyan la formalización pueden beneficiar a algunos sectores y perjudicar a otros. Este objetivo general debe equilibrarse con otros dos objetivos, ambos relacionados con el desarrollo de los barrios urbanos, que pueden ser cruciales para el desarrollo económico y social de toda la ciudad. En primer lugar, dadas las limitaciones geográficas, es evidente que promover la permanencia y la ampliación de las pequeñas y microempresas de los centros urbanos reduce el espacio que podría ser utilizado para otros tipos de actividades comerciales también generadoras de empleo.⁶¹ En segundo lugar, en lo que atañe a la rehabilitación del patrimonio en los centros históricos, es preciso evaluar la compatibilidad de ciertas actividades con respecto a las características y al uso de los edificios patrimoniales renovados, y encontrar un equilibrio entre los distintos intereses que compiten por el mismo espacio. Al mismo tiempo, se debe reconocer que los beneficios del desarrollo de las pequeñas y microempresas van más allá de la mera evaluación de la rentabilidad financiera, ya que estas empresas tam-

⁶¹ Se debe tener en cuenta que el trabajo informal, como la venta ambulante, se lleva a cabo por la falta de otras alternativas, y en este sentido no hay certeza de que la gente prefiera formalizar sus actividades por sobre otras oportunidades de empleo. Sin embargo, según una encuesta llevada a cabo en Kinshasa (República Democrática del Congo) entre vendedores ambulantes, el 74% estaba dispuesto a dejar de lado sus actividades en el sector informal a cambio de puestos de trabajo seguros y bien pagados. Casi el 91% prefería el sector formal, al ser una garantía de beneficios sociales y de atención sanitaria para el trabajador y su familia, de facilidades en el transporte y, en muchos casos, de cobertura de costos en materia de vivienda y educación para sus hijos (Iyenda, 2005:65).

bién contribuyen a mitigar la pobreza y a crear procesos autosostenibles de generación de ingresos.⁶²

Una vez que se ha tomado una decisión sobre cuál ha de ser la extensión de las actividades de las pequeñas y microempresas en los centros urbanos, y en función de su naturaleza, deben entonces considerarse distintos instrumentos para mejorar su desarrollo a largo plazo y fomentar su viabilidad financiera. Un área importante de intervención atañe a las barreras de entrada que deben eliminarse o reducirse. Dichas barreras por lo general tienen que ver con la disponibilidad de lugares bien situados o el impacto de las regulaciones en la estructura de costos de las actividades comerciales o de manufactura.

Una cuestión que se plantea al considerar las políticas destinadas a la promoción de pequeñas empresas en áreas centrales se refiere a las normas de planificación urbana y otras relacionadas (higiene, seguridad, etc.), ya que afectan a los usos de los edificios. En este sentido, algunas actividades productivas o comerciales no pueden autorizarse o se ven seriamente limitadas por la normativa en vigor.⁶³ Por lo tanto, mientras que la “distensión” de estas normas puede reducir los costos iniciales de la formalización de las microempresas, esta cuestión debe tratarse con cuidado, ya que las normas y reglamentos de la planificación urbana tienen un impacto positivo sobre la



64

⁶² La evaluación del impacto de la ayuda pública a las microfinanzas debería ampliarse, de acuerdo con Sharma (2000). Cuando se enfrentan con este tipo de situación, los responsables de diseñar políticas, que tienen que asignar recursos *públicos* entre proyectos que compiten entre sí, preguntan sobre el impacto de los programas de crédito en el contexto de los objetivos sociales, como la adopción de tecnología en la agricultura, la generación de ingresos, y la consecución de la seguridad alimentaria. A veces incluso se consideran objetivos más amplios tales como el empoderamiento de la mujer o la calidad del medio ambiente (Sharma, 2000).

⁶³ Los vendedores mantienen un perfil bajo y ambulante porque no pueden pagar el capital inicial para establecerse en un mercado permanente donde están sujetos a inspecciones y deben costear alquiler, tasas e impuestos. Muchos gobiernos dicen que quieren fomentar las microempresas. Sin embargo, suelen responder desplazando de las calles a los vendedores ambulantes y situándolos en callejones, sometiéndolos a un reglamento estricto o prohibiéndoles ejercer la venta. Los gobiernos también tienen la capacidad de negar a las microempresas los derechos y permisos para ocupar espacios permanentes (Baharoglu y Kessides, 2004:135).

calidad del medio ambiente urbano. Esa consideración es particularmente relevante en las áreas de mayor valor de una ciudad, cuya conservación no solamente interesa a los propietarios de los edificios, sino que resulta crucial para la economía de toda la ciudad. En cuanto al problema del uso de las viviendas para la realización de actividades comerciales y de manufactura, se observa que en muchas partes del mundo, la vivienda es también un lugar de producción: todos o algunos de los miembros de la familia pueden ser partícipes de las actividades generadoras de ingresos, ya sea a pequeña escala, con tareas a tiempo parcial que comportan escasas exigencias de espacio, o mediante actividades de manufactura que pueden dominar el entorno de la vivienda (Kellett y Tipple, 2000:203).

Además, algunos autores que han estudiado el asunto han sugerido la posibilidad de flexibilizar las regulaciones basadas en el principio de separación entre vivienda y actividades productivas, sin que se comprometan las condiciones de seguridad (Baharoglu y Kessides, 2004). Sin duda, en este contexto de análisis, el objetivo de la seguridad debe integrarse en la evaluación de la calidad del medio ambiente en los centros urbanos.

Otra consideración fundamental es que en los proyectos de renovación y desarrollo de los centros urbanos, se pueden identificar edificios o

partes de éstos y de otros espacios, y asignarlos a pequeñas empresas para que desarrollen actividades comerciales específicas o de manufactura. Esto probablemente requeriría una propiedad de carácter público, ya que los espacios deben alquilarse a una tarifa reducida para que el incentivo resulte eficaz. Dicho sistema puede ser problemático debido al costo inicial de compra del espacio y a la adaptación al uso previsto, aunque tal costo puede reducirse significativamente si los espacios ya están en manos públicas o si

el proyecto recibe financiamiento mediante subvenciones. Sin embargo, con respecto a esta opción, es importante considerar el costo que el sector público asumiría en el futuro para mantener estos espacios en buenas condiciones, y por ello se deben evaluar con cuidado las consecuencias financieras de dicho sistema.

<http://www.research4development.info/pdf/outputs/R62651.pdf> ◀

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20177531~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html> ◀



Por último, es necesario mejorar el acceso al crédito, ya que puede resultar crucial para la puesta en marcha de las pequeñas y microempresas. Una encuesta sobre negocios en las calles de Kinshasa condujo a concluir que la falta de crédito bancario para iniciar un negocio también ha alentado a las personas con pequeñas cantidades de dinero a realizar sus actividades en plena calle (Iyenda, 2005:63).⁶⁴

Como se puntualizó en varios programas del BID dirigidos a apoyar a las microempresas y a darles acceso al crédito y a otros servicios financieros, los préstamos deberían “destinarse a financiar capital de trabajo o a adquirir activos fijos que establezcan, consoliden y mejoren la productividad de las empresas beneficiarias” (BID, PE-0189).

En la actualidad existe una experiencia considerable en programas de microfinanzas que están apoyados por organizaciones internacionales como el BID y que dan crédito a los participantes calificados a los que normalmente el sistema financiero considera de alto riesgo.⁶⁵ El crédito a veces viene concedido en sucesivas etapas, cada una de ellas condicionada por la devolución del dinero otorgado en las etapas anteriores. También podría ser usado como garantía de un préstamo concedido por un banco.

Lo que a veces ha sido llamado el nuevo paradigma de las microfinanzas subraya la idea de que, bajo las condiciones macroeconómicas, políticas, jurídicas, reglamentarias y demográficas adecuadas, pueden desarrollarse instituciones comerciales para hacer intermediación financiera para los pobres económicamente activos y prestar servicios a nivel local de manera rentable, sostenible, sin subvención, y con una amplia cobertura

▷ <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/17/2/55>

▷ <http://grupobid.org/exr/doc98/apr/pe1128e.pdf>



66

⁶⁴ Véase también Diagne, Zeller y Sharma, 2000.

⁶⁵ El BID apoya las microfinanzas a través del Programa Global de Crédito para Microempresas II. El Banco Mundial actúa a través del Grupo de Consulta de Ayuda a la Población Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés), un consorcio de 31 organismos de desarrollo públicos y privados. Entre otros programas significativos se encuentran: el Programa de Finanzas Rurales de la FAO, el Programa de Microfinanzas del FNUDC y el Programa de Desarrollo de la Microempresa de USAID. Además, la OIT ha creado un programa para analizar, evaluar y difundir sistemáticamente las cuestiones pertinentes del sector financiero para el empleo y la justicia social: el Programa de Finanzas Sociales de la OIT.

(Robinson, 2004).⁶⁶ Bajo estas condiciones, el acceso al crédito está determinado por la evaluación de la viabilidad comercial de la empresa, y no debe considerarse como un subsidio oculto. Aunque el objetivo general consista en apoyar la formalización de las actividades generadoras de ingresos llevadas a cabo por los pobres, la viabilidad comercial no tiene que corresponder a la rentabilidad normal del mercado de actividades similares, pero debe ser suficiente para garantizar la viabilidad financiera de la empresa y satisfacer las necesidades básicas.



67

Ya se ha señalado que todos los instrumentos mencionados anteriormente deben garantizar la eliminación de aquellos obstáculos generales y específicos al establecimiento formal de empresas para las personas pobres de los centros urbanos. A la luz de la especificidad del lugar donde se realiza la actividad, podrían considerarse otros dos instrumentos de políticas. En primer lugar, es posible que los

gastos de funcionamiento de la empresa en el centro sean superiores a los de otras partes de la ciudad, ya que el precio de los alquileres es más alto. Estas necesidades especiales pueden tratarse a través del sistema fiscal, mediante el diseño de formas de desgravación tributaria por parte de los gobiernos centrales y locales. En segundo lugar, las actividades de formación dirigidas a los propietarios de negocios pueden ser necesarias para mejorar su capacidad empresarial y para que puedan desarrollar habilidades específicas que aumenten el atractivo comercial de sus actividades.

⁶⁶ Uno de los principios clave de las microfinanzas establecido por el CGAP es que el microfinanciamiento puede pagarse por sí mismo, y así debe ser si se pretende que llegue a un alto número de personas pobres. La mayoría de la gente pobre no puede acceder a buenos servicios financieros que respondan a sus necesidades, porque no hay suficientes instituciones sólidas que presten tales servicios. Estas instituciones deben cobrar lo suficiente para cubrir sus gastos, pero la recuperación de estos gastos no es un fin en sí misma. Más bien, es la única manera de alcanzar un impacto más allá de los niveles limitados que los donantes pueden financiar. Una institución financieramente sostenible puede continuar y ampliar sus servicios a largo plazo. Lograr la sostenibilidad significa reducir los costos de transacción, ofreciendo servicios que sean más útiles para los clientes, y encontrar nuevas maneras de llegar a más pobres de la población que por el momento no reciben servicios bancarios (<http://www.cgap.org/keyprinciples.html>).

Como se ha indicado anteriormente, muchas personas de bajos ingresos, residentes y no residentes, están empleadas por empresas, a menudo de manera informal o incluso ilegal, que se encuentran en los centros urbanos. Los gobiernos pueden poner en marcha incentivos para que las empresas locales contraten formalmente a personas de bajos ingresos o formalicen la situación de sus empleados actuales, de manera de lograr su acceso al seguro médico, a vacaciones pagadas y a otras prestaciones sociales. Además, los gobiernos locales también podrían subvencionar parte del salario de estos empleados a fin de disminuir la carga que soportan las empresas para garantizar los derechos de los trabajadores. Estas medidas asegurarían que las personas de bajos ingresos que trabajan puedan disfrutar de la red de seguridad asociada a sus actividades, y disminuirían la vulnerabilidad de las familias que se benefician del programa.

Los gobiernos locales pueden emplear también a quienes son jefes de familia de hogares pobres para que realicen actividades de la ciudad, como mantener las calles limpias y vigilar los coches aparcados. Esto podría mejorar la seguridad del barrio en que se encuentren estos empleados municipales y proporcionaría ingresos a quienes no pueden hallar empleo, además de reducir la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios del programa. Asimismo, podría incluso devolver al mercado a personas que de otro modo quedarían desempleadas y proporcionarles competencias básicas que puedan utilizar productivamente en el futuro.

El apoyo público podría resultar también útil en la explotación de otros recursos de las zonas urbanas centrales, como las industrias culturales. Además del creciente reconocimiento de la importancia que encierran dichas industrias en términos económicos, también se sostiene ampliamente que estas industrias son “esenciales para mantener la identidad cultural de los países de LAC” (Quartesan, Romis y Lanzafame, 2007:7). El sector artesanal, en particular, está estrechamente vinculado a los pobres y podría representar un valioso generador de riqueza y ser un factor clave para garantizar la diversidad cultural. Los productores de artesanías de la región tienen a su cargo mayormente microempresas que podrían beneficiarse del mejoramiento urbano de las áreas centrales, principalmente por su estrecha relación con la industria del turismo. Sin embargo, a pesar de dicha relación, este sector sigue estando “mal organizado y disperso, no hay consenso entre los actores, y hay dificultades en el manejo de asuntos de negocios” (Quartesan, Romis y Lanzafame, 2007:28).



68

En este sentido, los gobiernos locales pueden desempeñar un papel clave en el desarrollo socioeconómico de los centros urbanos, y mejorar las posibilidades de que los pobres encuentren trabajo en el mercado formal. Esto puede concretarse, por ejemplo, mediante incentivos fiscales y mecanismos de fácil acceso al crédito, así como también mediante formación específica para las personas pobres que participan en la industria cultural (véase el recuadro 28).

RECUADRO 28. La importancia de las industrias culturales en el desarrollo económico local

Durante la pasada década, las industrias culturales “se han transformado progresivamente en una de las principales fuentes de producción y de empleo para muchos países (...). Reconociendo el valor de las industrias culturales, los países de Latinoamérica y el Caribe han comenzado a identificar nuevas oportunidades y a procurar activamente soluciones sostenibles para mantener a estas industrias como una parte integral de su vida cultural y económica. Este desarrollo ha sido acompañado por una creciente preocupación que las industrias culturales sean marginadas por la globalización” (Quartesan, Romis y Lanzafame, 2007:1). El BID ha desempeñado un papel preponderante en el apoyo de las industrias culturales en respuesta a la demanda de los países de la región. En 2007 se publicó el primer estudio regional que evaluaba la importancia de dichas industrias en el desarrollo económico local (Quartesan, Romis y Lanzafame, 2007). Basándose en este estudio, el BID inició algunos proyectos dirigidos a apoyar las industrias culturales locales en América Latina y el Caribe. Concretamente, la División ICF/FMM del Banco lanzó dos proyectos

con elementos referidos a las industrias culturales locales: i) la revitalización del barrio antiguo de Montevideo (UR-T1050) y ii) la revitalización del centro urbano histórico de Cartagena de Indias (CO-T104). Además, como parte de la cartera del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco, actualmente también se están llevando a cabo dos proyectos más: i) industrias culturales como motor para el desarrollo socioeconómico—Centro Histórico de Quito e ii) industrias culturales como motor del desarrollo socioeconómico para Cali.

El principal objetivo de estos proyectos es contribuir al desarrollo del sector económico cultural en el entorno urbano de las ciudades de la región, promoviendo y situando las industrias culturales locales como una nueva fuente de desarrollo y de oportunidades económicas. Las intervenciones del Banco se llevan a cabo a través de los sectores público y privado a fin de crear marcos institucionales más favorables e incentivos fiscales, apoyar a las asociaciones público-privadas, reforzar las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y promover la identidad cultural local.

Políticas de salud y educación

La atención de la salud y la educación debe tratarse en las intervenciones dirigidas a reducir la pobreza urbana. En este contexto, el desarrollo del capital humano ocupa un lugar destacado. El capital humano abarca el nivel de educación o de salud de la población, a través de indicadores como los años de escolarización, los porcentajes de matriculación escolar, las tasas de mortalidad infantil y la esperanza de vida de la población, entre otros. Se ha comprobado que un mejor capital humano trae consigo mejores oportunidades para el desarrollo de las personas, al tiempo que —de acuerdo con (Grier, 2002:892)— la desigualdad de los ingresos tiene un efecto negativo a largo plazo en el capital físico, lo que a su vez reduce indirectamente los promedios de los niveles de educación.

Es importante tener en cuenta las sinergias existentes entre los diversos aspectos del desarrollo (Naciones Unidas, 2003). Dicho esto, el capital humano por sí solo no puede producir desarrollo, pero sí puede facilitararlo. Según las Naciones Unidas (2003:93), los países en desarrollo se enfrentan a tres retos principales en la expansión de la educación primaria:

- *Recursos limitados.* En comparación con los países ricos, los países en desarrollo gastan mucho menos por estudiante en proporción al PNB, en todos los niveles de educación.
- *Desigualdad.* Cuando el gasto es bajo, los ricos a menudo captan una porción mucho mayor de tal gasto, de modo que los pobres no logran beneficiarse de la misma manera.
- *Falta de eficiencia.* El gasto ineficiente implica que una alta proporción de los gastos recurrentes se destina a los sueldos de los maestros, con lo cual queda poco para materiales educativos. Además, una enseñanza de baja calidad significa que los estudiantes no aprenden tanto como podrían.

En cuanto a la salud en América Latina, como en otras partes del mundo, el mayor desafío en la actualidad es la llamada transición epidemiológica de enfermedades infecciosas a enfermedades crónicas no transmisibles.

▷ <http://faculty-staff.ou.edu/G/Robin.M.Grier-1/lasimult.pdf>

La urbanización se señala generalmente como uno de los principales factores que ha contribuido a este cambio.⁶⁷



69

Otro ejemplo se refiere a las tasas de mortalidad infantil, que en varios países de América Latina, contrariamente a lo que sucede en general, son más altas entre los pobres urbanos que entre la población rural pobre.⁶⁸ Una de las principales razones de la falta de condiciones de salud de los pobres de las ciudades es la falta de acceso a los servicios básicos como el agua y el saneamiento. En Bitrán et al. (2005:187) se cita la investigación de varias instituciones que confirma

esta relación: el Instituto de Recursos Mundiales señala las deficiencias en el medio físico en zonas urbanas marginadas como una de las principales causas de muerte entre la población urbana pobre. Según UN-Habitat, la elevada mortalidad infantil está directamente relacionada con la baja calidad del medio ambiente (falta de tratamiento de aguas residuales, alcantarillado y saneamiento) (Bitrán et al., 2005:187).⁶⁹

<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>



⁶⁷ En promedio, la salud de los residentes urbanos en los países en desarrollo es mejor que la de los habitantes de las zonas rurales, debido en parte a que las zonas urbanas suelen ofrecer una mejor atención sanitaria y condiciones de vida más saludables que la mayoría de las zonas rurales. Las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad de niños mayores de un año son en general más bajas en las zonas urbanas que en las rurales. Estadísticamente, un niño nacido en una zona urbana tiene más oportunidades de sobrevivir que un niño nacido en una zona rural. En 54 de los 57 países que presentan datos para las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés), las tasas de mortalidad infantil —muertes previas a la edad de un año por cada 1.000 niños nacidos con vida— fueron inferiores en las zonas urbanas que en las rurales. Del mismo modo, en 56 de los 57 países encuestados, las tasas de mortalidad de niños entre las edades de uno a cinco años por cada 1.000 niños nacidos con vida fueron inferiores en las zonas urbanas que en las rurales (Hinrichsen, Salem y Blackburn, 2002).

⁶⁸ Suárez-Berenguela (2000) presenta algunas pruebas de las diferencias entre grupos de ricos y pobres en lo que se refiere al uso de los servicios sanitarios, en comparación con sus necesidades de salud.

⁶⁹ El enfoque adoptado por el BID es muy interesante y destaca la importancia del problema. En un programa de desarrollo del sector de la salud materno infantil en Perú, por ejemplo, un subcomponente del proyecto se refiere a la salud ambiental, cuyo objetivo es ayudar a prevenir enfermedades e infecciones causadas principalmente por las condiciones insalubres del medio ambiente, como complemento de las actividades del SMI (programa de cobertura de atención sanitaria materno infantil)” (BID, 2003b:17).

La distribución de los resultados sobre salud varía dentro de las zonas urbanas (Bitrán et al., 2005).⁷⁰ En cuanto a la salud, como indican Fay y Ruggeri Laderchi (2005), la cobertura y la calidad difieren entre las zonas urbanas ricas y pobres. Montgomery y Hewett (2003) destacan también diferencias significativas en la salud de la población urbana, al encontrar pruebas de que la salud de los hogares pobres depende no sólo de sus propias circunstancias, sino también de la composición socioeconómica de sus barrios.⁷¹ Igualmente, Wen, Browning y Cagney (2003) sostienen que los niveles de pobreza e ingresos de un barrio, y otros factores relacionados, ejercen una influencia significativa en la salud de sus habitantes.

Sin embargo, los datos disponibles no proporcionan ninguna prueba específica sobre la incidencia de este problema en el centro de las ciudades, si bien se reconoce que los barrios pobres de los centros urbanos experimentan una falta de acceso adecuado a los servicios básicos.⁷² Aunque el problema se limitase a las barriadas pobres, la movilidad diaria de sus residentes hacia el centro de la ciudad tendría un impacto negativo en estas áreas, ya que potencialmente los residentes de los suburbios pobres pueden propagar enfermedades dadas las malas condiciones de sus viviendas. Por lo tanto, las inversiones en infraestructura en estas áreas también beneficiarían a los centros de las ciudades y, por lo tanto, deben ser consideradas como una prioridad.

Por otra parte, aunque en las zonas urbanas la disponibilidad de los servicios de salud es mayor que en las zonas rurales, para los pobres los problemas de accesibilidad persisten. Wyss (2003:7) apunta que las encuestas de hogares en N'Djaména (Chad), Douala (Camerún) y Dar es Salaam (Tanzanía) indicaron, sin que esto sorprendiese, que los enfermos de la clase

▷ http://health.bsd.uchicago.edu/members/CagneyKat/Cagney_poverty03.pdf

⁷⁰ Los países con mayor desigualdad en la distribución de los indicadores de salud son Brasil, Bolivia y Perú.

⁷¹ Montgomery y Hewett utilizan 85 encuestas del programa de la Encuesta Demográfica y de Salud (DHS); las fechas de la encuesta abarcan de 1990 a 2001, y están representados 50 países de seis regiones en desarrollo.

⁷² De acuerdo con el Banco Mundial (2003a:122), dentro de una ciudad existen disparidades que con frecuencia quedan enmascaradas por los datos oficiales sobre el acceso al agua y al saneamiento, que no reflejan con exactitud los problemas de la cantidad, calidad y fiabilidad de los servicios (o el número de personas que comparten las instalaciones en asentamientos densamente poblados). Por ejemplo, en Accra (Ghana) sólo el 12% del quintil más rico de la población —pero más del 66% del quintil más pobre— comparten un baño o letrina con más de 10 otros hogares. Aproximadamente el 44% de los hogares en Mysore (India) tiene suministro de agua, mientras sólo el 8% de los asentamientos informales lo tiene.

socioeconómica más pobre dependían más del autotratamiento y consultaban los servicios públicos y privados de salud con menor frecuencia (véase también Suárez-Berenguela, 2000). Las barreras que tienen los pobres para acceder a los servicios de atención sanitaria presentan varias facetas. En primer lugar está el problema financiero: debido a la informalidad y la discontinuidad de sus ingresos, las personas pobres no siempre pueden contribuir a la seguridad social o a los planes de financiamiento comunitario, ni pagar de su bolsillo los servicios médicos. Por supuesto, este obstáculo puede superarse mediante el diseño de un sistema sanitario que dé cobertura a los pobres, pasando a sistemas de cobertura universal, o considerando un alcance más limitado de las intervenciones y centrándose en servicios específicos de atención sanitaria. Un ejemplo interesante de este último enfoque se pone de manifiesto en diversos proyectos desarrollados en los programas de transferencias condicionadas de efectivo (véase el recuadro 29).

Como se ha mencionado anteriormente, las ciudades se caracterizan por un mayor suministro de los servicios de salud si se comparan con las zonas rurales, pero al mismo tiempo la distribución geográfica de estos servicios dentro de una ciudad es desigual y representa una causa del problema de la accesibilidad para los pobres. La Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002:23) señala que otros dos factores que reducen la demanda de intervenciones de salud entre los pobres son la distancia al punto apropiado de interacción con los servicios de salud, y los altos costos del usuario. Las dificultades físicas para acceder a los servicios sanitarios pueden ser un problema importante, especialmente en los países más pobres: en muchas partes de Chad y en otros países con bajos niveles de ingresos, los servicios de salud se utilizan muy poco porque la gente no puede llegar a ellos.⁷³

Aunque las condiciones citadas por la OMS son típicas de las zonas rurales, puede ser que en las grandes ciudades la gente tenga que viajar para acceder a los servicios básicos, lo cual puede llevar tanto tiempo, y resultar tan costoso, como viajar de un pueblo a la ciudad más cercana. De hecho, una de las razones por las cuales los individuos se desplazan en forma permanente o a lo largo del día hasta las zonas centrales de las ciu-

⁷³ La pertinencia de la distancia que debe recorrerse para acceder a los servicios de salud se ve confirmada por otros estudios sobre países en desarrollo. La Encuesta Demográfica de Salud de Bangladesh del año 2000, por ejemplo, muestra que el 80% de las mujeres siente que no tener un centro de atención médica cercano es un obstáculo para acceder a la atención sanitaria.

RECUADRO 29. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC)

Tal como se describe en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, estos programas proporcionan dinero a los pobres a condición de que inviertan en el capital humano de sus hijos, lo cual implica por ejemplo la asistencia a la escuela o el uso regular de servicios preventivos de salud.

Los programas de TMC son una forma innovadora de proporcionar protección social a los pobres, ya que intentan superar la vulnerabilidad que experimentan ciertos grupos y construyen su capital humano. Desde 1995, estos programas se han llevado a cabo en más de 15 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana).

Los programas de TMC benefician a sus receptores de múltiples maneras. Dos de sus efectos más importantes están relacionados con los ingresos y el desarrollo del capital humano. En primer lugar, como el programa consiste en una transferencia de dinero en efectivo, crea un efecto de ingreso en sus receptores. En segundo lugar, la transferencia garantiza la cobertura para los niños en lo que se refiere a

educación y a servicios de salud, es decir: el capital humano.¹

Según la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, los programas de TMC adoptados en varios países han demostrado su eficacia para promover la acumulación de capital entre los pobres. Concretamente, de acuerdo con De Janvri (2006), hay indicios claros de éxito en el aumento del índice de matrículas en centros educativos, la mejora de la asistencia médica preventiva y el aumento del consumo familiar. No obstante, a pesar de estos indicios prometedores, existe preocupación por las restricciones en el suministro de servicios sociales, por el difícil equilibrio entre la asistencia social y las metas de formación del capital humano, y por la adecuación y la eficacia según las distintas condiciones de cada país, sobre todo en países de bajos ingresos y escasas capacidades.²

¹ Véase <http://info.worldbank.org/etools/icct06/about.htm>. Para más recursos, véanse Rawlings y Rubio (2003), y Engel Aduan (2004).

² Para una descripción detallada de los programas de TMC, véase Alain de Janvri (2006).

dades es precisamente para acceder a los servicios. Además, algunas personas pueden no tener acceso a los servicios de atención médica, dondequiera que se provean, porque están ocupadas todo el día viajando o tratando de ganarse la vida, como en el caso de los no residentes pobres de los centros urbanos.⁷⁴ A veces, la falta de acceso se debe a la escasa información sobre los servicios disponibles.



⁷⁴ Wyss (2003:7) señala que el tiempo disponible de una mujer para encontrar atención sanitaria es una cuestión fundamental, ya que en muchos hogares los hombres no ganan dinero

El sistema de salud de cercanía al cliente señalado por la OMS (2002) es un enfoque interesante para abordar los problemas de salud más serios (vacunación y enfermedades infecciosas como malaria, tuberculosis, VIH/SIDA, etc.) y las dificultades de acceso a los servicios. Su objetivo principal es reorganizar la oferta de servicios de atención médica para garantizar que los servicios se cumplan eficazmente allí donde la gente vive y trabaja. Consiste en hospitales relativamente sencillos —no necesariamente equipados para desempeñar toda la gama de intervenciones de los hospitales universitarios—, centros de salud y, en algunas circunstancias, pequeños puestos de atención sanitaria y servicios de extensión, con infraestructura y personal directamente responsable del cumplimiento de las intervenciones a través de programas específicos.⁷⁵ Aunque se necesite supervisión médica, gran parte de la labor de este sistema de salud de cercanía al cliente pueden desarrollarla personas que no sean médicos: enfermeras y personal paramédico con diversos grados de formación, incluidas las matronas (OMS, 2002:51).⁷⁶ El desarrollo de programas de extensión puede ser muy útil para tratar las necesidades sanitarias y para proporcionar información crucial sobre la salud a los pobres que pasan gran parte de su tiempo en las calles del centro. La organización de estos servicios se podría realizar también con la participación de ONG, como ya se hace en algunos países en desarrollo.

El uso de servicios educativos por parte de los pobres urbanos presenta un modelo con características similares a las de los servicios de salud,⁷⁷

y las mujeres son responsables de proporcionar las necesidades básicas a la familia, lo que significa que el tiempo de las mujeres adquiere cada vez mayor importancia económica.

⁷⁵ Programas específicos o para fines especiales son aquellos programas diseñados para un grupo particular de personas.

⁷⁶ Este enfoque implica una corrección de la tendencia de la mayoría de los países en desarrollo a invertir en servicios especializados y de alto costo, como los hospitales. La OMS informa que en una encuesta de 29 países en desarrollo, se observó que más de dos tercios de estos países empleaban más de la mitad de su presupuesto de salud en hospitales.

⁷⁷ En México, la asistencia escolar es casi idéntica entre los pobres rurales y urbanos, con una ligera diferencia que se presenta sólo entre los jóvenes adultos mayores de 18 años. En general, la calidad de estos servicios en las zonas pobres tiende a ser muy baja, ya que las escuelas de los barrios pobres suelen estar superpobladas, y los niveles de abandono escolar y de repetidores de curso suelen ser altos. En las zonas urbanas pobres, en particular las periféricas, el acceso a la educación secundaria puede ser problemático, ya que los estudiantes han de viajar a menudo cierta distancia para asistir a la escuela secundaria, y el transporte público no siempre es fiable (Fay y Ruggeri Laderchi, 2005).

lo cual reviste especial importancia, ya que el acceso a la educación resulta fundamental para escapar de la trampa de la transmisión intergeneracional de la pobreza. También es primordial evitar que los niños pasen los días en las calles de la ciudad. Por supuesto, la solución al problema del acceso requiere, en primer lugar, inversiones en infraestructura para aumentar el número y la distribución de escuelas dentro de la ciudad. Al mismo tiempo, también se precisan incentivos para las familias, con el objeto de destacar la importancia de la educación. El enfoque integral propuesto por el BID parece ser útil a la hora de garantizar a los niños el acceso y la permanencia en los distintos niveles educativos, pues hace hincapié en la “perspectiva de los ciclos de vida”, que se puede caracterizar como una estrategia que propone la integración de programas de protección social, y de desarrollo humano, social y económico, organizados según las distintas etapas de la vida, para así facilitar transiciones exitosas entre las fases claves del ciclo de vida. Esta oferta integrada de servicios y programas a los diversos miembros de una familia debe considerarse el punto de partida de un proceso planificado de salida de la situación de pobreza (Engel Aduan, 2005:19). Dentro de ese enfoque, instrumentos como las transferencias condicionadas —que ya están siendo utilizadas por varios países de América Latina— desempeñan un papel crucial.

En resumen, la atención sanitaria y la educación son especialmente importantes en las zonas centrales de las ciudades, ya que la mayor parte de la infraestructura pública y de servicios se encuentra allí. Por consiguiente, resulta esencial mejorar la infraestructura y los servicios de modo que satisfagan las necesidades de la población. Además, debe abordarse igualmente el problema de la accesibilidad, teniendo en cuenta el grupo de usuarios real, que consta de residentes y no residentes.

▷ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=611621>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamson, P. 2005. Coping With Urban Poverty: Changing Citizenship in Europe? *International Journal of Urban and Regional Research* 29(3): 608–21.
- Achikbache, B. et al. 2002. Fortalecimiento de los sistemas estadísticos. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://go.worldbank.org/OEURUVORAO>.
- Adams, R. H., Jr. 2004. Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty. *World Development* 32(12): 1989–2014.
- Agnihotri, P. 1994. *Poverty Amidst Prosperity: Survey of Slums*. Nueva Delhi: M.D. Publications.
- Agosta, R. 2000. *Pobreza y transporte en Buenos Aires: conclusiones de los grupos de foco*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Alianza de ciudades. 2003. Shelter Finance for the Poor Series Synthesis. *CIVIS* 4v: 1–12. Disponible en: [http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/\\$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf).
- Amis, P. 1999. *Urban Economic Growth and Poverty Reduction*. Birmingham, Reino Unido: Universidad de Birmingham. Documento mimeografiado. Disponible en: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_urban_dev_finance/DFID_Amis_Urban_Economic_Growth.pdf.
- Angel, S., Sheppard, S. C. y Civco, D. L. 2005. *The Dynamics of Global Urban Expansion, Transport and Urban Development Department*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.citiesalliance.org/doc/resources/upgrading/urban-expansion/worldbankreportsept2005.pdf>.
- Anzorena, J. et al. 1998. Reducing Urban Poverty: Some Lessons from Experience. *Environment and Urbanization* 10(1): 167–86. Disponible en: <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/10/1/167.pdf>.

- Aoki, A. et al. 2002. Education. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5798_chap19.pdf.
- Arbona, J. y Kohl, B. 2004. City Profile: La Paz-El Alto. *Cities* 21(3): 255–65. ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional). 2007. *Fighting Poverty in Historical Cities: An Example from Africa*. Estocolmo: ASDI.
- Atanasio, O. y M. Székely. (eds.). 2001. *Portrait of the Poor: An Assets-based Approach*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University. Disponible en:
<http://books.google.com/books?id=avbXRh2AW4MC>.
- Baharoglu, D. y C. Kessides. 2004. Urban Poverty. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4418_chap16.pdf.
- Banco Mundial. 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2000. *Cities in Transition: A Strategic View of Urban and Local Government Issues*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2001. Household Risk, Self-Insurance and Coping Strategies in Urban Argentina. Informe Nro. 22426-AR. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2002a. *Ciudades en movimiento: Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/ciudades/indice.pdf>.
- _____. 2002b. Cali, Colombia: Toward a City Development Strategy. Estudio de país Nro. 24327. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2002c. *Globalization, Growth, and Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2003a. Sacando el máximo provecho de las ciudades. En: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2003b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- _____. 2005a. Introduction to Poverty Analysis. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>.
- _____. 2005b. Potential Winners and Losers from Business Formalization. Development Outreach Special Report. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2006. Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Condicionadas de Efectivo. Estambul, 26 al 30 de junio. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/icct06/about.htm>.
- _____. 2008a. *Approaches to Urban Slums: A Multimedia Sourcebook on Adaptive and Proactive Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2008b. World Development Report 2009: Spatial Disparities and Development Policy. Outline. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/Outline.pdf>.
- _____. s/f. Página web a. The International Comparison Program: Overview. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/ICPEXT/0,,contentMDK:20118237~menuPK:62002075~pagePK:60002244~piPK:62002388~theSitePK:270065,00.html>.
- _____. s/f. Página web b. Finance-Based Program Examples. Disponible en: <http://go.worldbank.org/QG5ECMUC50>.
- _____. s/f. Página web c. Measuring Vulnerability. Disponible en: <http://go.worldbank.org/R048B34JFO>.
- Baker, J. L. 2008. Urban Poverty: A Global View. Urban Papers Nro. UP-5. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UP-5.pdf>.
- Baker, J. L. y N. Schuler. 2004. Analyzing Urban Poverty: A Summary of Methods and Approaches. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 3399. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANPOVERTY/Resources/analyzingurbanpoverty.pdf>.
- Beck, T. 1995. Survival Strategies and Power amongst the Poorest in a West Bengal Village. Bulletin of the Institute of Development Studies

- (1989), citado en: Moser, C., Urban Social Policy and Poverty Reduction. *Environment and Urbanization* 7(1) 159–72.
- Becker, K. 2004. *The Informal Economy: Fact Finding Study*. Estocolmo: ASDI. Disponible en:
<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/Sida.pdf>.
- Beneria, L. y M. Floro. 2004. Labor Market Informalization and Social Policy: Distributional Links and the Case of Homebased Workers. Documento de trabajo Nro. 60. Nueva York: Vassar Economic College, Poughkeepsie. Disponible en:
<http://irving.vassar.edu/VCEWP/VCEWP60.pdf>.
- Bertaud, A. 2004. The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence? Documento de trabajo Nro. WP-2004-01. Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development. Disponible en:
http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf.
- Bibi, S. 2005. Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: A Review of the Literature. Documento de trabajo de PMMA Nro. 7. Manila: Poverty and Economic Policy Research Network (PEP). Disponible en:
<http://www.pep-net.org/NEW-PEP/Group/papers/papers/PMMA-2005-07.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. “Estrategia para reducir la pobreza”. Nro. SOC 103. Washington, D.C.: BID. Disponible en:
<http://web.gseis.ucla.edu/~pfi/Documents/IADB-poverty-1997.pdf>.
- _____. 1998. The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty. Documento de estrategia. Washington, D.C.: BID. Disponible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=822590>.
- _____. 1998b. Global Credit Program to Microenterprises. Loan proposal. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2003a. *Poverty Reduction and the IDB: An Evaluation of the Bank’s Strategy and Efforts*. Washington D.C.: BID.
- _____. 2003b. Health Sector Development Program Maternal and Child Health Care Coverage. Documento mimeografiado. Washington, D.C.: BID.

- _____. 2008. *Calidad de vida más allá de los hechos*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?lang=es&id=1775347>.
- Bitrán, R., Giedion, U., Valenzuela, R. y P. Monkkonen. 2005. Keeping Healthy in an Urban Environment: Public Health Challenges for the Urban Poor. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanpoorinLA.pdf>.
- Bourguignon, F. y S. R. Chakravarty. 2002. Multi-dimensional Poverty Orderings. Documento de trabajo Nro. 2002-22. París: Department et Laboratoire d'Économie Théorique et Appliqué (DELTA). Washington, D.C.: Banco Mundial y Calcuta: Indian Statistical Institute.
- Brakarz, J., Greene, M. y E. Rojas. 2002. *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419412>.
- Brandolini, A. y P. Cipollone. 2002. Urban Poverty in Developed Countries. Documento de trabajo del Luxembourg Income Study Nro. 329. Luxemburgo: Luxembourg Income Study.
- Brockerhoff, M. P. 2000. An Urbanizing World. *Population Reference Bureau Bulletin* 55(3). Disponible en: <http://www.prb.org/Source/ACFAC3F.pdf>.
- Brown, E. et al. 2006. Secure Tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of Informal Urban Settlements in Peru, Mexico and Brazil. Resumen ejecutivo. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University. Disponible en: https://wss-edit.princeton.edu/research/final_reports/f05wws591g.pdf.
- Bruni, M. 2008. Participation, Transparency, and Consensus Building in Support of Public Sector Reform: The Case of Nicaragua. En: Odugbemi, S. y T. Jacobson (eds.), *Governance Reform under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Buckley, R. M. y J. Kalarickal. 2006. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTHOUSINGLAND/Resources/339552-1153163100518/Thirty_Years_Shelter_Lending.pdf.

- Buvinic, M., A. Morrison y M. Shifter. 1999. Violencia en América Latina: un marco de referencia para la acción. Estudio técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361925>.
- Cardoso, A., P. Elias, P. y V. Pero. 2003. Urban Regeneration and Spatial Discrimination: The Case of Rio's *Favelas*. Procedimientos de la 31^{ra} Reunión de Economía Brasileña de la Associação Nacional dos Centros de Pósgradação em Economia (ANPEC). Disponible en: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F41.pdf>.
- Carrión, D. 2005. Restoration of Public Space in Quito. *The International Review of Landscape Architecture and Urban Design* 52/2005.
- Carrión, F. 2005. The Historic Centre as an Object of Desire. *Revista City & Time* 1(3): 1. Disponible en: www.flacso.org.ec/docs/art_fc_centre.pdf.
- Carter, M. R. 2007. Learning from Asset-Based Approaches to Poverty. En: Moser, C. (ed.), *Reducing Global Poverty: The Case for Asset Accumulation*. Washington D.C.: Brookings Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. *Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/30260/ObjetivosdelMilenio_LCW143.pdf.
- Chen, S. y M. Ravallion. 2008. The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 4703. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/08/26/000158349_20080826113239/Rendered/PDF/WPS4703.pdf.
- Claeson, M. et al. 2002a. Health, Nutrition, and Population. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4978_chap18.pdf.

- _____. 2002b. Health, Nutrition, and Population: Technical Notes. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4569_annex_o.pdf.
- Coudouel, A. et al. 2002a. Social Protection. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4430_chap17.pdf.
- _____. 2002b. Poverty Measurement and Analysis. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5467_chap1.pdf.
- Cross, J. C. 1995. Taking Street Vendors off the Street: Historical Parallels in Mexico City. Cairo: The American University in Cairo. Disponible en: <http://www.cs.uwaterloo.ca/~alopez-o/politics/takingstreet.html>.
- De Janvry, A. 2006. Conditional Cash Transfer Programs in the Bigger Picture of Social Policy: Where do They Fit? How Can They Be Made to Be More Effective? Discurso de apertura de la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Condicionadas de Efectivo. Estambul, 26 al 30 de junio.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2000. Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis 1970–94. *Review of Income and Wealth* 46(3): 267–87.
- Deaton, A. y S. Zaidi. 2002. Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis. Documento de trabajo LSMS Nro. 135. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2002/07/31/000094946_02071304010552/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Delgadillo, V. 2003. Housing Rehabilitation in Mexico City's Historical Downtown. Ponencia presentada en el Segundo Seminario de Vivienda y Urbanismo de la Universidad Nacional de México (UNAM). Ciudad de México, 29 de septiembre al 1 de octubre. Disponible en: <http://www.sephis.org/pdf/delgadilloenglish.pdf>.

- Development Gateway. 2004. Microcredit and Microbusiness Development. Disponible en:
<http://microfinance.developmentgateway.org/Highlight.10973+M51f7a3f0774.0.html>.
- Diagne, A., M. Zeller y M. Sharma. 2000. *The Empirical Measurements of Household's Access to Credit and Credit Constraints in Developing Countries: Methodological Issues and Evidence*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible en:
<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr90.pdf>.
- Dongier, P. 2002. Community-driven Development. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf.
- Duclos, J. Y., D. Sahn y S. D. Younger. 2001. Robust Multidimensional Poverty Comparisons. *Cahiers de recherche* 0115 de la Université Laval, Departement d'économie. Québec: Université Laval. Disponible en:
<http://ideas.repec.org/p/lvl/laeccr/0115.html>.
- Durlauf, S. N. 2000. The Membership Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes. Madison, WI: University of Wisconsin, Department of Economics. Disponible en:
<http://www.econ.wisc.edu/archive/wp2014.pdf>.
- Elbers, C. et al. 2004. On the Unequal Inequality of Poor Communities. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 3313. *The World Bank Economic Review* 18(3). Washington, D.C.: Banco Mundial. .
- Elbers, C., J. O. Lanjouw y P. Lanjouw. 2003. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71:355–64. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/micestpovineq.pdf>.
- Elbers, C., P. Lanjouw, J. A. Mistiaen y B. Özler. 2005. Re-Interpreting Sub-Group Inequality Decompositions. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas Nro. 3687. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/19/000016406_20050819124447/Rendered/PDF/wps3687.pdf.

- Engel Aduan, W. 2005. Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:
<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053025.pdf>.
- Estache, A. 2004. Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature. Documento preliminar para la reunión de 2004 del grupo de trabajo en infraestructura de POVNET, Berlín. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3442.html>.
- Estupiñan, N., A. Gómez-Lobo, R. Muñoz-Razkin y T. Serebrisky. 2007. Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done? Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas Nro. 4440. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/12/13/000158349_20071213102316/Rendered/PDF/wps4440.pdf.
- Fajnzylber, P., D. Lederman, y N. Loayza. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World - An Empirical Assessment*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://books.google.com/books?id=qfGLu8qMhwcC&output=html>.
- Fay, M. (ed). 2005. *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Fay, M. y C. Ruggeri Laderchi. 2005. Urban Poverty in Latin America and the Caribbean: Setting the Stage. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Fay, M. y A. Wellenstein, A. 2005. Keeping a Roof over One's Head: Improving Access to Safe and Decent Shelter. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Ferguson, B. 2001. Strategy and Design Option for a Low-Income Housing Program for Mexico. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Foster, J. E., J. Greer y E. Thorbecke. 1984. A Class of Decomposable Poverty Indices. *Econometrica* 52:761–66. Disponible en: <http://russell-davidson.arts.mcgill.ca/e473/FGT84.pdf>.
- Galster, G. C. 2005. Consequences from the Redistribution of Urban Poverty during the 1990s: A Cautionary Tale. *Economic Development Quarterly* 19(2):119–25.
- Gibson, C. y M. Woolcock. 2005. Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficiency. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas Nro. 3713. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gilbert, R. 1995. Rio de Janeiro: The Makeup of a Modern Megacity. *Habitat International* 19(1): 91–122.
- . 2003. *Improving the Lives of the Poor through Investment in the Cities. An Update on the Performance of World Bank's Urban Portfolio*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Girishankar, N. et al. 2002. Governance. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4105_chap8.pdf.
- Glaeser, E. L., M. E. Kahn y J. Rappaport. 2000. Why Do the Poor Live in Cities? Documento de trabajo del NBER Nro. 7636. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://mek1966.googlepages.com/kahn_jue3.pdf.
- Gobierno de Estados Unidos. 2008. Hope VI – Viviendas Públicas y para Comunidades Indígenas. Washington, D.C.: Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos. Disponible en: <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/ph/hope6/about/>.
- Gobierno del Reino Unido. 2003. Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion. Social Exclusion Unit, Office of the Deputy Prime Minister. Disponible en: http://www.carplus.org.uk/Resources/pdf/Making_the_Connections_Final_Report_on_Transport_and_Social_Exclusion.pdf.
- Gould, I. y M. A. Turner. 1997. Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence. *Housing Policy Debate* 8(4):833–66. Disponible en: [http://www.mi.vt.edu/data/files/hpd%208\(4\)/hpd%208\(4\)_ellen.pdf](http://www.mi.vt.edu/data/files/hpd%208(4)/hpd%208(4)_ellen.pdf).

- Grier, R. 2002. On the Interaction of Human and Physical Capital in Latin America. *Economic Development and Cultural Change* 50(4):891-13. Disponible en:
<http://faculty-staff.ou.edu/G/Robin.M.Grier-1/lasimult.pdf>.
- Grootaert, C., R. Kanbur y Gi-Taik Oh. 1995. The Dynamics of Poverty: Why some People Escape from Poverty and Others Don't. An African Case Study. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 1499. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1995/08/01/000009265_3961019141203/Rendered/PDF/multiOpage.pdf.
- Grootaert, C. y D. Narayan. 2001. Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 2644. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harkness, S. 2004. Social and Political Indicators of Human Well-Being. Documento de investigación del WIDER Nro. 33. Helsinki: World Institute for Developing Economics Research. Disponible en:
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-033/.
- Hentschel, J., J. O. Lanjouw, P. Lanjouw y J. Poggi. 1998. Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 1928. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/06/01/000009265_3980709144909/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Hentschel, J. y R. Seshagiri, R. 2000. *The City Poverty Assessment: A Primer*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://books.google.com/books?id=Az8ugRYceYoC>.
- Herce Vallejo, M. 2008. El derecho a la movilidad y la adaptación del espacio público. De los modelos tradicionales de demanda a la planificación integrada del transporte. *Café de las ciudades*, Año 7 Nro. 63 (enero), Buenos Aires. Disponible en:
http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_63.htm.
- Hinrichsen, D., R. Salem, R. y R. Blackburn. 2002. Meeting the Urban Challenge. Population Reports Series M, Nro. 16. Population Informa-

- tion Program. Baltimore: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. Disponible en:
<http://www.infoforhealth.org/pr/m16/m16.pdf>.
- Hoover, G. A., J. P. Formby y H. Kim. 2004. Poverty, Non-White Poverty, and the Sen Index. *Review of Income and Wealth* 50(4):543–59.
- Imparato, I. y J. Ruster. 2003. *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Iyenda, G. 2005. Street Enterprises, Urban Livelihoods and Poverty in Kinshasa. *Environment and Urbanization* 17(2):55–67. Disponible en:
<http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/17/2/55>.
- Jansson, T., R. Rosales y G. D. Westley. 2003. *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.bouldermicrofinance.org/files/Principios%20y%20pr%C3%A1cticas%20para%20la%20regulaci%C3%B3n%20y%20supervi%C3%B3n%20de%20las%20microfinanzas.pdf>.
- Jargowsky, P. A. 2005. Response to George C. Galster's 'Consequences from the Redistribution of Urban Poverty During the 1990s: A Cautionary Tale.' *Economic Development Quarterly* 19(2):133–35.
- Jones, G. A. y R. D. F. Bromley. 1996. The Relationship between Urban Conservation Programmes and Property Renovation: Evidence from Quito, Ecuador. *Cities* 13(6):373–85.
- Kapoor, M., S. V. Lall, M. Lundberg y Z. Shalizi. 2004. Location and Welfare in Cities: Impacts of Policy Interventions on the Urban Poor. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 3318. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3318.html>.
- Kellet, P. y G. A. Tipple, G. A. 2000. The Home as Workplace: A Study of Income-Generating Activities within the Domestic Setting. *Environment and Urbanization*, 12(1):203–13. Disponible en:
<http://www.research4development.info/pdf/outputs/R62651.pdf>.
- Kessides, C. 1997. World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kingsley, G. T. y K. L. S. Pettit. 2005. Comment on George C. Galster's 'Consequences from the Redistribution of Urban Poverty during the 1990s: A Cautionary Tale.' *Economic Development Quarterly* 19(2):126–32.

- Lane, V. 1995. Best Management Practices in U.S. Public Housing. *Housing Policy Debate* 6(4):867–904.
- Lanjouw, J. O. y M. Ravallion. 1995. Poverty and Household Size. *Economic Journal* 105(433):1415–34. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/08/01/000009265_3970716141454/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Lanjouw, J. O. y P. Lanjouw. 1997. Poverty Comparison with Noncompatible Data. Theory and Illustrations. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 1709. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Leinberger, C. B. 2005. *Turning around Downtown: Twelve Steps to Revitalization*. Resumen de investigación. Washington, D.C.: The Brookings Institution. Disponible en:
http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/03downtowndownredevelopment_leinberger/20050307_12steps.pdf.
- Levine, J. 2002. Congestion Pricing's Conditional Promise: Promotion of Accessibility or Mobility? Serie de documentos de trabajo. Michigan, MI: Urban and Regional Research Collaborative, University of Michigan.
- Loayza, N. 1995. Economics of the Informal Sector. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1727/wps1727.pdf>.
- Mac Donald, J. 2003. Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En: Jordán, R. y D. Simioni (comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mansuri, G. y V. Rao. 2003. Community-Based and -Driven Development: A Critical Review. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 3209. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Ecología, Desarrollo y Planificación Sostenible; Isted; Ministerio de Asuntos Extranjeros y Europeos; Agencia Francesa de Desarrollo (AFD); Instituto de Planificación y Urbanismo de la Región de Ile de France (IAURIF). 2007. *Ciudades en devenir. Claves para comprender y actuar*. París: Ministerio de Ecología, Desarrollo y Planificación Sostenible, Isted, AFD e IAURIF. Disponible en:
<http://www.villesendevenir.org/>.

- MIT (Massachusetts Institute of Technology) y Banco Mundial. 2001. *Upgrading Urban Communities: A Resource for Practitioners*. Edición 2001. Washington, D.C.: MIT y Banco Mundial. Disponible en: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/index.html>.
- _____. Página web sobre mejoramiento urbano. Disponible en: <http://web.mit.edu/urbanupgrading>.
- _____. Página web sobre descentralización. Disponible en: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/introduction/index.html#Anchor-What-33869>.
- Mitlin, D. 2001. Civil Society and Urban Poverty: Examining Complexity. *Environment and Urbanization* 13(2):151–73.
- _____. 2004. *Understanding Urban Poverty: What the Poverty Reduction Strategy Papers Tell Us*. Documento de trabajo sobre reducción de la pobreza en zonas urbanas Nro. 13. Londres: International Institute for Environment and Development. Disponible en: <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=9321IIED>.
- _____. 2007. New Directions in Housing Policy. En: *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mitlin, D. y D. Satterthwaite. 2002. How the Scale and Nature of Urban Poverty are Under-Estimated: The Limitations of the US\$1 a Day Poverty Line. Proceedings of the Urban Development for Poverty Reduction: Towards a Research Agenda. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.worldbank.org/urban/symposium2002/docs/pres-paper/paper-pdf/mitlin-and-satterthwaite-dec-02.pdf>.
- Montezuma R. 2003. Ciudad y transporte: la movilidad urbana. En: Balbo, M., R. Jordán y D. Simioni (eds.), *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: CEPAL y Cooperazione Italiana.
- Montgomery M. y P. C. Hewett. 2003. Looking Beneath the Urban Averages: The Effects of Household and Neighborhood Poverty on Health. Ponencia presentada en el Urban Research Symposium del Banco Mundial, 15 al 17 de diciembre. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Moser, C. 1997. *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development* 26(1):1–19.

- _____. 2004. Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap. *Environment and Urbanization* 16(2):3–16. Disponible en: <http://www.brookings.edu/views/op-ed/200410moser.pdf>.
- _____. 2006. *Asset-Based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context: An Introduction to Asset Accumulation Policy and Summary of Workshop Findings*. Documento de trabajo de economía y desarrollo Nro. 1. Washington, D.C.: Brookings Institution. Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2006/11sustainabledevelopment_moser/200611moser.pdf.
- Moser, C., A. Winton y A. Moser. 2005. Violence, Fear and Insecurity among the Urban Poor in Latin America. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Narayan D. (ed.). 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095094954594/draft.pdf>.
- Naciones Unidas. 2003. *Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2004. *State of the World's Cities 2004/2005: Globalization and Urban Culture*. Virginia: Stylus Publishing.
- _____. 2008a. World Urbanization Prospects: The 2007 Revision. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población. Disponible en: http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf.
- _____. 2008b. World Population Prospects: The 2007 Revision Population Database. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población. Disponible en: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=2>.
- Navarro, L. 2001. Exploring the Environmental and Political Dimensions of Poverty: The Cases of the Cities of Mar del Plata and Necochea-Quequén. *Environment and Urbanization* 13(1):185–99.
- Nitti, R. y B. Dahiya. 2004. Community Driven Development in Urban Upgrading. Social Development Notes, 85. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPUR-BDEV/PublicationsandReports/20465088/cdd-urban-upgrading.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Ginebra: OIT. Disponible en: <http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf>.
- _____. 2008. *Global Employment Trends*. Ginebra: OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/get08.pdf>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2002. *Improving Health Outcomes of the Poor*. Informe del Grupo de Trabajo 5 de la Comisión de Macroeconomía y Salud. Ginebra: OMS. Disponible en: <http://whqlibdoc.who.int/publications/9241590130.pdf>.
- Pacione, M. 2005. *Urban Geography: A Global Perspective*. Oxford, Reino Unido: Routledge.
- Perlman, J. E. 2007. Marginality: From Myth to Reality in the *Favelas* of Rio de Janeiro, 1968–2005. En: Roy, A. y N. AlSayyad (eds.), *Urban Informality in an Era of Liberalization: A Transnational Perspective*. Lanham, MD: Lexington Books. Disponible en: http://www.megacitiesproject.org/Marginality_from_Myth_to_Reality.pdf.
- Perry, G. et al. 2007. Informality: Exit and Exclusion. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/CHO.pdf>.
- Popkin, S. J. et al. 2004. A Decade of Hope VI: Research Findings and Policy Challenges. Washington, D.C.: Urban Institute. Disponible en: http://www.urban.org/UploadedPDF/411002_HOPEVI.pdf.
- Power, A. 2000. Poor Areas and Social Exclusion. En: Power, A. y W. J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of Cities*. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE).
- Prennushi, G., G. Rubio y K. Subbarao. 2002. Monitoring and Evaluation. En: Banco Mundial, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4480_chap3.pdf.
- Quartesan, A., M. Romis y F. Lanzafame. 2007. Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

- http://www.emprendimientosculturales.com/documentos/Industrias_Culturales_BDI.pdf.
- Ravallion, M. 1995. Growth and Poverty: Evidence for Developing Countries in the 1980s. *Economic Letters* 48: 411–17.
- _____. 1996. Issues in Measuring and Modelling Poverty. *Economic Journal* 106:1328–43. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1996/06/01/000009265_3961214130609/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- _____. 1998. Poverty Lines in Theory and Practice. Documento de trabajo LSMS Nro. 133. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000094946_99031911030079/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Ravallion, M. y B. Bidani. 1994. How Robust is a Poverty Profile. *World Bank Economic Review* 8:75–102. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1993/11/01/000009265_3970716140957/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Ravallion, M. y M. Lokshin. 1999. Subjective Economic Welfare. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 2106. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rawlings, L. y G. M. Rubio. 2003. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas Nro. 3119. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/09/30/000094946_0309160409264/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Rawlings, L., L. Sherburne-Benz y J. Van Domelen. 2004. *Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Robinson, M. 2004. *La revolución microfinanciera. Finanzas sostenibles para los pobres*. Washington, D.C.: Acción Internacional.
- Rojas, E. 2004. *Los desafíos de un continente urbano. La acción del BID en el desarrollo urbano*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

- <http://www.iadb.org/sds/doc/Urban%20spanish2-19-04final-.pdf>.
- Rojas, E. y C. de Moura Castro. 1999. *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano. Desafíos y oportunidades*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/patrimonio.pdf>.
- Rojas, E. y M. Greene. 1995. Reaching the Poor: Lessons from the Chilean Housing Experience. *Environment and Urbanization* 7(2): 31–50.
- Rojas, M. 2004. Well-being and the Complexity of Poverty: A Subjective Well-Being Approach. Documento de investigación del WIDER Nro. 2004/29. Helsinki: World Institute for Developing Economics Research (WIDER).
- Ruggeri Laderchi, C. 2005. Working One's Way Up: The Urban Poor and the Labor Market. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Satterthwaite, D. 2001a. Rural and Urban Poverty: Understanding the Differences. *Economic Perspectives* 6(3):33–6.
- . 2001b. Reducing Urban Poverty: Constraints on the Effectiveness of Aid Agencies and Development Banks and Some Suggestions for Change. *Environment and Urbanization* 13(1):137–57.
- . 2001c. From Professionally Driven to People-Driven Poverty Reduction: Reflections on the Role of Shack/Slum Dwellers International. *Environment and Urbanization* 13(2):135–38. Disponible en: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_partic_proc/IIED_Satterthwaite_people_driven.pdf.
- . 2003. The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 590(1):73–92.
- Sen, A. 1999. *Commodities and Capabilities*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Serageldin, I., E. Shluger y J. Martin-Brown (eds.). 2001. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://books.google.com/books?id=Lm50mS8oSv8C>.
- Sethuraman, S. V. 1998. Gender, Informality and Poverty: A Global Review. *Gender Bias in Female Informal Employment and Incomes in Developing*

- Countries. Versión borrador de un estudio con el Banco Mundial y WIEGO. Disponible en:
<http://wiego.org/papers/sethcontents.html>.
- Sharma, M. 2000. *Impact of Microfinance on Poverty Alleviation: What Does Emerging Evidence Indicate?* Rural Financial Policies for Food Security of the Poor, Policy Brief Nro. 2. Washington, D.C.: IFPRI. Disponible en:
http://www.ifpri.org/themes/mp05/brief/mp05_brief02.pdf.
- Solimano, A. 2004. Reassessing Social Policies in Latin America: From the Washington Consensus to the Rights-Based Development. Ponencia presentada en el seminario de trabajo sobre derechos y desarrollo en América Latina. Santiago de Chile, 9 al 10 de diciembre. Disponible en:
<http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-ReassessingSocialPolicies-e.pdf>.
- Solo, T. 1999. Lessons in Urban Upgrading: A Historical Perspective. US and Latin America. Materiales de estudio del módulo sobre estrategias de análisis y reducción de la pobreza urbana. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/Documents/lesson-in-urban-upgrading.pdf>.
- Stephens, C. et al. 1997. Urban Equity and Urban Health: Using Existing Data to Understand Inequalities in Health and Environment in Accra, Ghana, and São Paulo, Brazil. *Environment and Urbanization* 9(1):181–202.
- Suárez-Berengueta, R. 2000. Health System Inequalities and Inequities in Latin America and the Caribbean: Findings and Policy Implications. Documento de trabajo de la División de Salud y Desarrollo Humano de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Washington, D.C.: OPS. Disponible en:
<http://www.paho.org/English/HDP/HDD/suarez.pdf>.
- Subramanian, S. 2004. Indicators of Inequality and Poverty. Documento de investigación del WIDER Nro. 25. Helsinki: World Institute for Developing Economics Research (WIDER). Disponible en:
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-025/.
- Sugden, R. 1986. Review of Commodities and Capabilities by Amartya Sen. *Economic Journal* 96(383):820–22. Disponible en:
<http://www.jstor.org/stable/2232999?origin=JSTOR-pdf>.

- Sumner, A. 2004. Economic Well-Being and Non-Economic Well-Being: A Review of the Meaning and Measurement of Poverty. Documento de investigación del WIDER Nro. 30. Helsinki: World Institute for Developing Economics Research (WIDER). Disponible en: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-030/.
- Thorbecke, E. 2005. Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues. Ponencia preparada para la conferencia internacional sobre las muchas dimensiones de la pobreza. Centro Internacional de Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Brasilia, 29 al 31 de agosto. Disponible en: <http://www.arts.cornell.edu/econ/et17/Erik%20Thorbecke%20files/Multi1.pdf>.
- Thorbecke E. y G. Mwabu, G. 2005. Research Contributions of the AERC Collaborative Project on Poverty, Income Distribution and Labor Markets in Africa. Nairobi: African Economic Research Consortium (AERC).
- Turner, M. A., S. Popkin y M. Cunningham. 2000. Section 8 *Mobility and Neighborhood Health: Emerging Issues and Policy Challenges*. Washington, DC: Urban Institute. Disponible en: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=309465>.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2002. *State of the World population 2002. People, Poverty and Possibilities*. Nueva York: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2002/index.htm>.
- _____. 2007. *State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*. Nueva York: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html>.
- UN-Habitat. 2008. *The State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. Londres: Earthscan/James & James. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2562>.
- Urban Resource Centre. 2001. Urban Poverty and Transport: A Case Study from Karachi. *Environment and Urbanization* 13(1):223–33.
- Vanderschueren, F. 1996. From Violence to Justice and Security in Cities. *Environment and Urbanization* 8(1):93–112. Disponible en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1899_49562_franz_paper.pdf.

- Victoria Transport Policy Institute. 2008. *TDM Enciclopedia*. Victoria, Canada: VTPI. Disponible en:
<http://www.vtpi.org/tdm/tdm120.htm>.
- Villoria Siegert, N. 2004. ¿Qué hacer con la vivienda pública de alquiler? Retos y opciones. Washington, D.C.: BID. Disponible en:
<http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-Quehacerconlavivienda-s.pdf>.
- Vincent, G. 2005. Sustainable Microentrepreneurship: The Roles of Microfinance, Entrepreneurship and Sustainability in Reducing Poverty in Developing Countries. Kobe, Japón: The Global Development Research Center (GDRC). Disponible en:
http://www.gdrc.org/icm/micro/guy_sust-micro.pdf.
- Volpi, E. 2002. Street Children: Promising Practices and Approaches. Documento de trabajo del Instituto del Banco Mundial Nro. 37196. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37196.pdf>.
- Watson, V. 2007. Urban Planning and Twenty-First Century Cities. En: *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars. Disponible en:
<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/GlobalPoverty.pdf>.
- Wen, M., C. R. Browning y K. A. Cagney. 2003. Poverty, Affluence, and Income Inequality: Neighborhood Economic Structure and its Implications for Health. *Social Science and Medicine* 57:843–60.
- Winton, A. 2004. Urban Violence: A Guide to the Literature. *Environment and Urbanization* 16(2):165–84.
- Woolcock, M. 2005. Calling on Friends and Relatives: Social Capital. En: Fay, M. (ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPURBDEV/Home/20843636/UrbanPoorinLA.pdf>.
- Wratten, E. 1995. Conceptualising Urban Poverty. *Environment and Urbanization*, 7(1):11–38.
- Wyss, K. 2003. *Access of the Urban Poor and Vulnerable to Health Care in Africa SDC Experiences in N'Djaména, Douala and Dar es Salaam*. Berna: Swiss Agency for Development and Cooperation.

METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA Y CUESTIONARIO

I

Este anexo incluye una descripción detallada de la metodología de las encuestas aplicada en los cuatro estudios de caso que se ocupan de las áreas centrales de las siguientes ciudades latinoamericanas: La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador), Rio de Janeiro (Brasil) y Valparaíso (Chile). Tras esta descripción se presenta el cuestionario utilizado en las cuatro ciudades citadas.

Localización

De acuerdo con la definición de centro urbano presentada en esta publicación, se identificaron áreas específicas de investigación para cada estudio de caso. La encuesta se centró en las zonas en donde están concentradas las actividades empresariales y donde se han llevado a cabo iniciativas de rehabilitación urbana. Además, según las recomendaciones de los colaboradores locales, se eligió una zona específica, considerada estratégica para el proceso de desarrollo urbano futuro.

Muestra

La muestra incluyó entrevistas a tres grupos de individuos. El primer grupo se compone de no residentes pobres que viven en áreas periféricas y que viajan al centro todos los días, como vendedores ambulantes y mendigos. El segundo grupo abarca a los residentes pobres y no pobres; se incluyeron también en este grupo a quienes viven en áreas residenciales que forman parte de programas de rehabilitación urbana.¹ El tercer grupo está formado

¹ Para evitar la duplicación del recuento, se excluyeron los vendedores ambulantes y mendigos que compartían una misma zona de residencia. También se excluyeron las barriadas marginales o favelas que no formaran parte de un proyecto formalizado e inminente de restauración, ya que los pobres que allí residen resultaban relevantes para la encuesta en tanto se desplazaran regularmente al centro urbano. Evidentemente, no todas las personas provenientes de barrios marginales son necesariamente vendedores ambulantes o pobres y, en este sentido, queda fuera del alcance de este estudio incluir en la encuesta a la gente que trabaja en su casa o en las empresas de los no pobres.

por representantes de empresas de la zona céntrica, como comerciantes, restaurantes y hoteles. De los 600 cuestionarios completados, aproximadamente el 40% corresponde a residentes pobres, el 20% a residentes no pobres, el 30% a no residentes pobres y el 10% a los comerciantes del centro.² Además, los datos de las encuestas se integraron con entrevistas efectuadas en cada ciudad a líderes comunitarios y encargados de la toma de decisiones, a fin de conocer sus opiniones sobre los principales temas de análisis y políticas públicas.

Rastreo y línea de pobreza

A los efectos de minimizar costos, se adoptó un sencillo indicador del nivel de pobreza: la renta per cápita por hogar. Si el entrevistado indicaba un valor por debajo del umbral, la entrevista proseguía; de otro modo, se interrumpía. A pesar de las discrepancias relativas al uso de los ingresos per cápita como indicador en vez del gasto en consumo, cabe destacar que el objetivo del estudio no era evaluar la magnitud del fenómeno de la pobreza en los centros urbanos. Por ello, la elección de un indicador y de la línea de pobreza tiene una importancia relativa en términos de la calidad de

la información que se esperaba obtener como resultado del estudio.

Contenido del cuestionario

Tras una breve serie de preguntas sobre la composición del hogar y acerca de los ingresos que se requieren para la selección de la muestra, se dividió el cuestionario en dos partes: una sección cuantitativa y una cualitativa. La primera incluye preguntas sobre el consumo del hogar (productos de alimentación y otros), vivienda, ocupación, producción, acceso (a educación, salud, servicios, seguros y créditos), gastos adicionales (por ejemplo, el transporte) y precios. La sección cualitativa incluye preguntas que pretenden identificar percepciones subjetivas acerca de: i) los indicadores de bienestar y línea de pobreza, ii) la condición relativa del hogar, y iii) el tipo de intervención necesaria para reducir la pobreza en centros urbanos de modo eficaz.

² Con el fin de establecer una comparación, el tamaño de la muestra fue aproximadamente el mismo en las cuatro ciudades en cuestión. Una opción alternativa habría sido incluir una muestra más amplia en ciudades más grandes o en ciudades con un número mayor de pobres urbanos, según los resultados de encuestas o censos previos.

Cuestionario

PARTE 1 – PERFIL DEL HOGAR

Sección A – Identificación del hogar

A.1 NOMBRE DEL ENTREVISTADOR: _____

A.2 FECHA DE LA ENTREVISTA: _____

A.3 NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA: _____

A.4 NOMBRE DEL DISTRITO: _____

A.5 GRUPO: _____

A.6 HOGAR NÚMERO: _____

Sección B – Composición del hogar

Escriba el nombre de las personas que normalmente viven y comen juntas en el hogar.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nombre de la persona a cargo										

B.1 Sexo

Hombre										
Mujer										

B.2 ¿Contribuye [NOMBRE] a los ingresos del hogar? (Sí o No)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

B.3 ¿Cuál es la relación de [NOMBRE] con la persona a cargo de la familia?

Persona a cargo										
Esposo/a										
Pareja										
Hijo/Hija										
Padre/Madre										
Pariente (otro)*										
Sin relación familiar										

* (Por ejemplo: nieto, nieta, primo, tío, tía, yerno, nuera, etc.)

Sección F – Activos y servicios del hogar

F.1 La familia o un miembro de la familia:

Es dueño/a de la vivienda	
Alquila la vivienda	
Utiliza la vivienda sin pagar alquiler	
Otro	

F.2 ¿Cuántas habitaciones hay en su vivienda?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

F.3 ¿Cuántas camas hay en la vivienda? (Las camas dobles cuentan como 2.)

--	--

F.4 ¿Se utiliza la vivienda para otros fines además de habitar en ella?

Sí	
No	

F.5 ¿Es la familia dueña de alguno de los siguientes objetos?

Plancha eléctrica	
Frigorífico	
Televisor	
Radio	
Reloj	
Máquina de coser	
Estufa de gas/ eléctrica	
Bicicleta	
Motocicleta	
Coche o camión	
Carro de transporte	
Teléfono móvil	

Reproductor de video		_____
Reproductor de DVD		_____
Computadora personal		_____

Incluya únicamente aquellos objetos que funcionen

F.6 ¿Hay electricidad en la casa?

Sí		_____
No		_____

F.7 ¿Con qué frecuencia en los últimos 3 meses tuvo problemas para satisfacer las necesidades alimentarias de su familia?

Nunca		_____
Rara vez		_____
A menudo		_____
Siempre		_____

F.8 ¿Cómo compara la situación económica general del hogar con respecto a un año atrás?

Es mucho peor ahora		_____
Es un poco peor ahora		_____
Es igual		_____
Es algo mejor ahora		_____
Es mucho mejor ahora		_____
No lo sé		_____

F.9 ¿Cómo compara la situación económica general del barrio con respecto a un año atrás?

Es mucho peor ahora		_____
Es un poco peor ahora		_____
Es igual		_____
Es algo mejor ahora		_____

Es mucho mejor ahora		
No lo sé		

F.10 ¿De qué manera consigue agua potable?

Llega por un conducto a la casa o al barracón		
Grifo público en el exterior o pozo		
Vendedor o camión cisterna		
Otro		

F.11 ¿Qué tipo de inodoro se utiliza en su casa?

Ninguno		
Se tira de la cadena y baja a la tubería		
Se tira de la cadena y va a un pozo séptico		
Cubo		
Letrina cubierta		
Letrina descubierta		
Letrina con tubo de ventilación		
Otro		

F.12 ¿Cuál es el principal combustible que utiliza para cocinar?

Leña		
Carbón		
Queroseno/gasóleo		
Gas		
Electricidad		
Otro		

h. Otro		
Total POR ENTREVISTADO/A		

Sección G – Percepción de las políticas

G.1 ¿Se siente usted “excluido/a” por razones de ...?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
Salud	A	B	C	D
Educación	A	B	C	D
Raza	A	B	C	D
Género	A	B	C	D

G.2 ¿Se siente usted excluido en virtud del barrio en que vive?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
	A	B	C	D

G.3 ¿Percibe usted discriminación en la vida pública?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
En el acceso a la justicia	A	B	C	D
En el acceso al servicio de la policía	A	B	C	D
En la expresión de sus derechos civiles	A	B	C	D
En la expresión de sus derechos políticos	A	B	C	D

G.4 De acuerdo con su percepción, ¿quién es más eficaz en la mejora de sus condiciones de vida?

- El gobierno del país
- El gobierno local
- Las ONG
- La Iglesia
- Los donantes privados

- G.5** En su opinión, ¿cuáles deberían ser las prioridades de las políticas públicas en el centro urbano?
- a. Educación
 - f. Salud
 - a. Parques públicos y espacios al aire libre
 - b. Desarrollo de zonas comerciales
 - c. Aparcamientos
 - d. Aseos públicos
 - e. Recolección de basura
- G.6** En su opinión, ¿qué actividades económicas se necesitan para mejorar el entorno económico de los centros urbanos?
- a. Turismo
 - b. Comercios y servicios
 - c. Artesanías
 - d. Una combinación de todas éstas
 - e. Otra

PARTE 2 – INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

Sección H – Actividades de la calle

- H.1** ¿Qué tipo de mercancía o servicio describe mejor su tipo de actividad? (Señale UNA respuesta.)
- a. Comida
 - b. Textil
 - c. Artesanía
 - d. Agua
 - e. Servicios (recolección de basura, ...)
 - f. Otro. Especifique, por favor: _____
- H.2** ¿Su actividad se realiza de manera formal?
- a. Sí
 - b. No
- H.3** ¿Cuánto tiempo lleva en funcionamiento su actividad? (Señale UNA opción; incluya el tiempo total en la localización actual y en otros lugares donde haya realizado la actividad previamente.)
- a. Menos de 1 año
 - b. 1–5 años
 - c. 6–10 años
 - d. 11–20 años
 - e. Más de 20 años

H.4 ¿Su actividad está establecida en un lugar o es ambulante?

- a. Establecida
- b. Ambulante

Si la respuesta es b, diríjase a la pregunta H.6

H.5 ¿Cuánto tiempo lleva en su lugar actual? _____ año(s)

H.6 ¿Qué grado de satisfacción tiene con el lugar actual de su actividad? (Señale UNA respuesta.)

- a. Muy satisfecho/a
- b. Satisfecho/a
- c. Neutral
- d. Insatisfecho/a
- e. Muy insatisfecho/a

H.7 ¿Está pensando en cambiar de lugar?

- a. Sí
- b. No

H.8 Si piensa mudarse, ¿adónde le gustaría hacerlo?

- a. A otro lugar en el centro, con mejores servicios.
- b. A otro lugar fuera del centro.

H.9 ¿Dónde ha estado usted ubicado/a anteriormente?

- a. En otra ciudad
- b. En la misma ciudad, pero en otra zona fuera del centro
- c. En otro lugar en el centro

H.10 ¿Percibe la existencia de conflictos con ...?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
Residentes	A	B	C	D
Comerciantes	A	B	C	D
Vendedores ambulantes	A	B	C	D
Policía	A	B	C	D
Autoridades municipales	A	B	C	D
Otros	A	B	C	D

H.11 En su opinión, ¿cuáles son los desafíos de trabajar en el centro?

	Gran desafío	Desafío menor	No lo sé	Ningún desafío
Conflicto con otros vendedores ambulantes	A	B	C	D
Contaminación	A	B	C	D
Tráfico	A	B	C	D
Robo	A	B	C	D
Vandalismo	A	B	C	D
Extorsión	A	B	C	D
Mendicidad	A	B	C	D
Venta ambulante	A	B	C	D
Otros	A	B	C	D

H.12 En su opinión, ¿cuáles deberían ser las prioridades de las políticas públicas en el centro urbano?

- a. Educación
- b. Salud
- c. Parques públicos y espacios al aire libre
- d. Desarrollo de zonas comerciales
- e. Aparcamientos
- f. Aseos públicos
- g. Recolección de basura

H.13 En su opinión, ¿qué se necesita para mejorar el entorno económico de los centros urbanos?

- a. Turismo
- b. Comercios y servicios
- c. Artesanías
- d. Una combinación de todas éstas
- e. Otros

Sección I – Residentes del centro urbano

I.1 ¿Qué grado de satisfacción tiene usted con el lugar actual de su hogar? (Señale UNA respuesta.)

- a. Muy satisfecho/a
- b. Satisfecho/a
- c. Neutral
- d. Insatisfecho/a
- e. Muy insatisfecho/a

I.2 ¿Está pensando en mudarse de lugar?

- a. Sí
- b. No

Si la respuesta es negativa, diríjase a la pregunta I.4

I.3 ¿Adónde le gustaría mudarse?

- a. A otro lugar del centro urbano, con mejores servicios
- b. A otro lugar fuera del centro urbano

I.4 Por favor, valore a continuación los desafíos que está experimentando por vivir en el centro de la ciudad:

	Gran desafío	Desafío menor	No lo sé	Ningún desafío
Conflicto con el dueño del edificio	A	B	C	D
Conflicto con otros residentes	A	B	C	D
Alquiler caro	A	B	C	D
Compras caras	A	B	C	D
Contaminación	A	B	C	D
Tráfico	A	B	C	D
Mal estado del edificio	A	B	C	D
Robo	A	B	C	D
Vandalismo	A	B	C	D
Extorsión	A	B	C	D
Mendicidad	A	B	C	D
Venta ambulante	A	B	C	D
Otro	A	B	C	D

I.5 En su opinión, ¿cuáles deberían ser las prioridades de las políticas públicas en el centro urbano?

- a. Educación
- b. Salud
- c. Parques públicos y espacios al aire libre
- d. Desarrollo de zonas comerciales
- e. Aparcamientos
- f. Aseos públicos
- g. Recolección de basura

- I.6** En su opinión, ¿qué se necesita para mejorar el entorno económico de los centros urbanos?
- Turismo
 - Comercios y servicios
 - Artesanías
 - Una combinación de todas éstas
 - Otro

PARTE 3 – ACTIVIDADES COMERCIALES

Sección J – Negocios

- J.1** ¿Cuál de los siguientes rubros describe mejor su actividad? (Señale UNA respuesta.)
- Restaurante
 - Venta (tienda/comercio)
 - Servicio (negocio)
 - Artesanías
 - Otro. Especifique, por favor: _____
- J.2** Tipo de mercancía o servicios: _____
- J.3** ¿A cuántas personas tiene usted empleadas? _____ (incluido/a usted)
- J.4** ¿Cuál es el tamaño en metros cuadrados de su almacén o tienda/comercio? _____ metros cuadrados
- J.5** ¿Cuánto tiempo lleva en funcionamiento su actividad? (Señale UNA opción; incluya el tiempo total en esta ubicación y en otros lugares donde realizó la actividad previamente.)
- Menos de 1 año
 - 1–5 años
 - 6–10 años
 - 11–20 años
 - Más de 20 años
- J.6** ¿Es usted propietario/a de su negocio o alquila el espacio en el que está situado?
- Propietario/a
 - En alquiler
 - En alquiler, y lo quiero comprar
- J.7** ¿Cuánto tiempo lleva en el lugar actual? _____ año(s)

J.8 ¿Ha incrementado el volumen de su negocio en los dos últimos años?

- a. Sí
- b. No, disminuyó
- c. No, es igual

Si la respuesta es c, diríjase a la pregunta J.10

J.9 ¿Por qué razones?

- a. Mejora/empeoramiento del servicio a los clientes
- b. Mejora/empeoramiento de la gestión
- c. Mejora/empeoramiento del trabajo de marketing
- d. Mejora/empeoramiento de la economía local/nacional
- e. Mejora/empeoramiento del entorno comercial en el centro de la ciudad
- f. Mejora/empeoramiento de la competencia entre vendedores ambulantes

J.10 ¿Tiene planes de ampliar o reducir su actividad en un futuro cercano? (Señale UNA opción.)

- a. Tengo planes de ampliar los productos/servicios o el tamaño del local, en el centro urbano.
- b. Tengo planes de ampliar los productos/servicios o el tamaño del local, en un lugar fuera de la ciudad.
- c. Tengo planes de reducir los productos/servicios o el tamaño del local, en el centro urbano.
- d. No tengo planes de cambiar nada.

J.11 ¿Qué grado de satisfacción tiene con respecto al lugar actual de su negocio? (Señale UNA respuesta.)

- a. Muy satisfecho/a
- b. Satisfecho/a
- c. Neutral
- d. Insatisfecho/a
- e. Muy insatisfecho/a
- f. Tengo planes de mudanza

J.12 ¿Están usted o el dueño del edificio considerando algún proyecto de mejora del inmueble?

- a. Sí
- b. No
- c. No lo sé

J.13 Por favor, valore a continuación los desafíos que está experimentando en su negocio. (Señale UNA respuesta para cada ítem.)

	Gran desafío	Desafío menor	No lo sé	Ningún desafío
Conflicto con el dueño del edificio o inquilino	A	B	C	D

Dificultad para encontrar o mantener empleados	A	B	C	D
Servicios caros o no disponibles	A	B	C	D
Los sueldos o beneficios de los empleados resultan costosos	A	B	C	D
Alquiler caro	A	B	C	D
Transporte o envíos caros	A	B	C	D
Financiamiento insuficiente	A	B	C	D
Insuficientes aparcamientos	A	B	C	D
Competencia en la ciudad	A	B	C	D
Competencia fuera de la ciudad	A	B	C	D
Mal estado del edificio	A	B	C	D
Reglamentaciones restrictivas para los negocios	A	B	C	D
Hurto o robo en la tienda/el negocio	A	B	C	D
Empleados sin cualificación	A	B	C	D
Vandalismo	A	B	C	D
Extorsión	A	B	C	D
Mendicidad	A	B	C	D
Venta ambulante	A	B	C	D
Congestión del tráfico	A	B	C	D
Otro _____	A	B	C	D

J.14 ¿En qué medida está de acuerdo/en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? (Señale UNA respuesta para cada ítem.)

	En total acuerdo (2)	Algo de acuerdo (1)	Neutral (0)	Algo en desacuerdo (-1)	En total desacuerdo (-2)
La protección de la policía local es sobresaliente	A	B	C	D	E
Me siento seguro en el centro urbano, incluso de noche	A	B	C	D	E
La protección de los bomberos es sobresaliente	A	B	C	D	E
El servicio de gestión de residuos es sobresaliente	A	B	C	D	E

Los servicios municipales locales valen lo que se paga en impuestos por ellos	A	B	C	D	E
Siempre procuro comprar productos y servicios en mi zona	A	B	C	D	E
Siempre procuro que mis clientes vayan a otros negocios en el centro urbano	A	B	C	D	E
Siempre busco maneras de cooperar con otros negocios complementarios del centro urbano	A	B	C	D	E
La mezcla actual de negocios en el centro urbano ayuda a mi negocio	A	B	C	D	E
El aspecto y las condiciones del centro urbano ayudan a mi negocio	A	B	C	D	E
La fachada de mi edificio atrae a los clientes a mi negocio	A	B	C	D	E
El aspecto y los productos de mi escaparate y almacén ayudan a mi negocio	A	B	C	D	E
La publicidad y los anuncios ayudan a mi negocio	A	B	C	D	E
Mi tienda/comercio está abierta/o cuando los clientes quieren comprar	A	B	C	D	E
Los empleados de mi negocio ofrecen un gran servicio a los clientes	A	B	C	D	E
El centro urbano de la ciudad X es un lugar excelente para tener un negocio	A	B	C	D	E

J.15 ¿Qué pasos deben darse en este momento para mejorar la prosperidad económica del centro urbano?

- Turismo
- Comercios y servicios
- Artesanías
- Una combinación de todas éstas
- Otro

1. LA PAZ

1.1 *Visión general*

1.1.1 *Resumen de la historia y la dinámica de la población*

La Paz, capital de Bolivia, fue fundada en 1548 en una gran cuenca escarpada formada por el río Choqueyapu y otros ríos pertenecientes al sistema hidrográfico del río La Paz. Situada a 3.625 metros por encima del nivel del mar, La Paz se caracteriza por la expansión urbana de una corona de asentamientos construidos por todo del valle sobre terrenos inestables y con fuertes pendientes. Con frecuencia, la escasa calidad de las casas y la peculiar geomorfología de la ciudad hacen que sus habitantes sean muy vulnerables a las catastróficas consecuencias de los deslizamientos de tierras, derrumbes de edificios e inundaciones, desastres que han provocado un gran número de víctimas a lo largo de los años.

El municipio de La Paz comprende un área urbana de 18.009,8 hectáreas y un área rural de 183.180,8 hectáreas. La ciudad experimentó un crecimiento relativamente lento hasta principios del siglo XX; a partir de en-

tonces se desarrolló rápidamente como un importante centro minero de estaño y se convirtió en el centro político del país.¹ En la primera mitad de dicho siglo, la población aumentó de 60.000 a 267.000 habitantes, con una tasa de crecimiento anual cercana al 3% (La Paz LIDER, 2006). La ciudad continuó expandiéndose con vigor hasta principios de los años ochenta. En 1976 tenía 635.285 habitantes, pero en las dos últimas décadas del siglo XX, la tasa de crecimiento disminuyó paulatinamente, pasando de un 1,8% entre 1976 y 1992 a un 1,1% entre 1992 y 2001. La reducción se debió, en gran parte, a la falta de nuevos terrenos disponibles (a causa de las limitaciones físicas de la cuenca en la que está situada la ciudad), que atrajo a plantas industriales (como una refinería petrolífera) y al aeropuerto ubicado en la meseta hacia el extremo del valle. Según el último censo nacional (2001) la población de La Paz era de 789.585 habitantes.²

¹ Por medio de esta actividad, ha surgido una nueva élite económica, la cual compite con los que amasaron sus fortunas con la minería de la plata pero que se vieron afectados negativamente por la disminución de la demanda mundial de este mineral.

² La población total, incluido el macrodistrito rural de Hampaturi/Zongo, asciende a 793.292 personas.

Estos nuevos establecimientos y la demanda sostenida de vivienda han impulsado la emigración hacia El Alto y hacia otras ciudades.³ El Alto, que al principio se desarrolló como un poblado para que residieran en él los criados de las familias de La Paz, tenía en 1950 una población de 11.000 habitantes (Sandoval y Sostres, 1989). En los años siguientes, experimentó una inmigración masiva. Después de la revolución de 1952, los campesinos provenientes de las haciendas establecieron nuevos asentamientos. Más tarde, en los años ochenta, la ciudad experimentó la inmigración de miles de campesinos que dejaron sus tierras a causa de las sequías causadas por El Niño. Finalmente, se produjo la afluencia de antiguos mineros que se dirigieron a El Alto tras el cierre de las minas debido a la adopción de políticas económicas liberales. Por todo ello, el crecimiento de la población de El Alto fue del 9,2% entre 1976 y 1992, y del 5,1% entre 1992 y 2001, y la cantidad de habitantes llegó a 647.350 en 2001.⁴ Actualmente, las familias de clase media también se sienten atraídas por las viviendas disponibles en dicha población, a no demasiada distancia del centro de La Paz. No obstante, los habitantes de El Alto continúan siendo notablemente más pobres que los de La Paz.

Una visión exhaustiva de la dinámica socioeconómica de La Paz no puede desligarse de la evolución demográfica de El Alto. De hecho, a diferencia de otras ciudades incluidas en este estudio, La Paz se caracteriza por la formación de una importante conurbación con la ciudad de El Alto, debido a su gran proximidad. Según el último censo, estos

dos municipios constituyen un área metropolitana que contiene un 18% de la población nacional, cifra que en 2001 ascendía a 8,3 millones de personas.⁵ Por lo tanto, cualquier análisis de las políticas de intervención en La Paz y su centro urbano debería considerar el impacto que puede tener en los flujos migratorios de El Alto.⁶

1.1.2 *Marco institucional*

Bolivia es una república que está dividida administrativamente en nueve departamentos, organizados en provincias. La administración de estas provincias se compone de secciones de provincias y cantones, y de secciones municipales. Estas últimas se subdividen en microdistritos, y los distritos están formados por organizaciones territoriales de base (OTB).

Cada departamento es administrado por un prefecto, que actúa como representante del gobierno nacional, mientras que las provincias son administradas por el subprefecto, y los cantones por el corregidor. La Paz pertenece al Departamento de La Paz (que tiene

³ Entre 1996 y 2001, la ciudad registró una pérdida total neta de 43.664 habitantes (Gobierno Municipal de La Paz, 2006).

⁴ El Alto se convirtió en municipio autónomo en 1988.

⁵ Véase el sitio web de la Unidad de análisis de políticas sociales y económicas (Udape), <http://www.udape.gov.bo/> (último acceso: marzo de 2009).

⁶ Las externalidades negativas causadas por la afluencia de miles de personas procedentes de El Alto y de las zonas rurales cercanas, también pueden contribuir a intensas protestas y a veces a manifestaciones violentas, como las que se vieron durante los disturbios de octubre de 2003.

CUADRO 1.1 Municipio de La Paz

Macrodistrito	Área (Km ²)	Población	Distritos
Municipio de La Paz	2.012	789.585	21
1. Cotahuma	16	153.655	4
2. Max Paredes	13	164.566	4
3. Periférica	26	159.123	3
4. San Antonio	23	115.659	4
5. Sur	64	127.228	3
6. Mallasa	33	5.082	1
7. Centro	5	64.272	2
Total	2.192	1.579.170	42

Fuente: INE, 2001.

una población de 2,3 millones de habitantes, lo que en 2001 equivalía aproximadamente a un 28% de la población nacional) y a la provincia de Pedro Domingo Murillo (que, con alrededor de 1,5 millones de habitantes, incluye El Alto, Palca, Mecapaca y Achocalla). El área urbana del municipio de La Paz está dividida en siete macrodistritos, 21 distritos y 536 OTB (véase el cuadro 1.1).⁷

Los niveles principales de toma de decisiones políticas son el gobierno nacional y los gobiernos municipales. La Paz y El Alto son dos municipios separados, a pesar de la norma, establecida por la Ley de Gobiernos Municipales, de responsabilidad conjunta para estos dos municipios que forman una conurbación.

El marco institucional de la política y la administración bolivianas muestra un grado de descentralización bastante alto. Sin embargo, al mismo tiempo existen problemas de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno; por ejemplo, en los sectores de educación y salud, las instituciones privadas están reguladas a nivel nacional, mientras que las públicas deben seguir las normas munici-

pales. Se aplican, por ello, regulaciones especiales a instituciones vinculadas a la policía, al ejército, al departamento de bomberos, al gobierno federal, etcétera (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a). En este contexto, el municipio, como entidad administrativa, tiene un papel primordial en la definición de las políticas de bienestar y desarrollo.⁸ También aumenta los impuestos locales, principalmente los de la propiedad, los negocios, los vehículos y las licencias de negocios. La recaudación va a un fondo general controlado por el ayuntamiento.

Además, desde 1994, la Ley de Participación Popular asigna un 20% del presupuesto nacional a los municipios, en la forma de redistribución de la renta pública según una base per cápita. Estos fondos constituyen

⁷ En los macrodistritos rurales de Hampaturi y Zongo hay incluidas tres OTB más. El Censo no proporciona datos para otros siete distritos (Gobierno Municipal de La Paz, 2006).

⁸ El concejo (que es elegido para cinco años y que designa al alcalde) y el Ejecutivo aprueban las medidas políticas municipales.

un importante recurso financiero para La Paz y probablemente sean el principal recurso para la mayoría de los municipios. La Ley en cuestión establece que la asignación de estos fondos por parte del gobierno municipal debe comportar un proceso de planificación participativa que involucre a representantes de la comunidad, quienes deben ocuparse de: a) aprobar el plan de gastos, b) garantizar el respeto a las directrices específicas, y c) asegurarse de que los fondos se gasten tal y como se decidió. Los fondos se asignan a las cinco áreas siguientes: escuelas, salud, infraestructura urbana, irrigación e instalaciones deportivas. También es obligatorio, sobre la base de la Ley Popular de Participación, que un 85% de los fondos asignados se destinen a la construcción, mientras que el resto debe utilizarse para mantenimiento y administración (véase Arbona y Kohl, 2004).

Por lo que se refiere a la actividad del Gobierno Municipal de La Paz en términos de desarrollo económico y social, cabe citar dos ejemplos importantes: el Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local y el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano (PRU). El primero (como su nombre lo indica) es un foro para el desarrollo económico del lugar, que fue organizado por primera vez en julio de 2004, y tiene como objetivo principal definir las directivas esenciales de desarrollo y las políticas de intervención a través de la participación activa de los actores clave que están implicados en ellas, incluidos el gobierno central y los gobiernos locales, los agentes económicos (entre ellos, empresas de todos los tamaños), asociaciones no gubernamentales, instituciones

internacionales y la universidad. Este foro representa un paso fundamental en la planificación del desarrollo en lo que a La Paz se refiere, y constituye un destacado ejemplo del proceso participativo de toma de decisiones que ha servido de modelo para la administración local. El PRU es un proyecto de gran extensión e importancia, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene como objetivos principales la restauración urbana —con especial atención al desarrollo de la ciudad y a la mejora de las zonas comerciales— y el apoyo a las actividades empresariales (véase más adelante).

La Cámara de Comercio desempeña un papel clave no sólo en la definición de las políticas de una ciudad, sino también, y por encima de todo, en su desarrollo económico. Entre los muchos programas gestionados por la Cámara, son dignos de mención los relacionados con la educación, el apoyo técnico y legal, y el acceso a los créditos específicamente dirigidos a pequeñas empresas y destinados a ayudar a los empresarios a entrar en el sector formal y a emprender nuevas actividades productivas.⁹

1.1.3 *Economía y sociodemografía*

Basándose en el tamaño y la relevancia política y económica de La Paz, es importante evaluar los aspectos socioeconómicos dentro de un escenario más amplio. En Bolivia, la crisis de la industria minera, el desarrollo inadecuado

⁹ Estas también se benefician de una cuota de afiliación reducida.

cuado del sector industrial y la falta de inversiones en agricultura han provocado en las últimas décadas una intensa migración hacia las principales zonas urbanas. La situación se ha hecho aún más crítica debido a los shocks económicos que empezaron en 1999 (como las fugas de inversiones extranjeras, la devaluación de la moneda, el empeoramiento del saldo en cuenta corriente y la erradicación del cultivo de la coca). En 2006, aproximadamente un 60% de la población nacional vivía en la pobreza y un 38% de los pobres se encontraban en situación de pobreza extrema.¹⁰ Además, debido al lento crecimiento económico del país, la mayoría de los inmigrantes ha sido incapaz de encontrar un trabajo formal y se ha visto obligada a dedicarse a pequeños trabajos de manufactura o a actividades relacionadas con el comercio o los servicios.

La proliferación de pequeñas empresas es un fenómeno paralelo a la existencia de un gran sector informal, que encuentra apoyo en el creciente fenómeno de urbanización. En 2004, sólo el 45% del producto interno bruto (PIB) de Bolivia derivaba de los sectores productivos, mientras que el resto estaba conformado por el comercio y los servicios. El Departamento de La Paz es el segundo más productivo (después de Santa Cruz), aporta un 24% del PIB nacional, y en 2004 tenía un índice de desempleo de sólo el 4,8% (Consejo Mayor de Desarrollo Regional, 2006).¹¹

La estructura productiva de la ciudad de La Paz refleja el predominio de las pequeñas empresas y microempresas (con no más de 20 empleados) y del sector comercial del país. En 2002, según datos oficiales, había más de

187.000 pequeñas empresas y microempresas en Bolivia, de las cuales aproximadamente un 18% estaba ubicado en La Paz y un 30,2 % en La Paz y El Alto a la vez (CEP, 2004). El porcentaje nacional de establecimientos con menos de 20 empleados es del 98%. Por otra parte, en la ciudad de La Paz, el 97,7% de todos los negocios no tiene más de cuatro empleados.¹² Además, el comercio representa un 56% de las actividades económicas.¹³ De hecho, en la ciudad de La Paz el comercio ambulante es una ocupación muy corriente. Según el Registro de Comerciantes en Vía Pública, en 2004 había 36.921 vendedores oficialmente registrados que operaban por las calles (Gobierno Municipal de La Paz, 2004b), lo cual representa el 11% de la población activa de la ciudad. Además, los sectores con mayores posibilidades para la exportación, como el textil y el del cuero, representan sólo el 22% de la industria del departamento (Consejo Mayor de Desarrollo Regional, 2006).

En La Paz, la participación de la familia en las actividades económicas es significativa. De hecho, el 65% de las personas que trabajan en empresas (el propietario incluido) está vinculado por relaciones de parentesco, un resultado también aplicable a nivel nacional (68%) (Gobierno Municipal de La Paz, 2004c). En

¹⁰ Véase Udape, <http://www.udape.gov.bo/> (último acceso: marzo de 2009).

¹¹ Sin embargo, el departamento cae al sexto lugar del *ranking* si se considera el PIB per cápita.

¹² Los datos corresponden a 2001; véanse Larrazábal et al. (2002) y Gobierno Municipal de La Paz (2004c).

¹³ En el departamento de La Paz, el 74% del producto deriva del comercio y de los servicios.

2001, la pobreza afectaba a más del 66% de la población del departamento. En el mismo año, el 35,9% de la población de La Paz vivía en condiciones de pobreza moderada, mientras que un 28,3% se hallaba en condiciones de indigencia y se considera que un 2,1% estaba en situación de exclusión social (INE, 2001).

Así, el reto de reducir la pobreza en el centro urbano parece estar estrechamente relacionado con la afluencia diaria de vendedores ambulantes y de mendigos, atraídos por las oportunidades que les ofrece la presencia de gran cantidad de empleados y estudiantes, cuyo número es considerablemente mayor al de los habitantes que residen en esa zona.

1.1.4 *El centro urbano*

La zona del centro de La Paz aquí estudiada incluye parte de los macrodistritos 1 (Cotahuma) y 7 (Centro) y, en especial, los distritos 1 y 6.¹⁴ La población residente en la zona estudiada es de unas 1.750 personas (con una densidad de 111/ha), lo cual representa un 10,6% de toda la población del centro (Casco Urbano Central, CUC) (Gobierno Municipal de La Paz, 2004b).

En todo el CUC viven 16.000 personas. Sin embargo, diariamente hay más de 70.000 estudiantes y 2.400 profesores presentes. Además, hay entre 8.500 y 12.000 empleados públicos, y entre 1.600 y 3.200 personas que trabajan en los mercados. Aproximadamente el 70% de los trabajadores que viven en el CUC es autónomo.

La zona contiene aproximadamente el 30% de los trabajos disponibles y del total de

las actividades económicas, y el 64% de las actividades comerciales ambulantes del CUC (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a, 2004b).¹⁵ No obstante, una encuesta llevada a cabo por el Gobierno Municipal de La Paz (2004a), en la que se entrevistaron unas 4.300 personas que trabajaban en las calles del CUC (12% del total del municipio), descubrió que sólo un 6,6% de ellas vivía en la zona.¹⁶ La misma encuesta indicó que casi todos los trabajadores ganaban menos de US\$2 al día, y que un 20% ganaba menos de US\$1 diario.

La demografía económica y social de los residentes del distrito Centro de La Paz no muestra condiciones de extrema pobreza. Según la metodología de la satisfacción de necesidades básicas, el 95% de la población del CUC no puede considerarse pobre, aunque un 45% de ella se encuentra próximo a la pobreza. Además, el 84% de los pobres se sitúa en un nivel de pobreza moderada (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a). De hecho, varios indicadores —además del relativo a la satisfacción de las necesidades básicas—, como el del índice de analfabetismo, la media de años de escolarización, el número de personas por hogar que han terminado el bachillerato, y la tasa de

¹⁴ La zona linda al norte con las avenidas Pando, Montes y Sucre; al este con las calles Coroico, Bueno y Zuazo; al sur con la calle Zapata y la Av. 20 de Octubre, y al oeste con la plaza Eguino y la Av. Illampu.

¹⁵ Un 44% de los trabajadores es propietario de sus tiendas. Entre los demás trabajadores, un 47% tiene alguna relación de parentesco con el propietario (Gobierno Municipal de La Paz, 2004b).

¹⁶ Entre las personas que trabajan en las calles del CUC, un 36% proviene de El Alto; un 27,7% de la zona este, y un 20,3% de la zona norte.

empleo, están generalmente por encima de la media con respecto a La Paz. Esto se aplica tanto al conjunto del CUC como a la zona concreta de este estudio (véase más adelante).

En el distrito Centro, hay un alto índice de alfabetización (98,2%) y un índice relativamente elevado de matriculación en las escuelas (82,2%). El principal problema, representado por el tráfico y la congestión vehicular y peatonal, parece deberse a la concentración en el centro de La Paz de una población estudiantil que se desplaza hasta allí desde el resto de la zona metropolitana. En el CUC hay 94 escuelas que imparten enseñanza hasta el nivel de secundaria, 47 instituciones de educación superior y cinco universidades. Los estudiantes que viven en el CUC representan sólo el 7% del total de la población estudiantil de esa zona (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a). Esta significativa afluencia de alumnos de otros barrios, junto con los profesores y el personal de las escuelas, es la principal causa de la congestión y del tráfico del CUC, y provoca varios problemas en el ámbito social y económico de la ciudad. En este sentido, parece necesario encontrar nueva ubicación fuera del CUC para algunas escuelas y también algunos vendedores ambulantes y oficinas públicas. Tales acciones contribuirían a reducir el tráfico de vehículos en esta parte de la ciudad y podrían permitir que se llevaran a cabo medidas de restauración del centro histórico.

Por lo que se refiere a la provisión de servicios, el 89,5% y el 94% de la población reciben suministro de agua y de electricidad, respectivamente, mientras que el alcantarillado cubre solamente un 58% de la ciudad.

Además, la red de alcantarillado es completamente inadecuada: cuando llueve, las calles suelen transformarse en peligrosos ríos. De todos modos, la ciudad planea llevar a cabo un programa para mejorar la red (véase la subsección 1.1.5, más adelante). El suministro de gas se ha extendido hasta cubrir la ciudad entera. La basura se recoge con regularidad en todos los barrios. Por otra parte, más del 91% de la población tiene acceso a los servicios sanitarios, y el 28% de la población dispone de seguros privados (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a).¹⁷

Finalmente, es digno de mención que casi el 89% de quienes trabajan en la zona estudiada no está interesado en cambiar la ubicación de sus negocios y que sólo el 3,7% tiene la intención de trasladarse fuera del CUC (Gobierno Municipal de La Paz, 2004a, 2004b).¹⁸

1.1.5 *Políticas de desarrollo urbano*

El Departamento de La Paz ha lanzado una importante iniciativa para el desarrollo del territorio: el Plan Departamental de Desarrollo de la Prefectura de La Paz. Esta iniciativa tiene las siguientes prioridades: turismo, infraestructura, educación, salud, inversiones en manufacturas y en industrias agrícolas (sobre

¹⁷ En el CUC hay 15 centros sanitarios: cuatro de ellos dependen del municipio para su gestión y cuestiones de infraestructura; dos pertenecen a la policía nacional; tres, a compañías aseguradoras; dos, a la Iglesia; dos, a ONG, y dos son de carácter privado.

¹⁸ Estos porcentajes son bastante parecidos a los que resultan de las entrevistas llevadas a cabo por el actual estudio (véase la subsección 1.2.3).

todo las relacionadas con la producción orientada a la exportación), y biodiversidad.

El principal proyecto dirigido a mejorar el desarrollo del centro de La Paz es el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano (PRU), cuyo financiamiento —como ya se ha mencionado— procede de un préstamo del BID. El objetivo general del proyecto es promover el desarrollo urbano, social y económico del centro de La Paz, mediante la reversión del proceso de deterioro físico y social de esta parte de la ciudad (BO-0216). Más concretamente, el programa se propone mejorar la productividad, los ingresos y las condiciones económicas de grupos vulnerables (es decir, fomentar la inclusión social), así como también la calidad ambiental y urbana del área central de la ciudad.

El costo estimado del programa es de US\$34,1 millones, de los cuales US\$28,5 millones provienen del préstamo del BID y US\$5,6 millones del financiamiento que a su vez ofrece el país.¹⁹ El programa, que actualmente está en fase de ejecución y se espera que se termine en 2010, incluye los tres elementos siguientes: a) rehabilitación del entorno urbano, b) promoción del desarrollo económico y social, y c) fortalecimiento institucional.

El primer componente del proyecto, la rehabilitación del centro urbano, se propone: i) revertir el deterioro en el centro de La Paz (por ejemplo, financiando inversiones públicas que incrementen el valor de la propiedad); ii) mejorar la cantidad de espacios públicos, la circulación de vehículos y la infraestructura para el comercio y los servicios, y iii) reducir la vulnerabilidad ambiental del centro de la

ciudad. El presupuesto para este componente asciende a US\$21,7 millones. Hay dos subcomponentes: i) mejorar los espacios públicos del CUC y ii) realizar intervenciones urbanas estratégicas en el Parque Urbano Central (o PUC). Actualmente, este componente incluye 20 proyectos estratégicos para un presupuesto total de aproximadamente US\$20,2 millones (US\$11,5 millones para el CUC y US\$8,7 millones para el PUC).

El segundo componente del proyecto, la promoción del desarrollo social y económico, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas que viven y trabajan en el área metropolitana de La Paz mediante la provisión de actividades sociales y económicas. Este componente, a su vez, se divide en los siguientes subcomponentes: i) desarrollo y asistencia social de grupos vulnerables, ii) ayuda a la productividad y al empleo informal en el centro de la ciudad, y iii) servicios para alcanzar el consenso y el apoyo social. El presupuesto total para este componente es de US\$4,5 millones, que se utilizarán para financiar un fondo para el desarrollo social competitivo y un fondo para la productividad competitiva.

El primer subcomponente, referente al desarrollo social y a la asistencia de grupos vulnerables, con un presupuesto de US\$2 millones, financia proyectos presentados por organizaciones de la sociedad civil que tengan como objetivo proporcionar servicios a grupos

¹⁹ El préstamo es administrado por la Empresa del PRU, un consorcio de agentes públicos y privados. Las transferencias se hacen bajo la dirección del coordinador del PRU al gobierno municipal, que a su vez se encarga de pagar los costos de los proyectos.

como mujeres, discapacitados, niños y ancianos que trabajan o viven en las calles. El segundo subcomponente, que se centra en el apoyo a la productividad y al empleo informal en el centro de la ciudad, con un presupuesto de US\$2,5 millones, se propone brindar apoyo a proyectos educativos y de asistencia técnica para trabajadores autónomos y propietarios de pequeños negocios. Bajo este subcomponente, también se debe fomentar la creación de: i) una empresa semipública que promueva la certificación y el marketing de los productos fabricados en La Paz, ii) centros multiservicio que asistan y promuevan las actividades de los trabajadores autónomos, y iii) un sistema de información para estos servicios.

La ejecución del segundo componente principal del proyecto, la promoción del desarrollo económico y social, ha avanzado más lentamente que la implementación del primer componente. La razón principal parece ser la falta de compañías y organizaciones que estén dispuestas y calificadas para proporcionar los servicios requeridos, lo cual es razonable, teniendo en cuenta el costo de las propuestas y la incertidumbre sobre el éxito del programa. No obstante, al mismo tiempo, el PRU se está esforzando por promover el proyecto para atraer más compañías de servicios.

El tercer componente, el fortalecimiento institucional, intenta perfeccionar la capacidad del gobierno municipal para diseñar y ejecutar políticas e inversiones para el desarrollo urbano, la protección del entorno, la promoción económica y la prestación de servicios sociales, sobre todo a grupos vulnerables. Con un presupuesto de US\$2,8 millones, este com-

ponente financiará: i) una corporación para el desarrollo del centro de la ciudad de La Paz, ii) el fortalecimiento de las zonas operativas, iii) el fortalecimiento de la zona administrativa y financiera, y iv) un programa de promoción y disseminación.

Además, entre los proyectos que tienen por objetivo la zona de La Paz y que actualmente se están llevando a cabo con el apoyo del BID, se incluyen los siguientes:

- Plan General de Alcantarillado para La Paz: cooperación técnica con un presupuesto de US\$750.000 (más el financiamiento correspondiente aportado por el país, de US\$100.000).
- Programa de la Autopista Corredor Norte: Sección La Paz–Caranavi: presupuesto de US\$33,148 millones (más el financiamiento correspondiente aportado por el país, de US\$8,287 millones).
- Programa de Promoción Cultural Empresarial (BO-M1007): US\$1,2 millones en cooperación técnica.

1.2 La encuesta

1.2.1 Metodología²⁰

El ámbito de investigación incluye los distritos 1 y 6. El eje formado por las avenidas Mariscal Santa Cruz y 16 de Julio divide esta

²⁰ Una serie de entrevistas fue llevada a cabo por el Centro de Estudios y Proyectos (CEP), bajo la supervisión de José Zelada. Otro grupo de entrevistas fue diri-

zona en dos sectores, denominados este y oeste. En esta división sólo cinco calles tienen continuidad entre ambos sectores y se corresponden con los puentes existentes desde la época colonial. A lo largo de este eje hay sobre todo edificios con comercios en la planta baja y despachos en las plantas superiores. La zona seleccionada constituye un vecindario bien definido, con la plaza de San Francisco como punto de reunión principal y como centro de intercambio entre ambos sectores. Esta zona central también es especialmente representativa tanto desde el punto de vista histórico como socioeconómico.²¹ Se caracteriza por ser predominantemente comercial en vez de residencial. Además de reunir numerosas actividades comerciales formales e informales, la zona muestra una concentración de servicios financieros, y constituye el corazón de la vida política y administrativa de la ciudad. Esta concentración de actividades produce diariamente una importante congestión de tráfico.

Para esta encuesta se entrevistaron 354 habitantes del centro de la ciudad, los cuales vivían en 72 de los 114 bloques comprendidos en la zona. La selección de residentes pobres en la zona fue problemática, puesto que una característica específica del centro de La Paz es el número marginal de habitantes oficialmente pobres, al menos según el método de las necesidades básicas insatisfechas. Por eso se consideró que los habitantes (relativamente) pobres que vivían en hogares del centro (tugurios) eran cualitativamente comparables a los pobres que no residían en la zona, y que a diario iban y venían para llevar a cabo sus actividades y trabajo cotidianos en el centro urbano. Por

lo tanto, el punto de referencia adoptado para clasificar a los pobres se estableció a partir de un coeficiente de 0,75 camas por persona residente en un hogar. Entre los entrevistados para la encuesta se incluyó una muestra de no residentes pobres integrada por 185 vendedores ambulantes, y otra de 60 empresas.

1.2.2 Perfil económico de los hogares

En cuanto se examinan las condiciones económicas de los hogares en su conjunto, surgen diferencias significativas entre los distintos grupos. Aparte de las disparidades antes mencionadas en materia de ganancias, también existen diferencias en lo que se refiere a los ingresos económicos globales de los hogares. Las oportunidades de obtener ingresos de fuentes que no sean el trabajo no son las mismas para todos los grupos, puesto que los pobres que no residen en la ciudad tienen menos oportunidades. En promedio, de estas fuentes de ingresos los no residentes pobres obtienen menos que los residentes y, por supuesto, menos que los no pobres. En términos de ingresos adicionales, también se detectan diferencias de género: en general, los hogares con una mujer al frente tienen menos ingresos

gido por CREA, con la amable asistencia de José Zelada, y contó con los siguientes administradores locales y accionistas: Marco Camacho Peña (coordinador del PRU financiado por el BID), Rolando Carrazana Rocha (jefe oficial de la gestión territorial, Gobierno Municipal de La Paz), Oscar Medina Ramallo (primer vicepresidente, Cámara Nacional de Comercio) y Pedro Souza (director de Gobernabilidad, Gobierno Municipal de La Paz).

²¹ Esta misma zona ha sido investigada en un estudio encargado por el municipio de La Paz (CEP, 2004).

CUADRO 1.2 Ingresos y consumo

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Ingresos totales del hogar (pesos bolivianos)	1.351,02	3.614,13	2.637,03
Desglose de los ingresos totales			
Alquiler	6,83%	4,82%	6,95%
Alimentos	28,04%	20,87%	21,88%
Transporte	13,96%	7,39%	5,92%
Servicios públicos (energía, gas, agua)	8,72%	6,96%	8,48%
Vestimenta	6,43%	5,94%	4,25%
Cuidado de la salud	2,08%	2,65%	2,82%
Educación	11,16%	6,18%	7,59%
Otros	3,06%	4,39%	5,47%
Problemas para satisfacer las necesidades alimentarias			
Nunca	29,19%	57,20%	33,33%
Rara vez	47,57%	36,36%	51,11%
A menudo	12,43%	5,68%	12,22%
Siempre	8,65%	0,76%	3,33%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

adicionales que los hogares en los que el jefe de familia es un hombre.

En conjunto, el total de ingresos mensuales muestra disparidades muy relevantes entre grupos (véase el cuadro 1.2). Así pues, además de las diferencias entre pobres y no pobres, también se presentan divergencias relevantes *dentro* del grupo de los pobres en términos de ingresos totales: los no residentes pobres y, dentro de este grupo, los hogares con una mujer al frente son los que sufren mayor necesidad. La diferencia de ingresos entre pobres y no pobres aumenta cuando se tiene en cuenta el tamaño de la familia de cada grupo (véase el cuadro 1.8).

Las discrepancias en el total de ingresos entre los distintos grupos (entre los pobres y los no pobres, así como también las que se presentan *dentro* del grupo de los pobres) se

complementan de algún modo con diferencias en los patrones de consumo: en conjunto, tal y como se esperaba, los no pobres poseen más artículos que los pobres, y *dentro* de este último grupo, los residentes tienen más artículos (exceptuando los relacionados con el transporte) que los no residentes.²² Entre el conjunto de artículos enumerados en el cuestionario (planchas eléctricas, televisores, radios, máquinas de coser, estufas eléctricas o de gas, bicicletas, motocicletas, coches o camiones, carros de transporte, teléfonos móviles, reproductores de vídeo, reproductores de DVD y computadoras), los únicos que resultan más comunes entre los no residentes

²² Un mayor porcentaje de no residentes pobres que de residentes pobres posee su propia máquina de coser, lo cual también puede tener finalidades económicas.

son los carros de transporte. Las grandes diferencias surgen en relación con los artículos con características tecnológicas más acusadas, como los teléfonos móviles, reproductores de vídeo y DVD, y computadoras.

La satisfacción de las necesidades alimentarias difiere drásticamente no sólo entre pobres y no pobres, sino también *dentro* del propio grupo de los pobres, ya que los no residentes pobres son menos capaces de satisfacer estas necesidades. La composición de los gastos muestra ciertas diferencias entre grupos, aunque es difícil identificar un patrón bien definido. La porción de los ingresos totales (ganancias mensuales más las fuentes adicionales de ingresos) asignada al alquiler, a servicios públicos y a alimentos es mayor entre los residentes y no residentes pobres que entre los no pobres, aunque —como se ha puntualizado anteriormente— la satisfacción de las necesidades alimentarias varía según los grupos. Además, los no residentes pobres asignan el doble de recursos al transporte y a la educación con respecto a los residentes pobres.

Es interesante señalar que entre los grupos existen distintas percepciones acerca de la evolución de sus condiciones económicas en el año anterior; a pesar de las privaciones sufridas por los no residentes pobres que, en conjunto, son peores, este grupo hace una evaluación más positiva de sus condiciones que los no pobres y ligeramente más positiva que los residentes pobres.

Cuando se tiene en cuenta la percepción de la situación económica del vecindario, surgen diferencias interesantes entre grupos; estas dependen principalmente de la *ubicación*

en la que se encuentran y también están vinculadas a su estatus económico. En general, los mayores problemas parecen remitir al centro urbano, y afectan más a los no pobres que a los residentes pobres. Pueden observarse diferencias de género en el sentido de que los hogares no residentes pobres con una mujer al frente tienden a tener una percepción menos optimista que la de aquellos que cuentan con un varón como cabeza de familia.

Por lo tanto, al margen de la previsible diferencia entre pobres y no pobres, en general, parece surgir una dimensión *espacial* de la pobreza. Existen diferencias dentro del grupo de los *pobres*, entre los residentes y los no residentes; los primeros gozan de un estatus menos vulnerable que los segundos, tanto a nivel individual como familiar. Los no residentes son en su mayoría autónomos que trabajan en el sector informal y tienen ingresos per cápita por debajo de la media. Los hogares de no residentes pobres tienen ingresos totales más bajos, poseen menos artículos y tienen más dificultades para satisfacer sus necesidades alimentarias. Además, los no residentes pobres tienen que asignar una parte mayor de sus ingresos al transporte y a la educación, y también dedicar más tiempo para llegar a los lugares donde trabajan y acceder a los servicios básicos.

1.2.3 Resultados de la encuesta

Educación y salud

Los datos extraídos del cuestionario indican que servicios como la educación o la sanidad no muestran problemas graves y, por lo tanto,

no pueden considerarse causa de absoluta privación, a pesar de que existen discrepancias entre los distintos grupos. Por lo que se refiere a la enseñanza obligatoria, la mayoría de los niños de entre 5 y 14 años asiste a la escuela, con porcentajes de asistencia bastante superiores al 90% (véase el cuadro 1.3). No existen grandes diferencias entre los grupos con respecto a la asistencia a la escuela. Como se esperaba, los índices de participación más bajos se presentan en las edades comprendidas entre los 15 y 24 años, pero cabe destacar que los no residentes pobres muestran el índice más bajo.

Sin embargo, cuando se examina el *nivel de estudios*, se observan grandes diferencias entre pobres y no pobres, así como *dentro* de este último grupo. En términos generales, los pobres tienen menos formación que los no pobres.

Además, las mujeres tienen un nivel de estudios más bajo que los varones. La enseñanza corre principalmente a cargo del gobierno, seguido en segundo lugar por las organizaciones privadas con ánimo de lucro (sobre todo en el caso de los no pobres), mientras que otras instituciones (iglesias, organizaciones sin ánimo de lucro y entes comunitarios) desempeñan un papel poco significativo. Hay acusadas discrepancias entre grupos, teniendo en cuenta si son pobres o no, y según su ubicación. Por ejemplo, los no residentes pobres confían más que los otros grupos en las escuelas públicas. Una posible explicación de esta diferencia es que —*ceteris paribus*— hay menos probabilidades de que dicho grupo pueda tener acceso a la educación privada.

En general, la calidad de la enseñanza parece ser satisfactoria, ya que la mayoría

CUADRO 1.3 Participación escolar y provisiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación escolar (5–14 años)	92,36%	94,55%	95,52%
Participación escolar (15–24 años)	45,96%	27,23%	31,25%
Proveedor de educación (5–24 años)			
Gobierno	83,40%	47,53%	54,76%
Iglesia	0,40%	0,62%	0,00%
Organizaciones privadas	6,32%	45,06%	25,00%
Organizaciones privadas sin ánimo de lucro	0,40%	3,70%	7,14%
Comunidad	0,00%	0,00%	1,19%
Problemas en la educación (15–24 años)			
Ningún problema	73,91%	80,25%	79,76%
Falta de libros y materiales	9,88%	7,41%	10,71%
Enseñanza deficiente	5,14%	6,79%	0,00%
Falta de profesores	2,37%	0,00%	1,19%
Instalaciones en malas condiciones	2,77%	1,23%	1,19%
Otros problemas	2,77%	0,62%	1,19%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

de los asistentes a la escuela no experimenta problemas, si bien los no residentes pobres tienden a experimentar más problemas que los otros grupos. Sin embargo, la mayor disparidad tiene lugar con respecto a la accesibilidad.

En resumen, podría concluirse que en general los pobres tienen menos estudios que los no pobres, aunque no sufren privaciones serias si se los compara con estos últimos. Al mismo tiempo, surgen diferencias dentro de la amplia categoría de los pobres, en la cual los no residentes presentan un nivel de privación más alto.

Por lo que se refiere a la salud, no se ponen de manifiesto estados graves de enfermedad o de lesiones y, paralelamente, no se observan diferencias relevantes en el estado

de salud de los tres grupos (véase el cuadro 1.4).

Las respuestas del cuestionario no permiten una comprensión clara de las causas generales de las enfermedades/lesiones, puesto que una parte relevante de quienes respondieron indicó causas distintas de las enumeradas (malaria, diarrea, dolor de oído, nariz o garganta, muelas, piel, ojos, accidente). Sin embargo, cabe destacar que en general no parecen surgir diferencias sistemáticas entre grupos.

Sí surgen divergencias marcadas entre los grupos con respecto al estado de salud medido en base al número de días de trabajo perdidos a causa de enfermedades o lesiones. Las diferencias dependen principalmente de la dimensión *espacial* de la pobreza, ya que los no residentes pobres tienen peor estado de salud

CUADRO 1.4 Estado de salud

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Entrevistados enfermos o lesionados en los seis meses previos a la encuesta	26,27%	28,42%	24,75%
Número de semanas sin trabajar por enfermedad o lesión			
Ninguna	30,66%	43,56%	46,53%
Una o menos	16,98%	12,12%	7,92%
Entre una y dos semanas	6,13%	4,92%	4,95%
Más de dos semanas	12,26%	6,44%	8,91%
Tipo de enfermedad o lesión sufrida			
Fiebre/Malaria	3,30%	13,64%	5,94%
Diarrea	1,42%	2,27%	3,96%
Accidente	5,19%	6,82%	4,95%
Problema dental	10,85%	9,09%	2,97%
Piel	2,83%	0,00%	2,97%
Ojos	5,66%	4,17%	4,95%
Oídos, nariz o garganta	32,55%	33,71%	16,83%
Otro	33,49%	33,71%	44,55%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

que los residentes en su conjunto, sean pobres o no. Sin embargo, estas discrepancias podrían ser representativas también de diferencias en la contratación laboral de los distintos grupos.

Como puede observarse en el cuadro 1.5, la mayoría de los encuestados que estuvieron enfermos o lesionados a lo largo de los seis meses previos a la encuesta recurrió a los servicios de salud, mientras que cabe destacar que una proporción relevante de no residentes pobres no recurrió a ellos a pesar de que pre-

sentaba un estado de salud peor (como se ha resumido más arriba). Algunos encuestados que no recurrieron a los servicios de salud esgrimieron el costo como argumento, mientras que otros consideraron que no necesitaban dichos servicios. En el caso de los no residentes pobres, el principal motivo para no acudir a los servicios de salud fue la distancia.

De entre los encuestados que requirieron asistencia, en todos los grupos el porcentaje más alto corresponde a quienes eligieron clínicas u hospitales públicos. Se pueden señalar

CUADRO 1.5 Atención sanitaria para enfermedades y lesiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Dónde buscaron atención sanitaria los encuestados			
Clinica privada/clínica sin ánimo de lucro/hospital	9,43%	9,47%	13,86%
Clinica pública/hospital	22,64%	26,14%	28,71%
Centro comunitario de salud	13,68%	9,85%	10,89%
Doctor privado/dentista	5,19%	9,47%	6,93%
Farmacia/botica	7,08%	20,45%	15,84%
Curandero tradicional	0,94%	1,14%	0,00%
Otro	2,36%	3,03%	1,98%
No buscó atención sanitaria	24,53%	11,74%	6,93%
Razones para no recibir tratamiento			
No fue necesario	26,92%	45,16%	14,29%
Demasiado caro	38,46%	25,81%	42,86%
Demasiado lejos	7,69%	3,23%	0,00%
Otro	21,15%	3,23%	42,86%
Problemas durante la espera/al recibir atención sanitaria			
Ningún problema	38,13%	48,93%	65,96%
Las instalaciones no estaban limpias	0,63%	2,58%	0,00%
Largo tiempo de espera	23,13%	18,03%	10,64%
Profesionales sin formación	10,00%	7,30%	1,06%
Demasiado caro	12,50%	7,73%	3,19%
No había medicinas disponibles	2,50%	0,00%	0,00%
Tratamiento sin éxito	5,63%	0,86%	1,06%
Otro	1,88%	2,58%	0,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

ligeras diferencias entre grupos en la selección del proveedor de salud, en el sentido de que los no residentes pobres confiaron más que los demás en los centros de salud de la comunidad y menos en los privados. La diferencia más relevante entre los grupos se observa en la utilización de fármacos, que es más común entre los residentes, sean pobres o no, que entre los no residentes pobres.

Sin embargo, las diferencias son más marcadas en cuanto a la percepción de la calidad de los servicios sanitarios que reciben los distintos grupos. En general, todos los grupos manifestaron que habían tenido problemas. Los no residentes pobres experimentaron más deficiencias y se quejaron sobre todo del tiempo de espera, del costo y de la formación insatisfactoria de los profesionales. Los demás problemas que aparecían en la lista del cuestionario (por ejemplo: tratamiento sin éxito, medicamentos no disponibles) fueron percibidos como aspectos sin importancia, pero resultan más relevantes para los no residentes pobres que para los residentes, sean pobres o no.

Por lo tanto, en lo concerniente al estado de salud, hay diferencias relacionadas con la dimensión espacial de la pobreza en el caso de los no residentes pobres, que sufren una forma de privación en tanto ostentan un peor estado de salud, situación que se ve empeorada por la escasa utilización de los servicios de asistencia sanitaria y por problemas adicionales.

Transporte

La relevancia de la dimensión espacial de la pobreza en el centro urbano y sus consecuen-

cias sobre la privación se ven confirmadas cuando se tiene en cuenta la accesibilidad a los distintos servicios, cuyo mayor efecto se observa en el hecho de que los no residentes pobres también son “pobres de tiempo”. Los no residentes pobres, en realidad, dedican más tiempo que los residentes a acceder a servicios esenciales como la escuela, los servicios sanitarios o el trabajo. Además, el acceso a instalaciones como mercados de alimentos es más difícil para ellos. La dimensión *espacial* también afecta a los medios utilizados para acceder a los servicios y al lugar de trabajo (véase el cuadro 1.6).

El principal medio de transporte, sobre todo para los no residentes pobres, es el autobús público, lo cual conlleva importantes consecuencias económicas para sus presupuestos. En su mayoría, los residentes de la ciudad, sean pobres o no, se dirigen a pie al trabajo y a los centros de salud, debido a que las distancias son razonables. Los no residentes pobres también suelen ir a pie, a pesar de la distancia, a causa del costo del transporte público.

Empleo

La participación de la población de entre 15 y 65 años en el mercado laboral no es elevada, y se destacan algunas diferencias entre los grupos, sobre todo *dentro* del grupo de los pobres (véase el cuadro 1.7), en el cual los no residentes son los que ocupan el nivel más bajo. Las distintas cantidades de entrevistados de cada grupo que se negaron a responder sugieren cautela a la hora de extraer

CUADRO 1.6 Transporte

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Medios de transporte utilizados para llegar a la escuela			
A pie	53,75%	52,47%	64,29%
Autobús escolar	24,11%	21,60%	17,86%
Autobús público	12,65%	8,64%	9,52%
Tren	0,00%	1,23%	0,00%
Otro medio de transporte privado	1,98%	11,11%	3,57%
Otro medio de transporte personal	0,94%	1,14%	0,00%
Medios de transporte utilizados para llegar al proveedor de atención sanitaria			
A pie	32,50%	33,05%	25,53%
Autobús público	44,38%	56,65%	44,68%
Tren	2,50%	3,00%	1,06%
Otro medio de transporte privado	0,00%	1,29%	0,00%
Medios de transporte utilizados para llegar al trabajo			
A pie	19,43%	34,29%	24,86%
Autobús público	67,83%	48,10%	48,55%
Tren	0,64%	0,00%	0,00%
Otro medio de transporte privado	1,27%	6,67%	3,47%
Otro medio de transporte personal	1,27%	1,90%	0,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

conclusiones. Además, cabe destacar que el fenómeno del trabajo infantil tiene lugar tanto entre los residentes pobres como entre los no residentes pobres. A este respecto, aunque los porcentajes de residentes y no residentes pobres que trabajan, en edades comprendidas entre los 5 y los 14 años, sean bajos, el estado de privación que eso implica para los pobres es, sin embargo, grave.²³

El porcentaje de personas que estaban desempleadas y que no habían estado buscando trabajo activamente en los seis meses anteriores a la encuesta es bastante elevado, por lo que las razones esgrimidas al respecto resultan algo inesperadas. Según los encuestados, la principal razón para no estar traba-

jando no es la falta de un empleo; de hecho, ser estudiante es la explicación más pertinente que dan tanto los pobres como los no pobres, y la segunda razón en orden de importancia la constituyen las obligaciones familiares.

La mayoría de los encuestados que tenían un empleo había trabajado de manera continuada durante los seis meses anteriores a la encuesta, aunque los no residentes pobres mostraron un mayor grado de inestabi-

²³ En este grupo de edad, trabaja el 4,05% de los niños no residentes pobres y el 4,92% de los niños residentes pobres. Para el mismo grupo de edad, el porcentaje de niños no pobres que trabaja es igual a cero.

CUADRO 1.7 Ocupación

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación en el mercado de trabajo durante los seis meses previos a la encuesta	53,68%	58,66%	61,57%
Continuidad en la ocupación durante los seis meses previos a la encuesta	80,89%	90,71%	86,13%
Número de horas trabajadas por semana			
Menos de 10 horas	7,96%	14,29%	14,45%
10–20 horas	9,87%	17,38%	21,39%
20–30 horas	10,83%	16,19%	10,98%
Más de 30 horas	60,51%	45,00%	34,68%
Promedio de ingresos mensuales (pesos bolivianos)	845	2.070	1.311
Ocupación			
Ama de casa	14,33%	15,95%	13,29%
Jubilado/a	0,64%	2,14%	0,58%
Autoempleado/a formalmente	18,47%	19,05%	16,18%
Autoempleado/a informalmente	41,08%	16,19%	15,03%
Empleado/a formalmente	10,51%	26,90%	22,54%
Empleado/a informalmente	4,78%	5,48%	10,98%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

lidad que los demás grupos.²⁴ Por otra parte, entre los que tenían empleo, los no residentes pobres parecían haber trabajado más que el resto: más de la mitad de los no residentes pobres había trabajado más de 30 horas por semana. De esta encuesta se puede concluir que las mujeres no residentes tienden a trabajar más que los hombres no residentes pobres. Sin embargo, el mayor esfuerzo de los no residentes pobres no implica necesariamente que tengan mayores ganancias; existen diferencias de gran importancia entre los grupos y, una vez más, los no residentes pobres se encuentran en una situación de mayor desventaja relativa.

Los distintos grados de inestabilidad en el trabajo están en cierta manera relacionados

con características específicas del trabajo llevado a cabo por los miembros de los diversos grupos, la naturaleza de sus empleadores y el sector económico en el que se desempeñan. A pesar de la prudencia con la que hay que comparar las cifras, porque la cantidad de entrevistados que se niega a responder varía entre los grupos, hay algunas diferencias dignas de mención. Estas se relacionan principalmente con la localización, sin mayores distinciones de género. En su mayoría, los no residentes son trabajadores autónomos, concretamente en el sector informal, pero también los hay en

²⁴ La principal razón argumentada por los no residentes pobres para no trabajar de forma continuada es la falta de oportunidades laborales.

el sector formal; en cambio, está claro que los residentes pobres no siguen ese mismo patrón, puesto que es casi idéntica la proporción de los que trabajan como empleados (principalmente en el sector formal) y la de los autónomos. Los no pobres siguen un patrón similar. Estas cifras parecen indicar que los no residentes son los que padecen una mayor vulnerabilidad *dentro* del grupo de pobres, generada por el hecho de trabajar en el sector informal.

De las características detalladas se desprende que los no residentes pobres trabajan principalmente en negocios familiares, mientras que los residentes pobres y no pobres están empleados tanto en el sector privado como en el público, y trabajan también en negocios familiares. Además de las diferencias anteriores, hay otras relativas al género: *ceteris paribus*, dentro de cada grupo hay más hombres que mujeres que se desempeñan como empleados del gobierno o del sector privado, mientras que hay más mujeres que trabajan en negocios familiares.

En consonancia con las características económicas de la ciudad, las actividades comerciales son las más generalizadas entre todos los grupos, pero tienen un peso distinto según el sitio en el que se realizan. Para los no residentes pobres, se trata de su actividad principal, seguida por el trabajo en “otros servicios” y en el sector del transporte. Sin embargo, los residentes, sean pobres o no, además de trabajar en el sector comercial, también participan en “otros servicios”, en la administración, la sanidad y la educación (estas dos últimas actividades las llevan a cabo principalmente los no pobres).

Vivienda

Una fuente de vulnerabilidad y privación la constituye el hecho de vivir en poblados informales, con un acceso inadecuado a los servicios básicos. Este no parece ser el caso de los pobres del centro urbano, ya que los asentamientos informales parecen desempeñar un papel marginal, aunque se observan algunas diferencias entre grupos en lo que se refiere a la vivienda.²⁵ La propiedad de una vivienda está más generalizada entre los no pobres, mientras que *dentro* del grupo de los pobres la proporción de no residentes que poseen su propia vivienda es mucho mayor que la proporción de residentes en esas condiciones (véase el cuadro 1.8). En este último aspecto, una posible explicación, no respaldada por otros indicadores de la situación económica general de los dos grupos, es que las características del mercado inmobiliario del centro de la ciudad son tales que los pobres no se pueden permitir ser propietarios de una vivienda. Asimismo, se observan diferencias de género, puesto que en todos los grupos, cuando la jefa de hogar es una mujer, la propiedad está menos generalizada.

Las dimensiones de las viviendas —medidas según el número de habitaciones— son bastante semejantes *dentro* del grupo de pobres y mayores en el caso de los no pobres, con algunas diferencias de género (por ejemplo, la vivienda es más pequeña cuando quien enca-

²⁵ Con frecuencia se dan acuerdos informales cuando las personas ocupan una vivienda y pagan alquiler sin un contrato, sobre todo debido a que se trata de sitios sin los servicios adecuados o que serían considerados inapropiados según los criterios del gobierno.

CUADRO 1.8 Vivienda

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Situación legal de la vivienda			
En propiedad	48,11%	51,89%	42,22%
En alquiler	36,76%	32,95%	30,00%
En situación informal	9,73%	8,33%	11,11%
Otra	3,24%	4,55%	11,11%
Tamaño y ocupación			
Número de habitaciones	3,75	4,92	3,544
Número de camas	3,77	4,19	2,767
Tamaño de la familia			
Promedio de miembros familiares	4,41	3,52	4,53
Otros usos			
Usos distintos al de vivienda	16,76%	19,70%	30,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

beza la familia de los pobres, residentes o no, es una mujer).

Las viviendas disponen de los servicios básicos. En promedio, más del 90% de las mismas tiene electricidad y agua corriente potable, mientras que el alcantarillado y el gas para cocinar están un poco menos generalizados. No hay grandes diferencias entre los grupos, aunque en este aspecto los no residentes pobres parecen hallarse en ligera desventaja.

Los problemas de la pobreza en el centro urbano

Ya se ha descrito que el centro de La Paz se ve afectado por una afluencia diaria de personas que acuden a la zona para trabajar y estudiar, lo cual produce congestiones. Los datos confirman que el principal problema que afrontan los residentes del centro está relacionado con las condiciones de aglomeración de la zona.

Si se observan los datos del cuadro 1.9, es evidente que la inmensa mayoría de los residentes considera que la contaminación y el tráfico son los desafíos más importantes de vivir en el centro. Otros retos son aquellos que, por lo menos potencialmente, pueden relacionarse con las actividades de los pobres, como la mendicidad y la venta ambulante, y —en menor grado— el robo y el vandalismo. No hay muchas diferencias entre las respuestas según el estatus socioeconómico de los encuestados.

Para ampliar la perspectiva y comprensión de los problemas de la pobreza en el centro, también se estudiaron 60 empresas. En el cuadro 1.10 se presentan los principales rasgos de las empresas de la muestra. Se trata en promedio de empresas relativamente pequeñas, de acuerdo con el tamaño de las empresas de la ciudad, y todas ellas llevan un cierto tiempo ubicadas en el centro. En el cuadro 1.11 se registran los problemas generales que afrontan las

CUADRO 1.9 Desafíos experimentados por los residentes

Desafíos	Residentes no pobres	Residentes pobres
Conflicto con el dueño del edificio	19,01%	30,00%
Conflicto con otros residentes	31,18%	30,00%
Alquiler caro	24,71%	41,11%
Alto costo de artículos de primera necesidad	44,11%	51,11%
Contaminación	71,10%	76,67%
Tráfico	73,00%	72,22%
Mal estado del edificio	38,78%	43,33%
Robo	71,48%	80,00%
Vandalismo	66,54%	74,44%
Extorsión	38,40%	35,56%
Mendicidad	61,22%	51,11%
Venta ambulante	61,98%	55,56%
Otro	11,79%	13,33%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 1.10 Características de las actividades comerciales

Tipo de negocio	
Restaurante	8,33%
Venta al por menor	40,00%
Servicios	28,33%
Artesanías	16,67%
Otro	6,67%
Promedio de empleados	3,51
Promedio del tamaño del almacén	53,32 m ²
Años en el negocio	
Menos de un año	13,33%
1–5 años	33,33%
6–10 años	30,00%
11–20 años	13,33%
Más de 20 años	8,33%
Propiedad del almacén	
Propietario	45,00%
Arrendatario	53,33%
Arrendatario, interesado en comprar	—
Promedio de permanencia en el lugar actual	9,10 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 1.11 Desafíos experimentados por los negocios

Desafíos	
Hurto en tienda o robo	78,33%
Competencia en la ciudad	71,67%
Mendicidad	71,67%
Venta ambulante	70,00%
Vandalismo	65,00%
Trabajadores sin cualificación	60,00%
Transporte o envíos caros	56,67%
Congestión del tráfico	56,67%
Aparcamientos insuficientes	55,00%
Financiamiento insuficiente	51,67%
Extorsión	51,67%
Competencia fuera de la ciudad	50,00%
Mal estado del edificio	50,00%
Alto costo de sueldos y beneficios de los empleados	38,33%
Alquiler caro	38,33%
Regulación restrictiva de los negocios	33,33%
Dificultad para dar empleo o mantener a los empleados	30,00%
Servicios caros o no disponibles	30,00%
Conflicto con propietario u otro arrendatario	26,27%
Otro	5,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

empresas que llevan a cabo sus negocios en el centro, y el porcentaje de aquellas que creen que cada problema es un desafío (mayor o menor).

El cuadro 1.11 muestra que una mayoría notable de empresas en la zona del centro cita los hurtos y los robos como problemas significativos para hacer negocios, inmediatamente seguidos por la mendicidad, la competencia en la ciudad y la venta ambulante. Un porcentaje de empresas (que va del 52% al 65%) también considera entre los problemas significativos el vandalismo, los trabajadores no cualificados, la congestión del tráfico, los costos del transporte de personas y mercancías, la falta de plazas de estacionamiento, la extorsión y el financiamiento insuficiente. Aunque entre las empresas y los residentes hay algunas diferencias, relacionadas —por ejemplo— con la mendicidad y la venta ambulante, que son sus mayores problemas, también existe una convergencia bastante amplia en términos de indicar los mismos problemas, lo cual significa que las externalidades negativas potencialmente creadas por el desarrollo del centro urbano no sólo son representativas de una molestia para las personas no pobres, sino del potencial de conflictos que se dan en la sociedad en su conjunto. En el cuadro 1.12 se resumen las principales características de las actividades que las personas entrevistadas en la encuesta realizan en la calle.

Sus actividades parecen ser relativamente estables, puesto que la mayoría de los vendedores ambulantes manifestó que desarrollaba su actividad de una manera formal y que llevaba en su ubicación actual una media de 11,8 años, dato que se cumple en cerca del 72% de los casos.

CUADRO 1.12 Características de las actividades realizadas en la calle

Tipo de actividad	
Alimentación	26,49%
Textiles	19,46%
Artesanías	16,76%
Agua	1,08%
Servicios	3,78%
Otro	30,27%
Porcentaje de actividades realizadas formalmente	73,51%
Tiempo de la actividad	
Menos de un año	10,81%
1–5 años	29,19%
6–10 años	15,14%
11–20 años	25,41%
Más de 20 años	14,59%
Porcentaje de actividades con un lugar fijo	71,89%
Promedio de permanencia en el lugar actual	11,8 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

Sin embargo, por lo que se refiere a los principales desafíos (mayores o menores) que afrontan los no residentes pobres, los datos del cuadro 1.13 muestran que el problema

CUADRO 1.13 Desafíos experimentados por los no residentes pobres

Desafíos	
Conflicto con otros vendedores ambulantes	55,14%
Contaminación	68,11%
Tráfico	65,41%
Robo	78,38%
Vandalismo	66,49%
Extorsión	47,03%
Mendicidad	59,46%
Venta ambulante	56,22%
Otro	14,59%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

más relevante es el robo, seguido de la contaminación, del vandalismo, del tráfico y de la mendicidad. Curiosamente, el 55% de los encuestados consideró que los vendedores ambulantes constituían por sí mismos un problema, y reveló la existencia de conflictos dentro de este grupo, lo cual queda confirmado por la respuesta a la pregunta H.10 de la encuesta, relacionada con la percepción de algún conflicto con otros grupos o instituciones: un 41% de los encuestados respondió que notaba la existencia de ciertos conflictos con los vendedores ambulantes.²⁶ En cambio, sólo un 28% de los encuestados notó la existencia de conflictos con los residentes y un 23% observó conflictos con los tenderos o comerciantes. Es posible que esto indique que, aunque los residentes y los tenderos consideren la venta ambulante como uno de los problemas a los que se enfrentan en el centro de la ciudad, en realidad el conflicto quizá no sea muy explícito o muy fuerte. Por supuesto, el conflicto que percibe una amplia mayoría de no residentes pobres (56%) es el que los enfrenta a las autoridades municipales, y es de suponer que esté relacionado con el cumplimiento de la regulación que afecta a sus actividades.

Las entrevistas llevadas a cabo con las personas implicadas en la toma de decisiones y los líderes de opinión de La Paz muestran una visión de los problemas del centro de la ciudad que coincide con las preocupaciones de los residentes y los tenderos o comerciantes.

Existe un amplio consenso sobre que el problema de la pobreza en el centro se debe sólo en muy escasa medida a los residentes, y que —al contrario— es atribuible principal-

mente a la afluencia diaria de pobres (o ligeramente pobres), como mendigos y vendedores ambulantes, procedentes de los poblados urbanos cercanos a La Paz (en especial, de El Alto). Las cuestiones más relevantes vinculadas a la pobreza en el centro urbano que aparecen en las entrevistas se refieren a la salud y al desarrollo económico, seguidos por el orden público y la integración social. Además, también se reconoce que la concentración de escuelas, universidades, oficinas (de empresas) públicas y privadas, e instituciones políticas y financieras crea problemas como la congestión, el tráfico y la contaminación.

Impacto en el bienestar

Aunque algunos problemas que caracterizan el entorno del centro son ampliamente reconocidos como tales, por una parte no parecen afectar de forma significativa al bienestar de los residentes, puesto que poco menos del 8% manifiesta estar insatisfecho con el lugar en el que vive (de hecho, sólo una de las personas entrevistadas dijo sentirse muy insatisfecha), y más o menos se mantiene la misma proporción entre los otros dos grupos de pobres y no pobres. Además, sólo una de las empresas de la encuesta declaró estar insatisfecha con el lugar donde se encontraba situado su negocio.²⁷ En cambio, alrededor de un 22% de los no resi-

²⁶ Pregunta H.10: “¿Percibe usted la existencia de conflictos con residentes, comerciantes, vendedores ambulantes, policía, autoridades municipales u otros?”

²⁷ Sin embargo, debe observarse que un 20% de los encuestados manifiesta una opinión neutral sobre la situación actual de su negocio.

dentes pobres encuestados expresó estar insatisfecho o muy insatisfecho. Puede considerarse que tal diferencia es una consecuencia de la mayor vulnerabilidad de estas personas y, por tanto, de la posibilidad de sufrir más al enfrentarse a los mismos problemas que otros grupos social y económicamente más “fuertes”.

Por otra parte, al investigar si las personas querían cambiar de domicilio como factor indicador de la gravedad de los problemas que afrontaban al vivir y hacer negocios en el centro de la ciudad, resultó que para los residentes la situación parece grave. Alrededor de un tercio de los residentes de la encuesta respondió que planeaba cambiar de casa, una cifra que contrasta con el porcentaje de residentes que manifestaba estar insatisfecho o muy insatisfecho con el lugar en el que se encontraba su vivienda. Es más, entre quienes planeaban mudarse, poco menos del 18% declaró sentirse insatisfecho o muy insatisfecho, porcentaje más elevado que el del grupo en su conjunto, pero aún así minoritario. La razón para esta aparente discrepancia puede ser doble. En primer lugar, no todos los encuestados que planeaban mudarse iban a abandonar necesariamente el centro.

Por lo que se refiere al lugar al que les gustaría irse, la mayoría preferiría quedarse en el centro pero en un sitio con mejores servicios. En segundo lugar, seguramente se da el caso de que algunas personas, a pesar de estar satisfechas con su residencia, pueden sentirse muy afectadas por otros factores que les inducen a mudarse. Por eso es interesante investigar si el comportamiento de las personas que planean mudarse varía entre los dos grupos, puesto que podría indicar diferencias en las posibilidades de ocuparse de las condiciones de vida en el centro, con cambios basados en diferentes condiciones socioeconómicas. En el cuadro 1.14 se muestra que efectivamente el comportamiento es distinto, ya que el porcentaje de residentes que quieren cambiar de domicilio es más elevado en el grupo de pobres que en el de no pobres.

Considerando el orden relativo de las diversas dificultades enumeradas en la pregunta I.4 para los dos grupos encuestados, pobres y no pobres, que querían cambiar de domicilio, es posible observar que para los no pobres el orden de los problemas —sobre la base de la proporción de personas que indican que un problema es un reto mayor o

CUADRO 1.14 Encuestados con planes de mudarse de su lugar actual
(Vivienda, negocio, actividad realizada en la calle)

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres	Empresas
Planea mudarse del lugar actual	26,49%	31,56%	42,22%	1,67%
Planea mudarse a otro lugar en el centro con mejores servicios (porcentaje de quienes planean mudarse)	67,35%	52,63%	52,63%	N/A
Planea mudarse a otro lugar fuera del centro de la ciudad (porcentaje de quienes planean mudarse)	18,37%	36,84%	36,14%	N/A

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

menor para vivir en el centro— no difiere demasiado del que aparece en la muestra de residentes en su conjunto (contaminación, tráfico, robos, vandalismo, mendicidad y venta ambulante).²⁸ Para los pobres que querían cambiar de domicilio, el costo del alquiler de una vivienda era una de las principales limitaciones: el 55% consideraba dicho costo como un inconveniente más o menos grande. Por lo tanto, esto puede indicar que la relativa vulnerabilidad económica de los pobres con respecto a los demás residentes interviene en la decisión de cambiar de residencia. La consecuencia, en términos de medidas de política, es que los programas que tienen por objetivo revitalizar el centro de la ciudad, al aumentar el valor de la vivienda, pueden tener un efecto negativo en las condiciones de vida de algunos residentes que se pueden ver expulsados de sus casas. Sin embargo, como se ha señalado más arriba, aunque las condiciones económicas de los residentes pobres son un factor a tener en cuenta en su decisión de mudarse, eso no implica que vayan a abandonar el centro. En realidad, el porcentaje de pobres que quieren irse del centro es aproximadamente el mismo que el de no pobres: alrededor del 36%. Una gran mayoría (60%) de los residentes pobres que planeaban abandonar el centro percibían que el mal estado del edificio en el que vivían era un problema significativo, lo cual puede indicar que ciertas zonas del centro están marginadas, es decir que padecen la falta de inversiones para la restauración de edificios, lo cual hace que sus ocupantes se marchen.

Por lo que se refiere a los negocios, sólo un encuestado manifestó que pensaba irse del

centro. Esto implica que, aunque haya problemas en llevar adelante un negocio en el centro, estos no son lo bastante importantes para que las empresas allí situadas cierren o se planteen cambiar de domicilio. Aunque haya habido problemas en el pasado reciente, no han sido tan espectaculares como para hacer que las empresas encuestadas que trabajan en el centro cambien de domicilio, ni en conjunto resultan tan significativos como para haber tenido efectos negativos en la magnitud de sus negocios. En el cuadro 1.15 se resumen las respuestas relacionadas con el cambio en la magnitud del negocio en los dos años anteriores a la encuesta, y con las inversiones planeadas para el futuro.

CUADRO 1.15 Situación económica de las empresas del centro urbano

Empresas que experimentaron una disminución de sus negocios	8,33%
Empresas que experimentaron un aumento de sus negocios	53,33%
Empresas que no experimentaron cambios en sus negocios	36,67%
Empresas con planes de expandirse al centro	43,33%
Empresas con planes de expandirse fuera del centro urbano	11,67%
Empresas con planes de reducir sus negocios en el centro	1,67%
Empresas sin planes de cambio	36,67%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas

²⁸ Pregunta I.4: “Por favor, valore el grado en el que está usted experimentando las siguientes dificultades para vivir en el centro urbano: conflictos con los propietarios de edificios, alquileres caros, artículos de primera necesidad caros, contaminación, tráfico, edificios en mal estado, robo, vandalismo, extorsión, mendicidad, venta ambulante, otros.”

Sólo un 8,33% de los encuestados aseguró que el negocio había decrecido en su empresa en los dos años anteriores a la encuesta, mientras que la mayoría declaró que el negocio había crecido. Las empresas que experimentaron un descenso son en promedio más pequeñas que las demás (tienen una media de 2,4 empleados, mientras que las que declararon que su negocio había mejorado tienen 4 empleados), llevan más tiempo en la ubicación actual (una media de 19,2 años, frente a los 7,9 años del segundo grupo) y son propietarias del local (en un 80% de los casos, mientras que las que han aumentado su volumen de negocios lo son en el 28%). Parece, pues, que las empresas que tienen más problemas económicos son las menos dinámicas, debido a su antigüedad y a sus dimensiones. En cierto modo, esta impresión parece confirmada por la forma en que las distintas empresas perciben las principales razones para la variación en la extensión de sus negocios en el pasado reciente. Hay una diferencia considerable en la evaluación de los diferentes factores propuestos en la pregunta J.9 entre aquellos que experimentaron una reducción de su negocio y los que experimentaron una expansión.²⁹ Mientras que para los primeros la causa principal de la variación se atribuye a la decadencia de los negocios en la zona del centro (60%), seguida de una decadencia de la economía local o nacional (40%), para los segundos los factores más importantes en el cambio positivo están vinculados a su capacidad de mejorar los servicios al cliente (84%), a la gestión (72%) y a los esfuerzos en marketing (66%). Por lo tanto, algunos de los problemas que pueden surgir de

la pobreza en el centro y del ambiente general en esa parte de la ciudad afectan con fuerza a las empresas menos dinámicas. No obstante, en general, la existencia de estos problemas no es lo bastante significativa como para causar dificultades económicas graves a las empresas situadas en el centro, como se ha demostrado por el limitado número de las que sufren una reducción del volumen de negocios. Este resultado queda confirmado por los planes de las empresas para inversiones futuras: más de la mitad de las empresas de la muestra estaba interesada en hacer más inversiones y la mayoría de ellas planeaba realizarlas en el centro.

Finalmente, el porcentaje de los no residentes pobres que pensaban cambiar de domicilio asciende a alrededor del 26%, cifra coherente con la proporción de este grupo que expresa cierto grado de insatisfacción con el lugar en el que vive en la actualidad. Aquellos que deseaban alejarse del centro representan el 28% del grupo que tenía pensado cambiar de ubicación su actividad en la calle.

En resumen, en base a los datos de la encuesta se puede afirmar que las personas que viven y trabajan en el centro de La Paz notan ciertos problemas típicos y conflictos relacionados con el desarrollo de dicha zona. El impacto de esos problemas parece ser mayor para las personas económica y socialmente vulnerables —los pobres, tanto residentes como no residentes—, mientras que los negocios no se ven afectados de un modo significativo.

²⁹ Pregunta J.9: “¿Por qué razón su negocio ha crecido en los últimos dos años?”

2. Quito

2.1. Visión general

2.1.1 *Resumen de la historia y la dinámica de la población*

A comienzos del siglo XIX, durante la revolución bolivariana, Quito era una población de 10.000 habitantes. Se convirtió en la capital de la recién establecida República de Ecuador en 1830. Quito se encuentra en la cuenca del río Guayllabamba a 2.850 metros sobre el nivel del mar y está rodeada por numerosos volcanes. El más cercano, el Guagua Pichincha, de vez en cuando tiene actividad eruptiva y deposita cenizas, lo cual a veces causa problemas a la economía local, en especial cuando obliga a cerrar temporalmente el aeropuerto.

Con una extensión de unos 290 kilómetros cuadrados, en 2001 Quito tenía una población de 1.399.378 habitantes (INEC, 2001). A finales de la década de 1970, la ciudad experimentó una inmigración considerable, mientras que posteriormente la tasa de crecimiento se redujo, pasando del 4,34% en 1982 (MDMQ, 2006) al 2,71% entre 1990 y 2001 (el 80% de esta cifra se debía al crecimiento natural de la población, y el 20% restante al equilibrio positivo de la migración). En 2001 Quito fue el lugar de destino para el 13% del conjunto de personas que migraron dentro del país (Banco Mundial, 2004). La estructura territorial de la ciudad muestra una forma radial de expansión urbana, que parte del centro. El centro histórico de Quito (CHQ)

fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1978, y es uno de los más grandes e importantes de América Latina; consta de 4.200 construcciones situadas en un área de 376 hectáreas (de este total, 230 hectáreas son espacios abiertos).

2.1.2 *Marco institucional*

Ecuador está dividido en 22 provincias. Cada una de ellas está gobernada por un prefecto y se divide, a su vez, en nueve cantones. Quito es la capital administrativa de la provincia de Pichincha. La ordenanza municipal del 14 de diciembre del año 2000 estableció la regulación territorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y lo organizó en nueve zonas metropolitanas y dos delegaciones (en conjunto se las denomina administraciones zonales), constituidas por 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales (véase el cuadro 2.1).³⁰ La parroquia del centro histórico pertenece al distrito Manuelita Sáenz (M. Sáenz).

Una gran parte de las rentas del municipio se recaudan a nivel local. Desde 2000 hasta 2005 las transferencias del gobierno central sumaron el 40% de los ingresos del municipio. La toma de decisiones políticas y administrativas está bastante descentralizada, incluso a nivel municipal. Los municipios tienen una autonomía sustancial para definir las políticas y la asignación de fondos. El BID, por ejemplo, ha concedido préstamos

³⁰ Quito es también la cabecera cantonal, equivalente al DMQ. La población total, incluidos los barrios periféricos de la ciudad, es de 1.839.853 habitantes.

CUADRO 2.1 Distrito Metropolitano de Quito

Zonas metropolitanas	Área (Km ²)	Población en 2001	Crecimiento de la población 1990–2001 (porcentaje)
Distrito Metropolitano de Quito	404.346,3	1.826.096	2,71
1. Quitumbe	4.931,5	190.535	10,02
2. Eloy Alfaro (Centro-Sur)	58.011,3	411.767	1,31
3. Manuelita Sáenz (Centro)	2.253,5	224.014	–0,005
4. Eugenio Espejo (Centro-Norte)	7.089,3	368.298	0,98
5. Equinoccial-Delicia	57.861,5	263.873	4,42
6. Calderón	10.751,1	90.983	7,59
7. Tumbaco	8.758,5	59.576	4,79
8. Los Chillos	59.522,7	116.558	4,23
9. Aeropuerto	62.225,2	71.792	5,56
10. Delegación Noroccidental	84.476,1	11.975	0,14
11. Delegación Norcentral	48.465,6	16.725	–0,01

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

directamente al MDMQ, mientras que el Estado asume el papel de garante del pago de la deuda. En algunos casos, el municipio también actúa como agencia ejecutora, aunque los programas relacionados con el CHQ suele llevarlos a cabo la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (ECH), organismo que ha sido constituido con esta finalidad.³¹

La descentralización se extiende más allá del municipio, puesto que las juntas parroquiales también participan de modo autónomo en la definición de las políticas y la asignación de los fondos municipales. El sistema de participación incluye también los barrios. Por una parte, dicha participación mejora la información disponible para la toma de decisiones, lo cual permite que la comunidad exprese sus prioridades. También refuerza el grado de control de la implementación y la evaluación de los proyectos y, de este modo, disuade la corrupción. Por otro lado, una amplia partici-

pación puede conllevar problemas de coordinación, sobrecargar el sistema burocrático, y crear un sistema lento y engorroso de autorizaciones que se superpongan entre sí.

2.1.3 Economía y sociodemografía

Para interpretar las características socioeconómicas de Quito y el fenómeno de la pobreza en su centro urbano, resulta útil tener en cuenta que la situación actual se debe, principalmente, a las turbulencias económicas que el país experimentó en décadas recientes y, en particular, a la crisis económica que padeció al final del siglo XX. A principios de los años ochenta, la economía de Ecuador sufría de una

³¹ La ECH es “una institución autónoma que fue creada en 1994 con el fin de preservar el singular legado arquitectónico y cultural de la ciudad y estimular el desarrollo socioeconómico del centro” (BIDamérica, 2004).

tasa de crecimiento lento, atribuible sobre todo al estancamiento de la productividad, y a la volatilidad del PIB, causada por una economía nacional vulnerable y por políticas económicas deficientes (Banco Mundial, 2004). Mientras que en el período 1971–80 la tasa anual de crecimiento del PIB real fue del 5,65 en términos per cápita, en la década siguiente descendió al -0,47 %. Además, la década pasada estuvo caracterizada por un crecimiento cero (0,01%; véase Banco Mundial, 2004). La crisis más profunda tuvo lugar entre 1998 y 1999, y fue provocada por la concurrencia simultánea de una serie de acontecimientos desafortunados, como el desastre natural de El Niño y el descenso de los precios de exportación del petróleo. La situación se agravó todavía más a causa de las políticas macroeconómicas inadecuadas que propusieron las autoridades; como suele suceder en América Latina, estas políticas conducen a la pérdida de credibilidad, al déficit fiscal, a la devaluación; a su vez la hiperinflación (con una tasa anual por encima del 50%) provoca la fuga del capital extranjero y, en última instancia, serios problemas bancarios y el impago de la deuda externa. En el caso de Ecuador, se introdujo entonces la dolarización de la economía como remedio extremo para atraer inversiones extranjeras. A pesar de las protestas y del impacto que tuvo a corto plazo sobre el empleo, la adopción del dólar norteamericano como moneda del país ayudó a mantener la inflación bajo control y a reforzar la credibilidad, lo cual tuvo un efecto positivo en las inversiones extranjeras.³²

Las medidas en seguida dieron resultados positivos y en 2000 el PIB creció casi

un 2%.³³ Sin embargo, los daños eran considerables. En ese año, el 70% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, proporción equivalente al doble de las cifras registradas cinco años antes.

Quedaba claro que la crisis de 1998–99 había generado un impacto sustancial en la economía. El precio de los bienes transables respecto de los no transables disminuyó. A causa de los diferentes patrones de consumo, los no pobres se beneficiaron más que los pobres de la reducción de precios. El costo de la canasta de consumo cayó un 19% para los primeros y sólo un 2% para los segundos (Banco Mundial, 2004). La tasa de pobreza en el país pasó del 40% en 1990 al 45% en 2001. El incremento fue particularmente grave en las zonas urbanas, por distintas razones. En primer lugar, la crisis potenció la migración del campo a la ciudad, en especial de gente pobre, lo cual intensificó aún más la pobreza en las zonas urbanas. En segundo lugar, esos flujos migratorios alimentaron la oferta de mano de obra en las zonas urbanas, lo cual repercutió negativamente en las rentas marginales.

Otro obstáculo adicional para solucionar el problema de la pobreza es la actuación

³² El dólar norteamericano sigue siendo la moneda de curso legal en Ecuador.

³³ El PIB per cápita creció un 2,4% anual entre 2001 y 2002. La velocidad actual de recuperación es, en cierto modo, menor de lo esperado, incluso teniendo en cuenta los beneficios del aumento del precio del petróleo. Se han dado distintas razones para explicar un rendimiento tan pobre de la economía ecuatoriana, a saber: el tipo de cambio fijo, la ineficacia del sector público, la ausencia de reformas institucionales y burocráticas, la corrupción generalizada, y la obsolescencia del sistema productivo (MDMQ, 2004).

relativamente débil del país tanto en materia de educación como de sanidad. Esto posiblemente se deba a la volatilidad de los gastos sociales, que tienden a ser procíclicos y, además, muestran una tendencia en declive a lo largo del tiempo: en 2002, eran menores que en 1980 (Banco Mundial, 2004). A pesar de ello, en los años noventa el analfabetismo se redujo, aunque marginalmente, y pasó del 11,7% en 1990 al 10,8% en 1999. De modo parecido, durante ese mismo período, la mortalidad infantil bajó del 30% al 18% por cada 1.000 nacimientos, y la mortalidad de la población en general también descendió del 5% al 4,5%,

Según el consumo global, en el año 2001 cerca del 19% de la población de Quito vivía por debajo de la línea de pobreza.³⁴ Este valor es sensiblemente menor que la media de la provincia de Pichincha (30%), que la media nacional (45%), que el nivel en las zonas rurales (58% en la región de la Costa y 66% en la región de la Sierra), y que la media de la otra ciudad importante del país, Guayaquil (34%) (Banco Mundial, 2004).³⁵ De todas formas, resulta llamativo que el número de pobres en Quito aumentase un 125,8% en la etapa 1990–2001 (Banco Mundial, 2004). Y este porcentaje es mayor que el del crecimiento de la población de la ciudad durante esa misma etapa.³⁶

2.1.4 *El centro urbano*

El centro urbano de Quito constituye un área muy compleja y frágil: se trata de una zona monumental de destacada calidad que, al mismo

tiempo, tiene vecindarios pobres y degradados. Esta peculiaridad convierte al centro histórico en una auténtica “herencia popular” (Carrión, 2003). Se calcula que su población asciende a unos 50.000 habitantes (INEC, 2001). La densidad, que no es uniforme, es 2,7 veces más alta en las zonas periféricas que en el corazón mismo del centro urbano.

La periferia es básicamente residencial, mientras que en el centro se aglutinan las actividades comerciales (más de 14.500 unidades económicas). Las actividades comerciales informales cumplen un importante papel en la vida del centro histórico. Se estima que allí operan unos 10.000 vendedores informales, el 80% de los cuales se encuentra en la zona más céntrica.

Las áreas que se seleccionaron para el estudio fueron las que tenían conventillos, y los mercados callejeros principales, a saber: San Roque, La Ronda, Av. 24 de Mayo, los mercados de San Francisco y Central, y los mercados Arenas. En 2001, el distrito de

³⁴ Esto si se establece la línea de pobreza en un nivel de consumo equivalente a US\$1,3 per cápita por día.

³⁵ Por otra parte, la desigualdad en el consumo era más alta en Quito que en Guayaquil y en las regiones rurales.

³⁶ También resulta sorprendente que el crecimiento de la pobreza durante ese período fuera más sostenido en los cantones donde la pobreza era menor, y donde había un mejor nivel de estudios y acceso a los servicios. Estos resultados, que parecen contradecir la intuición, pueden explicarse por dos razones: i) la crisis financiera y bancaria que afectó en especial a los hogares urbanos de clase media (y el hecho de que en 1990 las zonas urbanas tuviesen niveles de pobreza más bajos que las zonas rurales), y ii) el hecho de que la migración se dirigió hacia los cantones con mejores condiciones de vida.

M. Sáenz tenía el porcentaje más bajo de población pobre (20%) y también de población extremadamente pobre (4%), por detrás de los distritos de Eloy Alfaro (18% y 4%, respectivamente) y de Eugenio Espejo (13% y 4%, respectivamente).³⁷ La proporción de población pobre disminuyó de forma sustancial en la mayoría de los distritos a partir de 1990, cuando representaba el 29% (8% de pobres extremos) (INEC, 1990; 2001).³⁸

Por otra parte, en el CHQ hay un buen suministro de servicios públicos. El sistema público de abastecimiento de agua cubre entre el 97,6% y el 99,7% de las viviendas en los distintos vecindarios. Sin embargo, el suministro de agua potable llega a menos del 70% de los hogares en dos barrios (San Roque y San Diego) y a menos del 80% en otros seis. La cobertura de la red de alcantarillado es muy buena (siempre cerca o por encima del 90%). Similares condiciones ofrece el servicio de recolección de basura (con la excepción marginal de San Diego, donde la cobertura del servicio se acerca al 94,5%). Por último, el suministro de gas cubre una buena parte de esta zona (entre un 89,7% y un 97,3% de las viviendas).

En lo que concierne a las dinámicas de residencia, el cuadro 2.1 muestra cómo la parroquia del centro histórico ve reducida su población, en contraste con las demás.³⁹ Las que tienen un menor porcentaje de pobres (Eloy Alfaro y Eugenio Espejo, además de M. Sáenz) son las que han experimentado una inmigración menor. A su vez, Eugenio Espejo y M. Sáenz manifiestan la densidad más elevada.⁴⁰ El fenómeno de la inmigración baja (o

negativa) en las zonas centrales podría pues interpretarse como prueba de un proceso de aburguesamiento, en el que los pobres se desplazan desde las zonas con mayor densidad de población a otras con menor densidad y más degradadas.

2.1.5 Políticas de desarrollo urbano

En la última década, en Quito y su área metropolitana se han llevado a cabo muchos proyectos importantes, entre otros la restauración del patrimonio urbano del CHQ, la mejora de la red de carreteras periféricas, la ampliación y mejora del sistema de alcantarillado y de abastecimiento de agua en la ciudad y los valles, y la construcción de un nuevo aeropuerto (MDQM, 2006). Aproximadamente 25 nuevos proyectos —que actualmente están en preparación o en etapas de implementación— han sido identificados y englobados en el Plan General de Desarrollo Territorial, o PGDT). Estos proyectos cubren distintos ámbitos, como la revitalización urbana, el transporte, la salud, los espacios comunitarios, la cultura o los negocios.

En noviembre de 2001 el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito aprobó una

³⁷ Definición de pobreza según la metodología de las necesidades básicas insatisfechas.

³⁸ Las excepciones son las delegaciones Noroccidental y Norcentral y el distrito del aeropuerto.

³⁹ Ya se experimentó anteriormente un proceso de reducción de la población que comenzó a principios de los años noventa.

⁴⁰ Respectivamente, 51, 95 y 99,41 hab/km² (INEC, 2001). Eloy Alfaro, no obstante, tiene una de las densidades más bajas (7,1 hab/km²).

ordenanza, la Ordenanza de Zonificación, ligada al PGDT, que constituye un instrumento clave para la planificación y la gestión territorial. En el plan de desarrollo de la ciudad se detallan las directrices y las prioridades para las intervenciones del distrito destinadas a mejorar el desarrollo territorial: *Equinoccio 21. Quito hacia el 2025*.

Las mejores condiciones para una política efectiva de desarrollo integral en el caso de Quito son las siguientes: i) la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de reforzar la sensación de pertenencia a la historia y al presente de la ciudad, y ii) la coordinación con las otras administraciones de la región, necesaria para las interacciones políticas, sociales y económicas relevantes entre Quito y una gran parte del territorio nacional.

El PGDT reconoce la necesidad de definir políticas de apoyo a la inclusión social de la población marginada y a la movilidad social, que todavía falta en la sociedad ecuatoriana. En cuanto a la infraestructura, el plan señala la prioridad de las acciones concernientes al desarrollo del sistema de carreteras y transporte del MDMQ, la protección del medio ambiente de la ciudad, la descentralización territorial de las actividades productivas, la mejora de la cobertura de los servicios sanitarios, el apoyo a las actividades económicas que ofrezcan buenas perspectivas de contribuir al crecimiento del MDMQ, y el aumento de conocimientos sobre las características del MDMQ.

Para el CHQ, el plan incluye la realización de un proyecto urbanístico destinado a

rehabilitar los edificios y espacios públicos más importantes. Este objetivo implica optimizar la infraestructura del centro histórico y su uso residencial mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad (mejores servicios, mayor seguridad y más espacios públicos para la comunidad). También se dedica atención a las viviendas en las zonas que no tienen valor histórico. Los principales retos, en este sentido, son los siguientes: i) reforzar el sistema legal para definir y garantizar mejor los derechos de la propiedad; ii) avalar un sistema integrado de servicios para los residentes, y iii) racionalizar el uso del territorio, asegurando espacios adecuados para el futuro desarrollo económico y social de la ciudad, y reubicando a los residentes y las actividades comerciales y productivas en áreas con menor densidad de población.⁴¹

Dada la geomorfología del valle en el que se encuentra Quito, la gran extensión de la ciudad y la inadecuación del sistema de carreteras y transporte público, el tráfico se ha convertido en un problema grave. La congestión de tráfico es particularmente crítica en las calles estrechas del centro histórico, donde supone una seria amenaza para el frágil sistema urbano y ambiental. En consecuencia, la mejora del sistema de transporte público se plantea como un elemento estratégico para el desarrollo de la ciudad y, en particular, de su centro histórico (Jarrin, 2004). Otros problemas, subrayados también en las entrevistas

⁴¹ El programa “Pon a punto tu casa, barrios periféricos” pretende ampliar los esfuerzos por extender las mejoras urbanas a vecindarios más pobres y periféricos.

con administradores e interesados, son la seguridad pública (especialmente en algunas zonas específicas y al atardecer) y la degradación de la vivienda en el barrio antiguo. Este fenómeno representa no sólo una dificultad en la vida diaria de los residentes, sino que también preocupa por su impacto en el turismo, considerado por muchos como fundamental para el desarrollo económico de Quito.⁴²

El BID ha financiado numerosos programas de asistencia técnica y financiera para la restauración del CHQ, que han sido completados. A pesar de la cantidad de iniciativas, las políticas locales han tenido poco éxito en conseguir aliviar el fenómeno de la pobreza en Quito en general, y en su centro histórico en particular. La Dirección Municipal de Desarrollo Humano Sustentable se ha limitado a menudo a llevar a cabo acciones aisladas de apoyo a las madres solteras y a los niños de la calle. El gobierno local rara vez toma medidas destinadas a reconducir problemas como la delincuencia, la seguridad pública, la prostitución o el comercio de drogas en las calles y otros parecidos, y suele limitarse a intervenciones represivas por parte de la policía. Aunque el crédito para la ECH otorgado por parte del Banco no contemplaba acciones específicas dirigidas a reducir la pobreza en las áreas urbanas centrales, sí contenía acciones orientadas a la rehabilitación urbana, a la mejora de la infraestructura, y a la reubicación de los vendedores ambulantes en centros comerciales en la zona.

En conclusión, no parece que las mejoras en el patrimonio urbanístico de Quito hayan tenido repercusiones directas en la

mitigación del fenómeno de la pobreza en el centro urbano. No se ha determinado si dicho resultado es fruto de las acciones incompletas para hacer frente al problema o bien la consecuencia de una implementación lenta o errónea de políticas que, por lo demás, parecen correctas. Entre otros proyectos que afectan la zona urbana de Quito y que actualmente reciben el apoyo del BID cabe citar los siguientes:

- “Rehabilitación del centro urbano histórico de Quito, Segunda etapa”: US\$8 millones (más el financiamiento correspondiente aportado por el país, de US\$2 millones), que se encuentra en la fase inicial de implementación.
- “Modernización municipal y mejora del vecindario, Fase 1”: préstamo de US\$37,1 millones (más el financiamiento correspondiente aportado por el país, de US\$12,5 millones), que se aprobó en junio de 2006.
- “Gestión integral de los recursos hídricos en Quito”: US\$140.000 en cooperación técnica (más el financiamiento correspondiente aportado por el país, de US\$30.000), aprobado en noviembre de 2006.

⁴² Una solución duradera para estos problemas requiere una planificación integral por parte de la administración. Esta parece ser la línea aprobada por el Plan Bicentenario 2005–09, que indica los programas y proyectos que Quito y su distrito metropolitano deberían completar para alcanzar el objetivo de un desarrollo socioeconómico sostenible. Se centra en cuatro ejes estratégicos: económico, social, territorial e institucional.

2.2 La encuesta

2.2.1 Metodología⁴³

El ámbito de investigación era el CHQ, y se realizaron entrevistas a 360 residentes. La zona para la muestra de 246 residentes pobres se delimitó mediante una selección aleatoria de los emplazamientos urbanos degradados bien definidos.⁴⁴ Los otros 114 residentes no pobres se eligieron de forma aleatoria en un grupo de complejos residenciales constituidos en los últimos 10 o 15 años por el ayuntamiento y la ECH en el ámbito de la implementación de programas de rehabilitación del centro histórico financiados por el BID.⁴⁵ Una muestra de 207 no residentes pobres se eligió en los mercados populares de alimentos a bajos precios y en otros lugares de venta de mercancías del centro.⁴⁶ Además, se hizo una selección de 61 establecimientos comerciales dentro de un conjunto representativo de zonas restauradas por el ayuntamiento y la ECH en los últimos 10–15 años.⁴⁷

2.2.2 Perfil económico de los hogares

En cuanto se examinan las condiciones económicas de los hogares en su conjunto, surgen diferencias significativas entre los distintos grupos. Aparte de las diferencias antes mencionadas en las ganancias, también existen otras en lo que se refiere a los ingresos económicos globales de los hogares. Las oportunidades de obtener ingresos de fuentes ajenas al trabajo no son las mismas para todos los grupos; sólo un número muy reducido de encuestados in-

dicó que obtenía ingresos de otros recursos, siendo los no residentes pobres los que menos

⁴³ La investigación del fenómeno de la pobreza en el centro urbano de Quito consistió en una serie de entrevistas llevadas a cabo por URBANA Consultores, bajo la supervisión del Dr. Andrés Jarrín y de Cristina Peña. El CREA realizó otra tanda de entrevistas con los siguientes administradores locales y partes interesadas, con la amable asistencia de Andrés M. Jarrín: Francisco Duque (vicepresidente de la Corporación del Centro Histórico Quito), Francisco Jijón (director del Departamento de Planificación y Proyectos Estratégicos del Ayuntamiento), René Vallejo Aguirre (director del Departamento de Territorio y Vivienda del Ayuntamiento), y Gustavo Novoa (ECH).

⁴⁴ Tal y como ya se ha mencionado, las zonas seleccionadas para el estudio incluían los conventillos y mercados más importantes: San Roque, La Ronda, Av. 24 de Mayo, los mercados San Francisco y Central, y los mercados Arenas y sus alrededores. Una vez elegidos los sitios, se recurrió a un esquema de selección aleatoria que consistió en aplicar un intervalo numérico (un método de recuento en el sentido de las agujas del reloj que utiliza un intervalo numérico aleatorio). Para los hogares, cada caso se seleccionó usando los mapas del catastro mediante el método aleatorio. También el punto de inicio fue elegido de forma aleatoria. Cada entrevistador comenzó a recabar información en un hogar o una ruta previamente establecidos. En caso de que no hubiese nadie en casa, se hacía un segundo intento. Sólo después de muchos intentos infructuosos de entrevistar a los residentes se reemplazaba ese hogar por otro.

⁴⁵ El esquema de selección consistía en escoger de manera aleatoria los casos de una lista de apartamentos elegidos también al azar. En cada caso, la cita para la entrevista debía establecerse antes por medio de los gestores de la propiedad.

⁴⁶ Tras la escogencia inicial de los lugares, el método de selección de las rutas y los casos fue aleatorio. La determinación de casos se hizo con una discriminación mediante una pregunta inicial sobre la vivienda que definía si la entrevista debía continuarse.

⁴⁷ Primero se mantuvo un encuentro con la asociación empresarial del centro urbano (Movimiento Cívico por el Renacimiento del Centro Histórico de Quito) para confeccionar una lista de negocios divididos en categorías, períodos de actividad, etcétera. La muestra se eligió a partir de dicha lista. En los vecindarios más pobres y periféricos, las visitas se acordaron de antemano.

oportunidades tenían para lograr lo mismo. En promedio, de estas fuentes de ingresos los no residentes pobres obtienen menos que los residentes y, por supuesto, menos que los no pobres. En términos de ingresos adicionales, también se detectan diferencias de género: en general, los hogares a cargo de una mujer tienen menos ingresos adicionales que aquellos cuyo jefe de familia es un hombre. En conjunto, el total de ingresos mensuales muestra disparidades muy relevantes entre los grupos (véase el cuadro 2.2). Las diferencias *dentro* del grupo de los pobres también se presentan en relación con el total de ingresos y las privaciones que sufren los no residentes pobres y, dentro de este subgrupo, con las privaciones que sufren los hogares con una mujer al frente.

De algún modo, las diferencias en el total de ingresos entre los distintos grupos —entre

los pobres y los no pobres, y *dentro* del grupo de los pobres— se complementan con diferencias en los patrones de consumo: en conjunto, tal y como se esperaba, los no pobres poseen más artículos que los pobres. Entre los que constaban en el cuestionario (véase el anexo I, pregunta F.5), las mayores diferencias tienen que ver con los artículos de características más marcadamente tecnológicas, como los teléfonos móviles o las computadoras, y con los medios de transporte (motocicletas, coches o camiones), que los pobres, independientemente de su lugar de residencia, poseen en un porcentaje muy bajo.

La satisfacción de las necesidades alimentarias difiere drásticamente entre pobres y no pobres, y también dentro del grupo de los propios pobres, de entre los cuales los no residentes son los más desfavorecidos. Además,

CUADRO 2.2 Ingresos y consumo

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Ingresos totales del hogar (dólares de EE.UU.)	523,84	1.593,46	916,55
Desglose de los ingresos totales			
Alquiler	16,11%	3,48%	24,48%
Alimentos	47,50%	29,13%	47,49%
Transporte	10,46%	5,61%	5,06%
Servicios públicos (energía, gas, agua)	9,32%	6,49%	7,74%
Vestimenta	2,29%	5,62%	1,35%
Cuidado de la salud	8,03%	10,13%	4,73%
Educación	1,91%	4,35%	2,64%
Otros	0,18%	1,26%	0,45%
Problemas para satisfacer las necesidades alimentarias			
Nunca	19,81%	78,95%	26,42%
Rara vez	31,40%	17,54%	34,15%
A menudo	30,92%	2,63%	25,20%
Siempre	11,87%	0,88%	14,23%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

los pobres, especialmente los no residentes, ven muy menguada esta capacidad cuando la jefa de familia es una mujer.

La composición de los gastos del hogar muestra diferencias entre pobres y no pobres, así como también *dentro* del grupo de los pobres. Vale la pena destacar que, cuando los gastos están relacionados con los ingresos totales del hogar (ganancias mensuales más otras fuentes adicionales de ingresos), los no residentes pobres destinan el doble de recursos a transporte y sanidad que los residentes pobres, y que las diferencias, aunque en menor medida, se mantienen también en lo que respecta a los gastos por servicios públicos (agua, energía, gas). De todos modos, los residentes pobres destinan un porcentaje más grande al alquiler que los no residentes pobres, probablemente porque la propiedad es más común entre estos últimos que entre los primeros, debido al hecho de que los edificios en el centro urbano tienen un valor comercial más elevado que en las zonas periféricas. Además, cabe mencionar algunas diferencias de género: tanto entre los no residentes pobres como entre los residentes pobres, cuando el hogar está encabezado por una mujer, se destina una porción mayor del presupuesto al alquiler, probablemente porque —tal y como ya se ha dicho— en tales casos es menos común que la vivienda sea de propiedad. Como consecuencia, se logra una satisfacción menor de otras necesidades y, por lo tanto, la situación general del hogar empeora.

Es interesante señalar que entre los grupos existen distintas percepciones acerca de la evolución de sus condiciones económicas en el año anterior, y que los pobres —tanto re-

sidentes como no residentes— hacen una valoración más negativa que los no pobres. Tal percepción es incluso más negativa entre los miembros de hogares encabezados por una mujer. También surgen actitudes distintas entre los grupos cuando se tiene en cuenta la percepción de la situación económica del vecindario, puesto que entonces los no pobres hacen una evaluación más negativa que los pobres. Las divergencias entre los grupos no dependen de la ubicación sino más bien de su estatus económico.

Por lo tanto, al margen de la diferencia previsible entre pobres y no pobres, en conjunto parece surgir una dimensión *espacial* de la pobreza, aunque sólo hasta cierto punto. Parece ser que los no residentes pobres tienen un estatus más vulnerable que los residentes pobres, principalmente en lo que se refiere al hogar. Aquéllos son en su mayoría autónomos que trabajan en el sector informal y dedican más tiempo a desplazarse al trabajo y a acceder a los servicios públicos; sus hogares tienen ingresos totales más bajos, poseen menos artículos y padecen más dificultades para satisfacer sus necesidades alimentarias, ya que dedican una parte mayor de los ingresos al transporte. Además, los hogares de los no residentes pobres con una mujer al frente suelen ser más vulnerables.

2.2.3. Resultados de la encuesta

Educación y salud

Los datos extraídos del cuestionario indican que servicios como la educación o la sa-

alidad no muestran problemas graves y, por lo tanto, no pueden considerarse causa de absoluta privación, a pesar de que existen discrepancias entre los distintos grupos. Por lo que respecta a la enseñanza obligatoria, la mayoría de los niños de entre 5 y 14 años asiste a la escuela, aunque hay diferencias entre los grupos, ya que los no residentes pobres presentan una tasa de asistencia más elevada, mientras que los residentes pobres presentan la más baja (véase el cuadro 2.3). Una participación mucho más reducida aún es la de los chicos de entre 15 y 24 años, y en este caso se observan diferencias más marcadas entre los grupos —sobre todo entre pobres y no pobres—, si bien los residentes pobres continúan mostrando el índice más bajo. En este grupo de edad, las razones más habituales que los

residentes pobres y los no residentes pobres exponen para no ir a la escuela son el costo y la falta de interés.

Cuando se analizó el nivel de estudios, se detectaron divergencias muy notables entre pobres (tanto residentes como no residentes) y no pobres. Si se observan las franjas más opuestas, queda claro que los encuestados que no tienen una escolarización formal son pobres, y un patrón similar, aunque inverso, caracteriza el otro extremo, en el que sólo un número muy reducido de pobres tiene estudios universitarios. Tal y como era de esperar, en conjunto, los pobres tienen un nivel de estudios menor que los no pobres; además, *entre* los pobres, los no residentes tienen un nivel más bajo que los residentes.

CUADRO 2.3 Participación escolar y provisiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación escolar (5–14 años)	91,01%	96,83%	85,96%
Participación escolar (15–24 años)	46,60%	71,43%	37,02%
Proveedor de educación (5–24 años)			
Gobierno	90,44%	58,42%	88,64%
Iglesia	0,00%	0,99%	0,00%
Organizaciones privadas con ánimo de lucro	5,58%	40,59%	10,91%
Organizaciones privadas sin ánimo de lucro	1,59%	0,00%	0,00%
Comunidad	2,39%	0,00%	0,45%
Problemas en el acceso a la educación (15–24 años)			
Ningún problema	88,45%	91,09%	92,73%
Falta de libros y materiales	5,18%	4,95%	3,64%
Enseñanza deficiente	0,80%	1,98%	0,45%
Falta de profesores	2,39%	0,00%	0,00%
Instalaciones en malas condiciones	3,59%	0,00%	1,36%
Otros problemas	4,38%	1,98%	1,82%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

La enseñanza corre a cargo principalmente del gobierno, seguido en segundo lugar por las instituciones privadas con ánimo de lucro, sobre todo en el caso de los no pobres, mientras que otras instituciones (iglesias, organizaciones sin ánimo de lucro y entes comunitarios) tienen un papel insignificante. Entre los distintos grupos hay marcadas diferencias en relación con el estatus financiero, ya que los pobres (residentes y no residentes) dependen mucho más de las escuelas públicas que los no pobres; una posible explicación es que —*ceteris paribus*— los no residentes pobres y los residentes pobres no pueden permitirse pagar los costos de la educación privada.

En general, parece ser que la calidad de la enseñanza en Quito es satisfactoria puesto que la mayor parte de los que asisten a la escuela no experimenta problemas, y no surgen grandes discrepancias entre los distintos grupos a pesar de que los no residentes pobres tienden a tener más dificultades que el resto. De hecho, hay diferencias entre los grupos en cuanto a la accesibilidad.⁴⁸

Una conclusión provisional que se deriva del cuestionario es que los pobres, comparados con los no pobres, sufren una forma de privación en términos del nivel de estudios que logran alcanzar y también de la calidad del servicio; la dimensión *espacial* de la pobreza sólo genera diferencias menores *dentro* de la propia categoría de los pobres.

En lo que se refiere a la salud, no parece haber estados graves de enfermedad o de lesiones y no se encuentran diferencias relevantes en el estado de salud que caractericen a los tres grupos (véase el cuadro 2.4).

Las respuestas del cuestionario no permiten una comprensión clara de las causas generales de las enfermedades/lesiones, puesto que una parte relevante de quienes respondieron indicó causas distintas de las que se listaban (malaria, diarrea, dolor de oído, nariz o garganta, problema dental, piel, ojos, accidente). Sin embargo, cabe destacar que en general no parecen surgir diferencias sistemáticas entre los distintos grupos; para todos ellos, los problemas de oídos, nariz y garganta son la causa más destacada de enfermedad/lesión (aunque con variados niveles de intensidad), lo cual podría estar relacionado con el problema antes mencionado de la congestión del tráfico que caracteriza la zona del centro urbano de Quito.

Sin embargo, en relación con el estado de salud sí resultan evidentes las diferencias entre grupos, medidas en base al número de días de trabajo perdidos a causa de enfermedades o lesiones. Dichas diferencias se manifiestan tanto entre pobres como entre no pobres, si bien estos últimos presentan un mejor estado de salud, y también *dentro* de la categoría de los pobres, aunque en menor medida, categoría en la cual los no residentes muestran un peor estado de salud que los residentes. De todos modos, estas disparidades pueden ser representativas no sólo de diferencias en la salud, sino también de diferencias en la contratación laboral de los distintos grupos.

⁴⁸ La falta de libros, material y maestros, junto con una deficiente calidad en muchas de las instalaciones, parecen ser las cuestiones más relevantes de la accesibilidad.

CUADRO 2.4 Estado de salud

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Entrevistados enfermos o lesionados en los seis meses previos a la encuesta	19,72%	20,00%	19,85%
Número de semanas sin trabajar por enfermedad o lesión			
Ninguna	65,38%	85,14%	70,73%
Una o menos	19,87%	8,11%	16,46%
Entre una y dos semanas	4,49%	1,35%	3,66%
Más de dos semanas	10,26%	5,41%	9,15%
Tipo de enfermedad o lesión sufrida			
Fiebre/Malaria	10,26%	2,70%	4,88%
Diarrea	3,85%	0,00%	6,10%
Accidente	1,28%	1,35%	1,22%
Problema dental	0,64%	2,70%	0,61%
Piel	1,92%	0,00%	1,83%
Ojos	1,92%	4,05%	0,00%
Oídos, nariz o garganta	12,18%	2,70%	10,98%
Otro	69,87%	87,84%	78,05%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

Según la encuesta, la mayoría de quienes estuvieron enfermos o lesionados a lo largo de los seis meses previos a la encuesta recurrió a los servicios sanitarios (véase el cuadro 2.5), pero cabe destacar que una parte de los no residentes pobres y, en menor medida, de los residentes pobres no utilizó ningún tipo de asistencia a pesar de que tenía un peor estado de salud que los no pobres, tal y como se ha resumido más arriba.

En general, recurrir a clínicas u hospitales públicos es la práctica más extendida entre los residentes pobres y no residentes pobres, seguida, en términos de importancia, por los servicios privados y los centros sanitarios de la comunidad, con un peso distinto en cada subgrupo, puesto que los no residentes pobres cuentan más con los servicios privados que los

residentes pobres. Los servicios privados desempeñan un papel mucho más sobresaliente para los no pobres. La diferencia más destacable se relaciona con el uso de fármacos, que es más común entre los residentes pobres (y en menor medida, los no pobres) que entre los no residentes pobres.

Las discrepancias son más marcadas en cuanto a la percepción de la calidad de los servicios sanitarios que reciben los distintos grupos. En general, todos los grupos manifestaron que habían tenido problemas. Los no residentes pobres padecen más dificultades que el resto, pero todos ellos se quejan principalmente por los largos tiempos de espera, y los no pobres consideran un problema el costo excesivamente caro. Los demás inconvenientes enumerados en el cuestionario (instalaciones

CUADRO 2.5 Atención sanitaria para enfermedades y lesiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Dónde buscaron atención sanitaria los encuestados			
Clínica privada/clínica sin ánimo de lucro/hospital	22,44%	50,00%	16,46%
Clínica pública/hospital	37,18%	31,08%	43,29%
Centro comunitario de salud	17,31%	6,76%	13,41%
Doctor privado/dentista	5,77%	6,76%	4,88%
Farmacia/botica	3,21%	5,41%	12,20%
Curandero tradicional	1,28%	0,00%	0,00%
Otro	1,92%	0,00%	1,22%
No buscó atención sanitaria	10,90%	0,00%	8,54%
Razones para no recibir tratamiento			
No fue necesario	64,71%	0,00%	50,00%
Demasiado caro	29,41%	0,00%	35,71%
Otro	0,00%	0,00%	14,29%
Problemas durante la espera/al recibir atención sanitaria			
Ningún problema	69,78%	79,73%	76,00%
Las instalaciones no estaban limpias	1,44%	0,00%	0,00%
Largo tiempo de espera	23,74%	10,81%	23,33%
Demasiado caro	2,88%	5,41%	0,00%
No había medicinas disponibles	3,60%	1,35%	2,00%
Tratamiento sin éxito	0,00%	0,00%	0,67%
Otro	2,16%	2,70%	0,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

no limpias, medicamentos no disponibles) fueron percibidos como aspectos sin importancia, aunque resultan más relevantes para los no residentes pobres que para los no pobres y los residentes pobres.

Por lo tanto, existen diferencias entre pobres y no pobres tanto en términos del estado de salud como en las formas de satisfacer las necesidades sanitarias. Parece ser que los residentes no pobres disfrutaron de un mejor estado de salud, ya que mayoritariamente recurren a servicios privados y experimentan menos dificultades para acceder a la

asistencia sanitaria. También se presentan diferencias *dentro* de la categoría de los pobres, puesto que los no residentes tienen en este caso un peor estado de salud y sufren más problemas para recibir asistencia.

Transporte

Un aspecto relevante de la dimensión *espacial* de la pobreza en el centro urbano es la accesibilidad a diferentes servicios e instalaciones. De hecho, los no residentes invierten más tiempo que los residentes para acceder a

servicios esenciales como escuelas, asistencia sanitaria, transporte o trabajo. Además, incluso las instalaciones como los mercados de alimentos les resultan menos accesibles. La dimensión *espacial* también afecta a los medios utilizados por los residentes y los no residentes para acceder a los servicios y al lugar de trabajo (véase el cuadro 2.6).

El principal medio de transporte, sobre todo para los no residentes pobres, es el autobús público, lo cual conlleva importantes consecuencias económicas para sus presupuestos. En su mayoría, los residentes de la ciudad, sean pobres o no, se dirigen a pie al trabajo y a los centros de salud, debido a que las distancias son razonables. Los no residentes pobres también suelen ir a pie, a pesar

de la distancia, posiblemente a causa del costo del transporte público. Los no pobres utilizan medios privados y personales de transporte en una escala mucho mayor que los otros dos grupos.

Empleo

La participación de la población de entre 15 y 65 años en el mercado laboral no es demasiado elevada; hay diferencias evidentes entre los grupos, sobre todo entre pobres y no pobres (véase el cuadro 2.7), y los residentes no pobres son los que muestran la tasa de participación más baja. Por otra parte, cabe destacar que el fenómeno del trabajo infantil ocurre principalmente entre los residentes y

CUADRO 2.6 Transporte

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Medios de transporte utilizados para llegar a la escuela			
A pie	42,63%	54,46%	75,00%
Autobús escolar	35,06%	33,66%	18,64%
Autobús público	19,52%	0,00%	5,00%
Otro medio de transporte privado	2,79%	6,93%	1,36%
Otro medio de transporte personal	0,40%	4,95%	0,00%
Medios de transporte utilizados para llegar al proveedor de atención sanitaria			
A pie	43,88%	43,24%	62,00%
Autobús público	53,96%	27,03%	36,00%
Otro medio de transporte privado	2,16%	12,16%	1,33%
Otro medio de transporte personal	0,00%	18,92%	0,67%
Medios de transporte utilizados para llegar al trabajo			
A pie	17,65%	35,22%	56,14%
Autobús público	78,88%	35,22%	42,56%
Tren	1,07%	1,26%	0,26%
Otro medio de transporte privado	1,07%	13,84%	1,04%
Otro medio de transporte personal	1,34%	14,47%	0,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 2.7 Ocupación

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación en el mercado de trabajo durante los seis meses previos a la encuesta	73,33%	65,16%	72,54%
Continuidad en la ocupación durante los seis meses previos a la encuesta	99,47%	99,37%	98,69%
Número de horas trabajadas por semana			
Menos de 10 horas	4,01%	0,00%	1,57%
10–20 horas	5,61%	5,03%	2,09%
20–30 horas	10,16%	3,77%	5,74%
Más de 30 horas	79,68%	90,57%	89,30%
Promedio de ingresos mensuales (dólares de EE.UU.)	560,00	1.300,00	720,00
Ocupación			
Ama de casa	4,81%	10,69%	1,04%
Jubilado/a	0,00%	0,63%	0,26%
Autoempleado/a formalmente	32,89%	25,79%	27,68%
Autoempleado/a informalmente	46,26%	11,32%	38,38%
Empleado/a formalmente	11,23%	50,94%	25,33%
Empleado/a informalmente	4,28%	0,00%	6,01%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

no residentes pobres, aunque los porcentajes de niños de entre 5 y 14 años que trabajan no son altos. Sin embargo, esto implica una situación de privación para los pobres.⁴⁹

De todas formas, el porcentaje de personas sin trabajo en los seis meses previos a la encuesta resulta bastante elevado, y las razones que los encuestados esgrimieron para esta situación difieren bastante entre unos grupos y otros (estar estudiando es la explicación más frecuente en todos los grupos). Entre los que trabajan, durante los seis meses previos a la encuesta casi todos lo hicieron de forma continuada; la mayoría trabajó más de 30 horas por semana, con algunas diferencias entre los grupos: parece ser que los no residentes pobres trabajaron menos horas que los demás.

Tal disparidad se refleja en menores ganancias mensuales para este grupo también.

Una justificación para dichas diferencias puede hallarse en las características específicas del trabajo que llevan a cabo los miembros de los distintos grupos. Así, resulta que los no residentes pobres son en su mayoría autónomos, tanto en el sector informal como en el formal, y que los no pobres trabajan principalmente en el sector formal, ya sea como empleados o autoempleados. Aun así, los residentes pobres muestran rasgos menos marcados. Desde esta perspectiva, se observan ciertas diferencias de

⁴⁹ En este grupo, trabajan el 6,75% de los niños pobres no residentes y también el 7,19% de los niños pobres residentes. Sólo trabaja un 1,61% de los niños no pobres.

género, en el sentido de que las mujeres tienden más al autoempleo que los hombres.

De las características anteriores se desprende que los no residentes pobres trabajan sobre todo en negocios familiares, mientras que los no pobres trabajan no sólo para negocios familiares sino también para los sectores público y privado. Una vez más se observan diferencias entre no pobres y pobres, y *dentro* del grupo de los pobres, ya que los no residentes pobres tienen una situación más vulnerable en función de la informalidad. También se presentan diferencias de género: *ceteris paribus*, dentro de cada grupo hay más hombres que mujeres que se desempeñan como empleados en el sector privado y en el gobierno (este último caso es relevante sólo para los no pobres), mientras que hay más mujeres que trabajan para negocios familiares. En consonancia con las características económicas de la ciudad, las actividades comerciales son las más exten-

didadas entre todos los grupos, pero con un peso diferente según su localización. Para los residentes y no residentes pobres, ésta es la principal actividad, seguida de “otras”.

Vivienda

Una fuente importante de vulnerabilidad y privación la constituye el hecho de vivir en poblados informales, con un acceso inadecuado a los servicios básicos. No parece que este sea el caso de los pobres del centro urbano, ya que para ellos los asentamientos informales desempeñan un papel marginal. Los no residentes lo experimentan con más frecuencia que los residentes, y la incidencia es mayor cuando la persona al frente del hogar es una mujer.

Existen diferencias muy marcadas entre los grupos en términos de la propiedad de la vivienda (véase el cuadro 2.8): esta es más habitual en el caso de los no pobres que en el de

CUADRO 2.8 Vivienda

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Situación legal de la vivienda			
En propiedad	21,74%	78,07%	10,16%
En alquiler	70,53%	17,54%	84,96%
En situación informal	7,25%	4,39%	4,07%
Otra	0,48%	0,00%	0,81%
Tamaño y ocupación			
Número de habitaciones	3,27	4,86	2,699
Número de camas	3,25	3,38	2,557
Tamaño de la familia			
Promedio de miembros familiares	3,82	3,25	3,36
Otros usos			
Usos distintos al de vivienda	8,21%	15,79%	8,94%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

los pobres y, *dentro* del grupo de estos últimos, es más común entre los no residentes. Una explicación para la diferencia en materia de propiedad entre los no residentes y los residentes pobres podría ser, aunque no se vea respaldada por otros indicadores de la situación económica general de los dos grupos, que las características del mercado inmobiliario del centro urbano vuelven inasequible la compra de una vivienda para los pobres.

Las dimensiones medias de la vivienda, consideradas según el número de habitaciones, también difieren entre los grupos. Esto quizá dependa de que los no pobres utilizan la vivienda para otros propósitos —además de residir en ella— más a menudo que los otros dos grupos. El tamaño de la vivienda es ligeramente menor cuando quien encabeza la familia es una mujer. Las condiciones de hacinamiento, evaluadas a partir del número de camas, no parecen constituir un problema.

Las viviendas disponen de los servicios básicos; en promedio, más del 90% de ellas tiene electricidad, gas para cocinar y alcantarillado, siendo la canalización de agua potable el único servicio menos extendido.

La pobreza en el centro urbano: existencia y naturaleza de los problemas

Las entrevistas llevadas a cabo revelan la existencia de algunos retos, sobre todo de los relacionados con la difusión de la pobreza en Quito (así como en el resto del país), que son resultado de las dificultades macroeconómicas experimentadas por Ecuador y del éxito relativamente escaso que hasta la fecha han tenido

las medidas para paliar la pobreza, especialmente a escala local. Estos desafíos también son consecuencia de serios problemas de tráfico en las calles estrechas del centro histórico, debidos a la geomorfología específica del valle y a la inadecuación de la red de carreteras y del sistema de transporte. No es de extrañar, pues, que para la mayoría de los residentes de la muestra, los problemas que se perciben como retos —mayores o menores— a los que se enfrentan al vivir en el centro urbano sean los robos, el tráfico, la contaminación, el vandalismo, la venta ambulante y la mendicidad, tal y como se muestra en el cuadro 2.9.

Sin embargo, hay diferencias relevantes en la percepción de la existencia de dichos problemas entre los dos grupos de residentes, y la percepción es más acusada entre los no pobres. Tales diferencias pueden deberse a muchos factores, entre otros al hecho de que los pobres suelen vivir en vecindarios degradados, que se ven menos afectados por la congestión y por la diferencia de ingresos entre pobres y no pobres. Esto implica que los barrios pobres resultan menos atractivos para los ladrones y mendigos y, al mismo tiempo, que los no pobres son el objeto principal de este fenómeno.

Para comprender mejor los retos a los que se enfrenta la zona del centro urbano, se entrevistaron también 61 empresas. En el cuadro 2.10 se presentan los principales rasgos de las empresas de la muestra, mientras que en el cuadro 2.11 se exponen los problemas generales que afrontan las empresas que llevan a cabo sus negocios en el centro. Así, dicho cuadro pone de manifiesto que una mayoría de las empresas —casi tres cuartas

CUADRO 2.9 Desafíos experimentados por los residentes

Desafíos	Residentes no pobres	Residentes pobres
Conflicto con el dueño del edificio	7,02%	10,98%
Conflicto con otros residentes	15,79%	12,60%
Alquiler caro	9,65%	27,64%
Alto costo de artículos de primera necesidad	26,32%	23,17%
Contaminación	78,95%	49,19%
Tráfico	78,95%	52,85%
Mal estado del edificio	24,56%	35,77%
Robo	74,56%	62,60%
Vandalismo	64,04%	43,90%
Extorsión	37,72%	29,67%
Mendicidad	57,89%	40,24%
Venta ambulante	65,79%	43,50%
Otro	7,02%	2,44%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 2.10 Características de las actividades comerciales

Tipo de negocio	
Restaurante	11,48%
Venta al por menor	55,74%
Servicios	—
Artesanías	3,28%
Otro	29,51%
Promedio de empleados	6,98%
Promedio del tamaño del almacén	448,62 m ²
Años en el negocio	
Menos de un año	8,20%
1–5 años	13,11%
6–10 años	19,67%
11–20 años	9,84%
Más de 20 años	49,18%
Propiedad del almacén	
Propietario	49,18%
Arrendatario	47,54%
Arrendatario, interesado en comprar	3,28%
Promedio de permanencia en el lugar actual	17,56 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 2.11 Desafíos experimentados por los negocios

Desafíos	
Regulación restrictiva de los negocios	73,77%
Competencia en la ciudad	65,57%
Aparcamientos insuficientes	63,93%
Hurto en tienda/comercio o robo	55,74%
Congestión del tráfico	47,54%
Competencia fuera de la ciudad	37,70%
Venta ambulante	37,70%
Vandalismo	36,07%
Alquiler caro	34,43%
Alto costo de sueldos y beneficios de los empleados	31,15%
Servicios caros o no disponibles	22,95%
Mendicidad	21,31%
Transporte o envíos caros	14,75%
Dificultad para dar empleo o mantener a los empleados	9,84%
Extorsión	9,84%
Financiamiento insuficiente	9,84%
Mal estado del edificio	6,56%
Otro	1,64%
Trabajadores sin cualificación	1,64%
Conflicto con propietario u otro arrendatario	—

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

partes de las que fueron entrevistadas— señaló que la existencia de regulaciones restrictivas para los negocios es un problema significativo, seguido de cerca por la competencia dentro de la ciudad y la falta de plazas de estacionamiento. Los hurtos en tiendas y la congestión del tráfico fueron valorados como problemas mayores/menores por cerca del 50% de las empresas entrevistadas.

En comparación con el *ranking* que se observó entre los residentes, parece haber cierta convergencia sobre aspectos como el robo y la congestión del tráfico, aunque las empresas también manifestaron preocupación por problemas específicos de las actividades empresariales, como las regulaciones de los negocios, la falta de plazas de estacionamiento y la competencia en la ciudad. Respecto de los no residentes pobres, en el cuadro 2.12 se resumen las principales características de sus actividades. Parece haber un buen número de vendedores informales que demuestran tener cierta estabilidad en cuanto al tiempo que llevan realizando su actividad particular y al hecho de que la desarrollan en una ubicación fija del centro urbano.

En lo que se refiere a los principales retos (mayores o menores) que afrontan los no residentes pobres, los datos del cuadro 2.13 permiten observar que el problema más relevante es el robo, seguido de la contaminación y del tráfico. Aunque dichos problemas sean los que una mayoría de este grupo percibe, no existen diferencias destacables con respecto al grupo de los residentes pobres, lo cual indica que la mayor vulnerabilidad de los no residentes pobres no parece incrementar

CUADRO 2.12 Características de las actividades realizadas en la calle

Tipo de actividad	
Alimentación	30,92%
Textiles	3,38%
Artesanías	3,86%
Agua	0,97%
Servicios	2,42%
Otro	58,45%
Porcentaje de actividades realizadas formalmente	56,52%
Tiempo de la actividad	
Menos de un año	5,80%
1–10 años	36,71%
11–20 años	27,54%
Más de 20 años	29,95%
Porcentaje de actividades con un lugar fijo	64,73%
Promedio de permanencia en el lugar actual	16,5 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

su exposición a los principales problemas del área del centro urbano.

Curiosamente, el 43% de los no residentes pobres considera que los vendedores ambulantes constituyen por sí mismos un pro-

CUADRO 2.13 Desafíos experimentados por los no residentes pobres

Desafíos	
Robo	60,39%
Contaminación	49,28%
Tráfico	45,89%
Venta ambulante	43,00%
Vandalismo	41,55%
Mendicidad	39,13%
Conflicto con otros vendedores ambulantes	34,30%
Extorsión	27,05%
Otros	4,83%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

blema, y revela la existencia de conflictos dentro de este grupo. La respuesta a la pregunta H.10 de la encuesta, relacionada con la percepción de algún conflicto con otros grupos o instituciones, lo confirmó: un 28% de los encuestados respondió que notaba la existencia de conflictos, más o menos claros, con otros no residentes.⁵⁰ En cambio, sólo un 8% de los encuestados notó la existencia de conflictos con los residentes y un 4% con los tenderos o comerciantes. Esto podría indicar que, aunque los residentes —en especial los no pobres— consideran la venta ambulante como uno de los problemas a los que se enfrentan en el centro de la ciudad, quizás el conflicto no sea en realidad muy explícito o muy significativo. Por supuesto, los no residentes pobres (35%) perciben el conflicto con las autoridades municipales de una forma más marcada que los demás grupos, y una cuarta parte de ellos percibe conflictos con la policía, lo cual refleja que las acciones esenciales que se toman en relación con las distintas dimensiones de la pobreza quedan restringidas principalmente a intervenciones represivas.

Las entrevistas llevadas a cabo con las personas implicadas en la toma de decisiones y los líderes de opinión de Quito muestran una visión de los problemas del centro de la ciudad que coincide con las preocupaciones de los residentes encuestados (sobre todo los no pobres). La pobreza se ve, en general, como un problema residencial. El centro histórico permite a los pobres conseguir viviendas baratas, pero suelen vivir en edificios seriamente deteriorados (en especial, los conventillos), con malas condiciones higiénicas y, a menudo, con cocinas compartidas. Aunque ello no re-

presenta un inconveniente para la inmensa mayoría de los residentes abarcados por la encuesta, ha sido al mismo tiempo señalado como un desafío mayor o menor por un 36% de los residentes pobres. La existencia de ocupantes pobres disuade nuevos negocios y las inversiones de los propietarios para mejorar las condiciones de los edificios; de hecho, la ocupación informal favorece un empeoramiento de las condiciones de la vivienda (lo que podría llamarse “tugurización”). Además, la afluencia de pobres ha generado a su vez una oferta de instalaciones y servicios baratos (pensiones, bares, tabernas, etc.) que atrae a más gente pobre. Se deduce también que hay tres grandes categorías de pobres. Por un lado, existe una primera categoría compuesta por los mendigos y por los que llevan a cabo alguna actividad económica (principalmente informal) en el centro urbano. Tanto los unos como los otros suelen provenir de la zona rural y pasan sólo parte de la semana en la ciudad. Por otro, hay una segunda categoría de pobres que puede incluso tener su propia parcela de tierra y una casa en propiedad fuera de la ciudad. Y finalmente, hay una tercera categoría de pobres compuesta por quienes se dedican a actividades ilegales (robo, tráfico de drogas, etc.).

Impacto en el bienestar

Las respuestas de los encuestados revelan una percepción difusa de algunos de los pro-

⁵⁰ Pregunta H.10: “¿Percibe usted la existencia de conflictos con residentes, comerciantes, vendedores ambulantes, policía, autoridades municipales u otros?”

blemas típicos que caracterizan el entorno del centro urbano, aunque no parezcan afectar de un modo significativo al bienestar de los residentes (apenas un poco más del 8% manifestó estar insatisfecho o muy insatisfecho con su ubicación actual), con resultados relativamente parecidos en los dos grupos, tanto pobres como no pobres. Por lo que se refiere a los negocios, sólo una pequeña minoría manifestó estar insatisfecha con el lugar en el que estaba situado su local en el centro urbano (6,6%), situación muy distinta en el caso de los no residentes pobres, quienes expresaron sentirse insatisfechos o muy insatisfechos a este respecto en una proporción cercana al 19%. Puede considerarse que tal diferencia es una consecuencia de la mayor vulnerabilidad de estas personas y, por tanto, de la posibilidad de sufrir más al enfrentarse a los mismos problemas que otros grupos social y económicamente más “fuertes”.

En cuanto a los planes para cambiar de domicilio, los datos indican que menos de una cuarta parte de los residentes entrevistados en el centro urbano de Quito planeaba cambiar de casa, cifra que contrasta claramente con la reducida porción de residentes que expresaron insatisfacción con la actual ubicación de su hogar. Es más, entre quienes planeaban mudarse, sólo el 28% declaró estar insatisfecho o muy insatisfecho, porcentaje notablemente más elevado que el del grupo en su conjunto, pero aún así minoritario. De todos modos, el hecho de que los entrevistados en cuestión planearan mudarse no implica que fueran a abandonar el centro urbano. Por lo que se refiere al lugar al que les gustaría irse, aproxi-

madamente la mitad mencionó otra ubicación fuera del centro urbano, mientras que el resto aseguró que prefería quedarse en la zona del centro pero en un sitio con mejores servicios. Por otra parte, puede suceder que algunas personas, a pesar de estar satisfechas con su residencia, se sientan perjudicadas por otros factores que les inducen a mudarse. Por eso es interesante investigar si el comportamiento de las personas que planean mudarse varía entre los dos grupos, puesto que podría indicar diferencias en su habilidad para ocuparse de las condiciones de vida en el centro, lo cual puede divergir según sus diferentes condiciones socioeconómicas (véase el cuadro 2.14).

Desde esta perspectiva, el porcentaje de personas que manifestaron su deseo de cambiar de domicilio fue casi el mismo tanto en el grupo de los pobres como en el de los no pobres. Considerando el orden de los diversos problemas enumerados en la pregunta I.4 para los dos grupos encuestados, pobres y no pobres, que querían cambiar de domicilio, se observa que para los principales problemas la percepción es igual entre ambos grupos. No obstante, los encuestados no pobres que planeaban mudarse percibían esos problemas con mayor intensidad que los pobres.⁵¹ Para la mayoría de los pobres que querían cambiar de domicilio, el costo del alquiler de una vivienda

⁵¹ Pregunta I.4: “Por favor, valore el grado en el que está usted experimentando las siguientes dificultades para vivir en el centro urbano: conflictos con los propietarios del edificio, alquiler caro, artículos de primera necesidad caros, contaminación, tráfico, edificios en mal estado, robo, vandalismo, extorsión, mendicidad, venta ambulante, otros”.

CUADRO 2.14 Encuestados con planes de mudarse de su lugar actual
(Vivienda, negocio, actividad realizada en la calle)

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres	Empresas
Planea mudarse del lugar actual	15,94%	21,05%	23,17%	1,64%
Planea mudarse a otro lugar en el centro con mejores servicios (porcentaje de quienes planean mudarse)	78,79%	56,14%	45,83%	N/A
Planea mudarse a otro lugar fuera del centro de la ciudad (porcentaje de quienes planean mudarse)	21,21%	43,86%	54,17%	N/A

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

no constituía una preocupación. Por lo tanto, esto puede indicar que la relativa vulnerabilidad económica de los pobres con respecto a los demás residentes no interviene de un modo relevante en su decisión de cambiar de residencia. A su vez, las externalidades negativas causadas por la concentración de actividades en el centro urbano y por la atracción de pobres están deteriorando significativamente las condiciones de vida de los residentes no pobres, y también son determinantes en la decisión de los residentes pobres de cambiar la ubicación de su vivienda. De todas formas, tal y como ya se ha señalado, a pesar de que haya gente que planea cambiar su residencia, esto no implica necesariamente que vayan a abandonar el centro urbano. De hecho, el porcentaje de pobres con deseos de abandonar el centro era menor que el de los residentes no pobres. Si se observa de nuevo cómo este subgrupo de gente que quiere trasladarse fuera del centro urbano percibe los distintos problemas, es posible afirmar que les parecen importantes las mismas cuestiones (robo, tráfico, contaminación, vandalismo, venta ambulante y mendicidad), con la notable diferencia de que la proporción de pobres que detectan

esos problemas es mayor que en la muestra general de residentes pobres. Se confirma así que aquéllo que los residentes actuales perciben como su mayor reto por el hecho de vivir en el centro tiene que ver, sobre todo, con los efectos negativos del desarrollo del centro urbano sobre sus condiciones y calidad de vida, más que con factores económicos.

En lo que se refiere a las empresas entrevistadas, sólo un encuestado manifestó que pensaba irse de la zona céntrica, lo cual implica que, aunque haya problemas significativos para gestionar un negocio en el centro, no son lo bastante importantes como para que las empresas allí situadas se planteen cambiar de domicilio. Tal y como se observa en el cuadro 2.15, los negocios se mantuvieron estables a lo largo de los dos años anteriores a la encuesta para aproximadamente la mitad de la muestra; sin embargo, para un poco más de una cuarta parte de ella, decrecieron.

Las empresas que experimentaron un descenso de su actividad durante ese período previo tenían una media de 9,18 empleados, es decir: eran ligeramente más grandes que las que declararon que su actividad había aumentado (con una media de 8,38 empleados),

CUADRO 2.15 Situación económica de las empresas del centro urbano

Empresas que experimentaron una disminución de sus negocios	27,87%
Empresas que experimentaron un aumento de sus negocios	26,23%
Empresas que no experimentaron cambios en sus negocios	45,90%
Empresas con planes de expandirse al centro urbano	21,31%
Empresas con planes de expandirse fuera del centro	8,20%
Empresas con planes de reducir sus negocios en el centro urbano	1,64%
Empresas con planes de reducir sus negocios fuera del centro	3,28%
Empresas sin planes de cambio	65,57%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

y bastante más grandes que el resto de las empresas que afirmaron haber tenido una actividad estable (con una media de 4,86 empleados). Por otra parte, las empresas que experimentaron una disminución de la actividad llevaban más de 22 años en su ubicación actual, un tiempo de permanencia más o menos igual al de las empresas que se expandieron, pero bastante mayor que las del tercer grupo (una media de 11,71 años). La gran mayoría de las empresas (75%) estaba conformada por restaurantes. Sólo en un 47% de los casos el local ocupado era de su propiedad, en comparación con el 75% de las empresas en crecimiento y el 6% de otras empresas. Quizá no sea sorprendente que el mismo porcentaje considerase el costo del alquiler como uno de los problemas más graves (comparado con el 19% de los negocios en crecimiento y el 35% del resto de las empresas). Así, puede concluirse que empresas similares en algunos as-

pectos estructurales, al margen de que sean propietarias o no de los locales en los que desempeñan sus actividades, tienen distintos niveles de rendimiento.

Es interesante observar la forma en que se perciben las principales razones de los cambios experimentados. Las empresas cuyos negocios aumentaron/disminuyeron apuntaron los mismos factores: una mejora o un empeoramiento de la economía local/nacional, y una mejora o un empeoramiento del entorno empresarial del centro urbano, aunque en distinto grado.⁵² Por lo tanto, los cambios en el entorno externo resultan impactantes. También cabe destacar que las empresas que sufrieron la proximidad de la venta ambulante (35%) ven en la competencia que ésta representa la tercera causa más importante de la reducción en su volumen de negocios.

En resumen, las distintas empresas perciben en general distintos problemas y lo que para unas podría significar una oportunidad, para otras podría ser una amenaza. Sin embargo, parece que en la actualidad sólo una minoría de empresas del centro urbano está experimentando algún tipo de crecimiento.

⁵² Dentro del grupo de empresas que informaron un descenso en su volumen de negocios en los dos años anteriores a la encuesta, un 59% señaló como problema el cambio en la economía local/nacional, mientras que esa misma razón fue vista por el contrario como un factor positivo para el 56% de las empresas que experimentaron un aumento de su volumen de negocios. A su vez, un 47% de las empresas en declive consideró que una de las causas de su situación era el cambio en el entorno empresarial del centro urbano, mientras que la misma causa fue esgrimida por el 81% de las demás empresas como una de las razones más importantes de su crecimiento.

El estancamiento de los negocios que sufre el centro urbano también se refleja en el hecho de que una inmensa mayoría de empresas de la muestra afirmó que no tenía planeado realizar inversiones. Una conclusión posible de dichas respuestas es que los entrevistados perciben sus problemas en el centro urbano de un modo lo suficientemente significativo como para que perjudique sus expectativas de futuras mejoras y de oportunidades para inversiones favorables. Por último, un 16% de los no residentes pobres entrevistados tenía pensado trasladarse, cifra que resulta coherente con el porcentaje de personas de este grupo que expresó su insatisfacción respecto de su ubicación actual. Aquéllos con intención de salir del centro urbano representan un 20% del grupo que planeaba cambiar el lugar de su actividad ambulante.

En conclusión, sobre la base de los datos de la encuesta se puede afirmar que la gente que vive y trabaja en el centro urbano de Quito nota ciertos problemas y conflictos típicos relacionados con el desarrollo de dicha zona. El impacto de esos problemas parece ser mayor para los residentes, en especial los no pobres.

3. Rio de Janeiro

3.1 Visión general

3.1.1 *Resumen de la historia y la dinámica de la población*

La ciudad de Rio de Janeiro mantuvo un estatus administrativo especial entre 1763 y

1960, cuando era la capital de Brasil. Más tarde —cuando la capital fue trasladada a Brasilia—, la posterior reducción de apoyo por parte del gobierno federal y la inversión de recursos para el desarrollo industrial de los estados de São Paulo y Minas Gerais condujeron a un período de declive continuo hasta los años noventa (Urani et al., 2006). De todos modos, entre 1984 y 1994 la pobreza en Rio se redujo alrededor de un 10%, al igual que en el resto del país (Banco Mundial, 1999). Además, durante las dos últimas décadas del siglo XX, la población tanto de la ciudad como del estado de Rio de Janeiro experimentó una tasa de crecimiento más baja que en décadas anteriores. A finales de los años noventa la ciudad tenía una población de 5.857.904 habitantes (IBGE, 2000), cifra que en 2005 se estimó superior a 6 millones.⁵³ En el cuadro 3.1 se refleja la dinámica de la población de la ciudad y del estado de Rio de Janeiro en el siglo XX.

Tras un crecimiento significativo de la población de la ciudad a finales del siglo XIX, que superaba el 3,5% de media anual, la tasa de crecimiento llegó a su punto álgido entre 1950 y 1960, y luego decayó hasta un 0,67% entre 1980 y 1991 (véase el cuadro 3.1). Por otra parte, en 1990 la ciudad experimentó una inmigración positiva neta de 200.000 personas, y ligeramente superior a las 201.000 en el año 2000 (IBGE, 1991; 2000).

Por lo que se refiere al estado de Rio de Janeiro, el período de mayor crecimiento se

⁵³ En 2000 la población de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro ascendía a alrededor de 12 millones.

CUADRO 3.1 Población residente en el estado y el municipio de Rio de Janeiro, 1900–2000

	1900	1920	1940	1960	1970	1980	1991	2000
Municipio de Rio de Janeiro	811.443	1.157.873	1.764.141	3.281.908	4.251.918	5.090.790	5.480.778	5.857.904
Estado de Rio de Janeiro	1.737.478	2.717.244	3.611.998	6.610.748	8.994.802	11.291.520	12.807.706	14.391.262

Fuente: IBGE (1997, 2000).

situó entre 1940 y 1970, con una tasa media anual del 2,61% en la primera década, del 3,53% en la segunda, y del 3,13% en la tercera. En cambio, en los períodos 1980–91 y 1991–2000, la tasa media de crecimiento anual fue del 1,15% y del 1,32% respectivamente.

3.1.2 Marco institucional

Brasil es una federación de 26 estados y un distrito federal (Brasilia). Cada estado se divide en municipalidades, que a su vez pueden incluir otras ciudades (distritos). Al mando del gobierno municipal se encuentra el alcalde (*prefeito*), mientras que las ciudades no cuentan con un gobierno propio separado. En Brasil existen cinco macrorregiones: norte, nordeste, central-oeste, sudeste y sur. La municipalidad de Rio de Janeiro es la capital del estado del mismo nombre en la región sudeste.

Brasil es una federación tripartita con tres entidades autónomas: la unión, los estados y las municipalidades. Los estados brasileños tienen una autonomía sustancial sobre el diseño de políticas, la seguridad pública y los impuestos. El gobernador (*governador*) está al frente del gobierno estatal y es elegido por voto popular. Los estados cumplen un

papel primordial en el proceso de toma de decisiones relativo a los servicios sociales, tales como la educación. El actual proceso institucional está orientado hacia una mayor descentralización a favor de las municipalidades. Los principales recursos municipales proceden de los impuestos locales (en especial sobre los servicios) que recauda cada municipalidad, la cual también tiene un poder limitado para establecer las tasas, y —en menor medida— de las transferencias intergubernamentales.⁵⁴

3.1.3 Economía y sociodemografía

A pesar de que la economía de Brasil se encuentra entre las 10 primeras del mundo, 22 millones de brasileños viven en condiciones de extrema pobreza, y 53 millones (aproximadamente un 28% de la población nacional) en un estado de pobreza relativa. Sin embargo, el estado de Rio de Janeiro experimentó una reducción significativa del porcentaje de pobres (25%) entre 1990 y 2000 (Pero et al., 2006), proceso que de todas formas parece haber

⁵⁴ En el período 1990–2000 el estado de Rio de Janeiro sufrió un estancamiento de los ingresos, debido al escaso aumento de las subvenciones intergubernamentales y a una reducción de los ingresos por cuenta del impuesto sobre la renta del trabajo (Pero et al., 2006).

perdido cierto empuje.⁵⁵ En 2002, el estado de Rio de Janeiro era el segundo en términos de su contribución al PIB nacional (12,6%), luego de São Paulo (32,6%), pero su PIB per cápita superaba al de este último (R\$ 11.459 frente a R\$ 11.353) (Urani et al., 2006).⁵⁶

Debido al reciente proceso de industrialización del estado, Rio es el segundo estado más industrializado del país, después de Minas Gerais. El estado de Rio es también el mayor productor de petróleo y gas de Brasil; toda la producción proviene de explotaciones en alta mar. Sus principales actividades agrícolas son el cultivo de caña de azúcar, en especial, y de naranjas. La industria pesquera también se destaca, y el estado de Rio tiene la industria naval más grande del país, así como una buena red portuaria.

La participación de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ) al PIB del estado de Rio descendió del 79% en 1997 al 65% en 2001, mientras que la ciudad de Rio contribuyó con un 76% al PIB metropolitano en 2001, frente a un 77% en 1996 (Urani et al., 2006). Se considera que el 23,6% de la población de la RMRJ es pobre y que el 7,8% se encuentra en la indigencia.⁵⁷ La tasa de desempleo en la región metropolitana descendió del 6,8% en 1980 al 4,4% en 1990, pero hace poco tiempo aumentó sustancialmente: al 12,5% en 2001 y al 13,8% dos años más tarde.

La municipalidad de Rio de Janeiro se divide en 33 regiones administrativas y 160 vecindarios. Las regiones administrativas más grandes son: Campo Grande (484.362 habitantes), Jacarepaguá (469.682 habitantes) y Bangu (420.503 habitantes). El suministro

de servicios básicos en estas regiones administrativas es, en conjunto, bastante bueno. En promedio, el 97,8% de la población cuenta con suministro de agua, un 99,96% con electricidad, y un 98,74% con servicio de recolección de basura.

3.1.4 *El centro urbano*

En enero de 2001 se puso en marcha un programa de desarrollo económico (*Programa de Desenvolvimento Econômico*) de las microrregiones de la ciudad de Rio de Janeiro. Este programa tiene como meta el apoyo al desarrollo endógeno de la municipalidad mediante la identificación de los problemas específicos de cada vecindario (*bairro*). A tal efecto, el territorio municipal está dividido en 12 regiones. La región Centro, en el centro urbano de Rio, ocupa un área de 3.285 hectáreas y tiene una población de 268.280 habitantes, según datos del censo del año 2000.⁵⁸ En esta zona hay 14 vecindarios (incluidas las regiones administrativas de Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Paquetá, Santa Teresa) y muchas áreas con las características de los lu-

⁵⁵ De hecho, entre 1992 y 1997 hubo una reducción del 21% de la población pobre del estado de Rio, fenómeno al que le siguió un aumento del 26% entre 1998 y 2003.

⁵⁶ El Distrito Federal tiene el PIB más elevado de todos los estados (R\$ 16.353).

⁵⁷ Los límites se evalúan de acuerdo con las necesidades calóricas. Por lo tanto, el límite para la indigencia se sitúa en R\$ 81, que es la mitad de la línea de pobreza.

⁵⁸ Véase también el Plan Estratégico de la Ciudad de Rio de Janeiro (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 2001-02).

gares centrales en cuanto a dinámica, historia y edificios. El área investigada se eligió con la intención de identificar una zona en la que estuvieran representados todos los rasgos de los lugares centrales.

Las zonas seleccionadas fueron partes de los siguientes vecindarios:

- **Centro**, que es el corazón de los negocios y el centro histórico. Esta zona, cuya población últimamente se ha reducido (38.000 habitantes en 2002), ya se había beneficiado de algunos esfuerzos por revitalizarla, llevados a cabo para potenciar también el desarrollo del turismo.
- **Gamboia, Saúde y Cidade Nova**, que son zonas más pobres que el corazón del centro urbano y tienen una población con un nivel de estudios más bajo (menos del 8% de la población de Gamboia y Cidade Nova, y menos del 12% en Saúde tienen estudios superiores, en contraste con la tasa del 18% del Centro, que es equiparable a la media de la municipalidad).
- **Gloria** (con unos 9.000 habitantes), que es el vecindario (fuera de la zona indicada en el cuadro) ubicado justo al sur del Centro.⁵⁹ También vale la pena señalar que es posible que los residentes pobres decidan vivir en condiciones de mayor pobreza en esas áreas centrales para poder llegar con más facilidad a las diversas zonas próximas en las que trabajan.

Tal y como puede observarse en el cuadro 3.2, el área urbana central de Rio

perdió una parte significativa de sus residentes durante la última década. Entre 1996 y 2000, la reducción de la población fue particularmente notable en los vecindarios del Centro (25%) y Cidade Nova (48%).⁶⁰ Estas cifras superan a las de pérdida de población en toda la región durante el mismo período (35.415 personas, es decir un 13% de la población). La disminución se debió sobre todo al flujo migratorio de la región, que entre 1996 y 2000 se situó en una tasa del 10%. En esa misma etapa, los flujos migratorios fueron particularmente destacables en Saúde (20%), Santo Cristo (19%) y Cidade Nova (11%). (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003). Según una investigación realizada por la ciudad de Rio con respecto al plan estratégico de la ciudad (con una muestra de 112 personas), el 35% de los entrevistados aseguró que el problema más grave de la región era la violencia, seguida de las cuestiones de salud (16%).⁶¹ Entre quienes dijeron que se planteaban abandonar la región, el 25% citó la violencia como la motivación principal (el 8% mencionó el transporte). Por otro lado, habría que apuntar que en el año 2000

⁵⁹ La zona conocida como Lapa se encuentra aquí, contigua al límite sudeste del Centro. Lapa es un lugar atractivo desde el punto de vista de este estudio porque está llevando a cabo una revitalización arquitectónica activa. También es el centro de la actividad cultural de Rio y se caracteriza por su mezcla de pobres y no pobres.

⁶⁰ Otras áreas centrales que experimentaron una reducción considerable de la población a lo largo de la última década son Santa Cristo (28%) y el vecindario de Mangueira (29%).

⁶¹ Véase Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 2001-02.

más de 76.000 residentes vivían en favelas (IBGE, 1991; 2000).⁶²

En el cuadro 3.2 también puede observarse que la mayoría de los vecindarios tienen ingresos per cápita inferiores a la media municipal. Además, la comparación entre los dos censos no muestra que la distancia con respecto a la media de la ciudad se haya reducido. Por

otra parte, hay que señalar que en algunas regiones administrativas (Centro y São Cristóvão), la proporción de los ingresos debida a transferencias públicas está por encima de la media. El comercio y los servicios son las actividades

⁶² En 1991 el número de residentes que vivían en favelas ascendía a unos 85.000 (IBGE, 1991; 2000).

CUADRO 3.2 Población e ingresos per cápita en los barrios del área urbana central

Barrios y regiones administrativas	1991			2000		
	Población (cantidad de habitantes)	Ingresos per cápita ¹	Ingresos de transferencias del gobierno (porcentaje)	Población (cantidad de habitantes)	Ingresos per cápita	Ingresos de transferencias del gobierno (porcentaje)
Portuária	44.085	236,54	15,08	39.973	283,60	15,94
Caju	17.636	187,79	10,75	17.679	236,59	13,05
Gamboa	11.507	269,06 ²	17,89 ²	10.409	320,57 ²	18,22 ²
Santo Cristo	12.340	269,06 ²	17,89 ²	9.618	320,57 ²	18,22 ²
Saúde	2.602	269,06 ²	17,89 ²	2.186	320,57 ²	18,22 ²
Centro	49.095	495,18	17,25	39.135	633,36	20,56
Centro	49.095	495,18	17,25	39.135	633,36	20,56
Rio Comprido	82.334	365,65	15,71	73.661	482,20	16,90
Catumbi	12.507	250,59	15,51	12.914	324,83	15,84
Cidade Nova	7.814	436,87	16,48	5.282	640,31	20,43
Estácio	20.950	328,58	16,23	20.632	413,05	16,25
Rio Comprido	41.073	433,54	16,24	34.883	590,26	17,50
São Cristóvão	80.360	276,56	14,74	70.945	363,41	19,03
Benfica	19.872	269,77	15,45	19.017	376,65	11,05
Mangueira	17.530	276,58	11,98	13.594	357,43	15,68
São Cristóvão	42.958	324,48	16,86	38.334	412,39	21,07
Paquetá	3.257	—	—	3.421	—	—
Paquetá	3.257	—	—	3.421	—	—
Santa Teresa	44.554	483,60	13,38	41.145	573,48	12,35
Santa Teresa	44.554	483,60	13,38	41.145	573,48	12,35
Total	303.695	—	—	268.280	—	—
Rio de Janeiro	5.480.778	454,92	16,37	5.857.904	596,65	18,46

Fuente: IBGE (1991, 2000).

¹ La renta per cápita se calcula dividiendo los ingresos mensuales totales del hogar entre el número de miembros que componen el mismo. Los ingresos se calculan en reales brasileños del año 2000.

² Los valores proporcionados corresponden a los barrios de Gamboa, Santo Cristo y Saúde.

— Datos no disponibles.

económicas principales de la zona, y suman el 87,8% de un total de 21.800 establecimientos (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003).

Por lo que respecta al abastecimiento de servicios básicos, los barrios de la zona estudiada tienen una cobertura total en cuanto al suministro de gas y la recolección de basura. Por otro lado, la cobertura del servicio de agua se encuentra, en general, ligeramente por debajo de la media municipal (y sustancialmente más abajo en Cidade Nova), a excepción de Gloria (IBGE, 2000).

En relación con la utilización del suelo, el vecindario del Centro domina la región en cuanto a edificios no residenciales (comerciales y gubernamentales), con más de 50.000 de ellos registrados, seguido de São Cristovão (8.000) y Estacio/Cidade Nova, con menos de 5.000 cada uno. Además, el Centro tiene los niveles más altos de edificios residenciales registrados.

3.1.5 Políticas de desarrollo urbano

Las entrevistas realizadas durante la encuesta revelan que se están llevando a cabo numerosas políticas locales para combatir distintos aspectos de la pobreza. A continuación se expone una breve visión global de los programas contra la pobreza que están en marcha en el centro urbano de Rio de Janeiro. A menos que se indique lo contrario, los programas están financiados y administrados por la ciudad de Rio de Janeiro. Muchos de ellos tratan de abordar cuestiones relacionadas con la pobreza de forma indirecta, mediante inversiones de mejora urbanística.

- **Agentes da Liberdade:** programa de formación laboral que ofrece becas de tres meses a personas desempleadas. Aparte de la formación, el programa también ayuda a los beneficiarios a obtener documentación en regla, como el carné de identidad. Tras el período de formación, los beneficiarios pasan a ser elegibles para el programa Núcleos de Oportunidade Solidária.
- **Núcleos de Oportunidade Solidária:** coloca a personas desempleadas en puestos de trabajo vacantes. Los empresarios que participan en este programa pueden usar el sello del gobierno de la ciudad para publicitar la responsabilidad social de sus negocios.
- **Mulheres em Ação:** capacita y paga a mujeres que son líderes informales en sus comunidades para que actúen como observadoras de la actividad de dichas comunidades e informen al gobierno de la ciudad acerca de situaciones en las que las familias y/o las personas se encuentran en necesidad urgente de asistencia social.
- **Damas:** aboga por los derechos humanos de los travestidos en el centro urbano de Rio de Janeiro.
- **Novas Alternativas:** este programa se desarrolla en asociación con el gobierno federal y está administrado por la Caixa Econômica Federal (la caja de ahorros federal). El objetivo del programa es adquirir edificios degradados (la mayoría de los cuales tiene una arquitectura de estilo tradicional) y mantener su aspec-

to exterior, pero crear en cada uno de ellos entre cinco y diez pequeños apartamentos para personas de bajos ingresos.

- **Eliminación/acondicionamiento de añadidos irregulares en los edificios (cortiços):** se propone hacer que los añadidos informales sean seguros, además de mediar para lograr acuerdos de alquiler entre los inquilinos pobres y los dueños (según los entrevistados, es un éxito).
- **Apoyo del gobierno de la ciudad para simplificar el pago de impuestos a los pequeños negocios.**
- **Programa de crédito de la Caixa Econômica Federal:** hace más accesibles los pequeños préstamos a los propietarios de pequeños negocios en los mercados populares del centro urbano.
- **Programa de crédito del Banco do Brasil:** ofrece un programa de crédito parecido al de la Caixa Econômica Federal.
- **Rio Novo Antigo/Corredor Cultural:** programa de urbanización que ha facilitado enormemente el resurgir cultural y económico de Lapa. Se centra en financiar la mejora de calles y edificios en zonas que por las noches son frecuentadas por el turismo local e internacional.
- **Control urbano:** programa de seguridad de la guardia municipal que se centra en reducir los conflictos entre vendedores ambulantes, y entre estos últimos y otros grupos. Este programa también se dirige al control del uso y de la ocupa-

ción irregulares del espacio público en el centro urbano.

- **Transporte:** la ciudad de Rio de Janeiro y el Banco para el Desarrollo Nacional (BNDS) están en conversaciones sobre este programa para reinstalar teleféricos. No queda claro si esto reduciría los costos de transporte para los que cada día se trasladan hasta en centro urbano desde la periferia.

Aparte de las iniciativas mencionadas, uno de los proyectos más importantes, dada su magnitud y el impacto esperado en la sociedad y la economía de la ciudad, es el proyecto de desarrollo urbano Mejora Urbana de Rio de Janeiro II (BR-0250) financiado por el BID. Su objetivo primordial era mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las favelas y los *cortiços* (ampliaciones ilegales realizadas en algunos edificios).

El proyecto constituye la segunda fase del programa BR-0182, en ejecución desde 1995, destinado a mejorar las condiciones de vida en las barriadas de chabolas, y en las subdivisiones y añadidos ilegales.⁶³ La suma aprobada y ya desembolsada por parte del BID es de US\$180 millones, parte de un presupuesto total de US\$300 millones.

⁶³ Otro proyecto en preparación, financiado por el BID, es la Renovación Urbana del Centro Histórico de Rio de Janeiro (BR-T1037). Este proyecto, con un presupuesto estimado de US\$486.000, financiará servicios de asesoría destinados a mejorar la capacidad del ayuntamiento para llevar a cabo planes estratégicos para la renovación urbana del centro histórico (prestando especial atención al acceso de los grupos vulnerables a los bienes y servicios públicos).

El proyecto constaba de cuatro componentes. El primero, con un presupuesto de US\$211 millones, se centraba en las mejoras de infraestructura, el desarrollo comunitario y la regulación de los derechos de propiedad (asistencia técnica y legal para la regularización de la propiedad). El segundo, con un presupuesto de US\$25,5 millones, estaba destinado a asistir a niños y adolescentes de las *favelas*. El tercero, con un presupuesto de US\$9 millones, abrigaba la intención de facilitar el acceso al empleo mediante el apoyo a la acumulación de capital humano. Y, finalmente, el cuarto componente, con un presupuesto de US\$4,5 millones, tenía por objetivo reforzar la administración, y estaba especialmente diseñado para mejorar las capacidades de seguimiento y evaluación del programa, facilitando información y asistencia técnica al personal.

3.2 La encuesta

3.2.1 Metodología⁶⁴

El primer paso para determinar el área de estudio consistió en definir un perfil del Distrito Central de Negocios (DCN). El DCN se delimitó mediante un examen del Plan Estratégico de la Ciudad de Rio de Janeiro, un breve análisis demográfico y económico, y conversaciones con los especialistas locales. El DCN de Rio de Janeiro tiene las siguientes características generales:

- Es el centro de la mayoría de las actividades comerciales de la ciudad (así

como también del estado), y en él se encuentran ubicadas las oficinas centrales de muchas de las mayores compañías de Brasil.

- Tiene una población residente reducida (y menguante).
- Se caracteriza por un considerable volumen de comercio en las calles (buena parte del cual es informal) y negocios pequeños, lo cual convierte al DCN en el epicentro de este tipo de actividad económica en Rio de Janeiro.
- Contiene los mayores centros de conexiones de transporte y zonas de arquitectura tradicional, algunas de las cuales se están revitalizando con el propósito de destinarlas a vivienda, y otras zonas que están recibiendo inversiones asociadas con el ocio nocturno y las actividades turísticas.

Para establecer si los encuestados eran pobres o no, se les hicieron dos preguntas de rastreo. En primer lugar, se les preguntó dónde vivían. Aunque los entrevistados respondiesen que vivían en barrios pobres o en barriadas de chabolas, continuaba siendo di-

⁶⁴ El estudio sobre la pobreza en el centro urbano de Rio de Janeiro consistió en una serie de entrevistas organizadas por la Dra. Claudia Fernanda Riedlinger de Magalhães y el Dr. Alfred Pacile. Se llevaron a cabo entrevistas con los siguientes administradores locales y partes interesadas: Andre Urani (director del Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade), Antonio Correia (director de Urbanismo, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, Municipio de Rio de Janeiro) y Fernando Cavallieri (director de Información para la Gestión, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, Municipio de Rio de Janeiro).

fácil saber si eran “pobres”. Por lo tanto hacía falta una segunda pregunta en la que se les pedía que indicasen si, desde una perspectiva económica, pertenecían a las clases popular (léase pobre), baja, media o alta. Si respondían que pertenecían a la primera categoría, la entrevista continuaba, asumiendo que esas personas eran, de hecho, pobres. De todos modos, tras finalizar las entrevistas, algunos casos se acabaron clasificando como no pobres, por ejemplo si los ingresos per cápita de la familia superaban los R\$ 500.

3.2.2 Perfil económico del hogar

Cuando se examinan las condiciones económicas de los hogares, surgen diferencias relevantes entre los grupos. Además de las ya mencionadas divergencias en los sueldos, se

presentan también diferencias en términos de ingresos económicos generales de los hogares. Las oportunidades de obtener ingresos de fuentes ajenas al trabajo no son las mismas para todos los grupos; de hecho, tal y como se esperaba, los no pobres representan el grupo con más oportunidades para obtener ingresos adicionales aparte de los generados por el trabajo, mientras que a este respecto no existen grandes discrepancias *dentro* del grupo de los pobres. En promedio, de las otras fuentes de ingresos, los residentes pobres obtienen menos que los no residentes pobres y, por supuesto, menos que los no pobres. En términos generales, el total de ingresos mensuales per cápita muestra diferencias relevantes entre los grupos (véase el cuadro 3.3), y se hace evidente que la mayor privación la padecen los residentes pobres. Las diferencias recién co-

CUADRO 3.3 Ingresos y consumo

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Ingresos totales del hogar (reales brasileños)	1.835,94	3.584,41	970,64
Desglose de los ingresos totales			
Alquiler	8,87%	12,77%	28,43%
Alimentos	27,48%	14,87%	39,96%
Transporte	13,42%	3,84%	6,95%
Servicios públicos (energía, gas, agua)	8,50%	6,41%	10,69%
Vestimenta	2,29%	2,52%	4,39%
Cuidados de la salud	4,14%	5,82%	2,85%
Educación	4,49%	6,44%	1,38%
Otros	1,99%	3,67%	3,02%
Problemas para satisfacer las necesidades alimentarias			
Nunca	76,40%	91,96%	66,53%
Rara vez	19,10%	8,04%	22,03%
A menudo	1,69%	0,00%	6,36%
Siempre	2,25%	0,00%	4,24%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

mentadas en cuanto a ingresos aumentan si se tiene en cuenta el tamaño de la familia de cada grupo (véase el cuadro 3.9).

Las variaciones de ingresos entre los grupos —entre pobres y no pobres, y *dentro* del grupo de los pobres— también se manifiestan en diferencias en los patrones de consumo de los distintos grupos: en términos generales, como cabía esperar, los no pobres poseen más artículos que los pobres. Entre el conjunto de artículos incluidos en el cuestionario (véase la pregunta F.5 del anexo I), las mayores divergencias aparecen en los artículos con características tecnológicas más acusadas, como los teléfonos móviles y las computadoras, ya que los medios de transporte (que poseen sólo los no pobres) y en menor medida otros artículos no están relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas como las planchas eléctricas o las máquinas de coser. Dentro del grupo de los pobres, los residentes tienden a tener menos artículos que los no residentes pobres. La satisfacción de las necesidades alimentarias también es radicalmente distinta entre pobres y no pobres, así como dentro del grupo de pobres. Por ejemplo, en los tres meses anteriores a la encuesta los no pobres no habían tenido ningún problema para satisfacer sus necesidades alimentarias, mientras que los residentes pobres fueron los más desfavorecidos a este respecto. Resulta, pues, que los residentes pobres presentan una mayor fuente de privación, tal y como lo manifiesta su menor capacidad de satisfacer sus necesidades alimentarias. Tal capacidad se ve aún más reducida en el caso de los pobres, tanto no residentes como residentes, cuando quien

encabeza la familia es una mujer. Además, la composición de los gastos del hogar muestra algunas diferencias entre pobres y no pobres, y también entre los distintos grupos de pobres. Vale la pena destacar que, si se observan los gastos en relación con los ingresos totales del hogar (ganancias mensuales más otras fuentes de ingresos), los no residentes pobres destinan el doble de recursos a transporte que los residentes pobres; dicha diferencia se mantiene también en lo que respecta a gastos en sanidad y educación. A su vez, los residentes pobres asignan una porción mayor de sus ingresos a servicios públicos (agua, energía y gas), gastos de alimentación y alquiler, en comparación con los no residentes pobres.

Las diferencias en cuanto a privación entre los distintos grupos se ponen de manifiesto con las divergencias de percepción que los entrevistados expresaron sobre sus condiciones económicas; de hecho, los residentes pobres realizaron una valoración más negativa que los no residentes pobres y que los no pobres. Tal percepción empeora en el grupo de residentes pobres en el caso de los miembros de hogares con una mujer al frente. Es interesante indicar que cuando se investiga la percepción de la situación económica del barrio en su conjunto, se observan actitudes distintas entre los grupos, sobre todo entre residentes y no residentes. Dichas diferencias de percepción son fruto principalmente de la ubicación en la que se encuentra cada grupo más que de su estatus económico. En general, los no residentes tienen una valoración más positiva que los residentes y, dentro de este último grupo, los no pobres manifiestan valoraciones

más positivas que los pobres. En este caso la percepción es también más negativa entre los miembros de hogares encabezados por una mujer.

De esta manera, aparte de las previsible diferencias entre pobres y no pobres, surgen diferencias *entre* los distintos grupos de pobres, aunque en menor medida y con rasgos específicos propios de cada grupo. Los hogares de los residentes pobres parecen tener un estatus más vulnerable que el de los no residentes pobres, ya que sus ingresos globales son inferiores, poseen menos artículos básicos y se muestran menos capaces de satisfacer sus necesidades nutricionales, de modo que en cierta medida su situación de privación se transmite a la percepción que tienen de la evolución de sus condiciones. Por otro lado, la dimensión *espacial* de la pobreza en el centro urbano recae sobre los no residentes pobres, que tienen que dedicar más tiempo para trasladarse hasta el trabajo y acceder a los servicios, y también tienen que asignar una parte mayor de sus ingresos al transporte.

3.3 Resultados de la encuesta

Educación y salud

Los datos del cuestionario indican que en Rio algunos servicios como la educación o la salud no muestran problemas graves y, por lo tanto, no pueden considerarse causa de absoluta privación, a pesar de que existen discrepancias entre los distintos grupos.

Por lo que se refiere a la enseñanza obligatoria, la gran mayoría de los niños de entre 5 y 14 años concurre a la escuela, con porcentajes de asistencia que superan el 90%. Sin embargo, existen algunas diferencias entre los grupos, ya que los no pobres tienen la tasa de asistencia más elevada mientras que los residentes pobres tienen la más baja (véase el cuadro 3.4). Una participación mucho menor aún es la de los chicos de entre 15 y 24 años, y en este caso se observan diferencias más marcadas entre los grupos, sobre todo entre pobres y no pobres, aunque los residentes pobres continúan siendo los más desfavorecidos. En este grupo de edad, la razón más común para no asistir a la escuela esgrimida por los pobres, tanto residentes como no residentes, es que tienen un trabajo y —en menor medida— que adolecen de una falta generalizada de interés.

El gobierno es el principal proveedor de recursos educativos, seguido en segundo lugar por las instituciones privadas con ánimo de lucro, sobre todo para los residentes no pobres. Otras instituciones (iglesias, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios) tienen un papel insignificante. Entre los distintos grupos hay marcadas diferencias ligadas al estatus financiero (pobres o no pobres), ya que los pobres, residentes y no residentes, dependen mucho más de las escuelas públicas que los no pobres. Una posible explicación de esta disparidad es que —*ceteris paribus*— los pobres en general no pueden permitirse pagar los costos de la educación privada.

Por medio del análisis de los niveles de estudios es posible comprobar que existen

CUADRO 3.4 Participación escolar y provisiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación escolar (5–14 años)	94,85%	96,00%	91,40%
Participación escolar (15–24 años)	49,34%	86,27%	37,90%
Proveedor de educación (5–24 años)			
Gobierno	80,84%	45,59%	87,12%
Iglesia	0,00%	0,00%	2,27%
Organizaciones privadas con ánimo de lucro	17,37%	48,53%	9,09%
Organizaciones privadas sin ánimo de lucro	1,20%	4,41%	0,00%
Problemas en la educación (15–24 años)			
Ningún problema	56,29%	79,41%	46,97%
Falta de libros y materiales	8,38%	0,00%	15,91%
Enseñanza deficiente	7,19%	0,00%	6,82%
Falta de profesores	25,15%	5,88%	37,12%
Instalaciones en malas condiciones	11,98%	0,00%	12,12%
Otros problemas	1,20%	5,88%	3,79%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

diferencias acusadas entre los pobres (residentes y no residentes) y los no pobres. En conjunto, la población no pobre alcanza un nivel educativo mucho mejor que el de los pobres y, *dentro* de este último grupo, los residentes tienen un nivel ligeramente inferior al de los no residentes. La calidad de las escuelas parece insatisfactoria tanto para los residentes pobres como para los no residentes pobres, y entre los problemas más graves citados cabe mencionar la falta de maestros, el mal estado de las instalaciones y la falta de libros/material. Por consiguiente, las mayores diferencias ocurren a causa del estatus financiero de las personas y son notables *dentro* del grupo de los pobres, puesto que los residentes experimentan más problemas que los no residentes.

En relación con la salud, no parece haber situaciones graves de enfermedad o lesiones,

y —paralelamente— no se observan diferencias relevantes en el estado de salud de los tres grupos (véase el cuadro 3.5). Parece ser que los entrevistados en general gozan de un estado de salud satisfactorio; de todos modos hay que ser prudentes al sacar conclusiones a este respecto, puesto que hubo un número elevado de personas que no respondieron.⁶⁵ En cuanto a las causas de enfermedad o lesiones, no se puede obtener una imagen clara porque un número significativo de encuestados indicó “otras causas” aparte de las que figuraban en el cuestionario (malaria, diarrea, oído, nariz o garganta, problemas dentales, piel, ojos, accidente). Sin embargo, algunas de esas causas

⁶⁵ Los pobres —residentes y no residentes— que no respondieron representan el 64,96% y el 56,01% respectivamente.

CUADRO 3.5 Estado de salud

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Entrevistados enfermos o lesionados en los seis meses previos a la encuesta	10,54%	14,09%	12,11%
Número de semanas sin trabajar por enfermedad o lesión			
Ninguna	35,29%	41,46%	37,04%
Una o menos	38,24%	36,59%	22,22%
Entre una y dos semanas	2,94%	7,32%	8,64%
Más de dos semanas	13,24%	7,32%	17,28%
Tipo de enfermedad o lesión sufrida			
Fiebre/Malaria	4,41%	19,51%	12,35%
Diarrea	2,94%	12,20%	3,70%
Accidente	20,59%	14,63%	18,52%
Problema dental	1,47%	4,88%	6,17%
Piel	1,47%	2,44%	4,94%
Ojos	7,35%	0,00%	11,11%
Oídos, nariz o garganta	16,18%	29,27%	16,05%
Otro	51,47%	41,46%	39,51%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

(accidentes, fiebre/malaria y oído, nariz o garganta) parecen ser relevantes, aunque con diferente grado de importancia según los grupos.

Cuando el estado de salud se mide en términos del número de días de trabajo perdidos debido a una enfermedad o lesión, parece haber diferencias entre pobres y no pobres: como cabía esperar, los no pobres parecen tener un mejor estado de salud.⁶⁶ No existen diferencias marcadas *dentro* del grupo de los pobres, a pesar de que los residentes parecen tener un peor estado de salud que los no residentes.

La mayoría de los encuestados que estuvieron enfermos o lesionados a lo largo de los seis meses previos a la encuesta recurrió a los servicios de salud, con algunas discrepancias

entre pobres y no pobres (véase el cuadro 3.6). La conclusión que puede extraerse de la encuesta es que los no pobres confían más en los servicios de salud privados, mientras que los pobres, tanto residentes como no residentes, emplean más los servicios sanitarios públicos. De todas formas, *dentro* del grupo de los pobres, se presentan diferencias en la mezcla de asistencia pública/privada utilizada: los no residentes concurren más a clínicas, hospitales, médicos particulares y dentistas de carácter privado/sin ánimo de lucro, mientras que los residentes acuden más a clínicas y hospitales

⁶⁶ Estas divergencias podrían ser representativas no sólo de diferencias en el estado de salud, sino también de diferencias en materia de empleo entre los grupos (véase la subsección dedicada al empleo).

CUADRO 3.6 Atención sanitaria para enfermedades y lesiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Dónde buscaron atención sanitaria los encuestados			
Clínica privada / clínica sin ánimo de lucro / hospital	26,47%	41,16%	11,11%
Clínica pública / hospital	51,47%	36,59%	70,37%
Centro comunitario de salud	25,00%	9,76%	39,51%
Doctor privado / dentista	11,76%	31,71%	3,70%
Farmacia / botica	41,18%	53,66%	43,21%
Curandero tradicional	4,41%	2,44%	2,47%
Otro	2,94%	7,32%	0,00%
No buscó atención sanitaria	2,94%	7,32%	1,23%
Razones para no recibir tratamiento			
No fue necesario	50,00%	33,33%	0,00%
Demasiado caro	0,00%	33,33%	0,00%
Otro	0,00%	33,33%	100,00%
Problemas durante la espera / al recibir atención sanitaria			
Ningún problema	25,76%	52,63%	30,00%
Las instalaciones no estaban limpias	10,61%	13,16%	16,25%
Largo tiempo de espera	54,55%	34,21%	50,00%
Profesionales sin formación	18,18%	10,53%	18,75%
Demasiado caro	15,15%	18,42%	3,75%
No había medicinas disponibles	34,85%	15,79%	40,00%
Tratamiento sin éxito	12,12%	7,89%	12,50%
Otro	3,03%	2,63%	0,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

de carácter público y centros de salud de la comunidad.⁶⁷

Los encuestados parecen tener problemas al recurrir a los centros sanitarios, aunque en un grado distinto según los grupos, siendo los pobres, residentes o no, los que mayores inconvenientes padecen. Las quejas más relevantes se refieren al tiempo de espera y a la disponibilidad de medicamentos; de todos modos, los encuestados también citaron los demás problemas que figuraban en el cuestionario (costos elevados, falta de profesionales bien formados, tratamientos sin éxito y mal es-

tado de las instalaciones). Además, en general las mujeres pobres, tanto residentes como no residentes, sufren más problemas que los varones en términos de costos, disponibilidad de medicamentos y tiempo de espera. Por lo tanto, se presentan diferencias entre pobres y no pobres y dentro del grupo de los pobres, y los residentes pobres experimentan más inconvenientes que los demás grupos.

⁶⁷ Los porcentajes se han calculado teniendo en cuenta sólo a las personas que estuvieron enfermas o sufrieron lesiones durante los seis meses anteriores a la encuesta.

Los que no recurrieron a los servicios sanitarios en los seis meses previos a la encuesta argumentaron como razón principal de su actitud que no los necesitaron. Las otras explicaciones que figuraban en el cuestionario (altos costos, distancia) resultan insignificantes y, por lo tanto, indican que la accesibilidad general a los servicios de atención sanitaria no se percibe como un problema.

En conclusión, existen diferencias entre pobres y no pobres tanto en términos del estado de salud como en cuanto a los modos de satisfacer las necesidades de atención sanitaria. Los no pobres parecen disfrutar de un mejor estado de salud, confiar más en proveedores privados y sufrir menos problemas sanitarios que los pobres (residentes y no residentes). Dentro del grupo de los pobres, la combinación público/privado varía: los residentes parecen tener un peor estado de salud y confiar principalmente en la asistencia comunitaria y los proveedores públicos; también experimentan más problemas al recurrir a los servicios sanitarios. Asimismo se detectan diferencias en cuanto a la accesibilidad a las instalaciones sanitarias.

Transporte

Un aspecto relevante de la dimensión *espacial* de la pobreza en el centro urbano es la accesibilidad a diversos servicios e instalaciones. De hecho, los no residentes invierten más tiempo que los residentes en acceder a servicios esenciales como las escuelas, los servicios sanitarios, el transporte o el lugar de trabajo. Además, enfrentan mayores dificultades en el

acceso a instalaciones como mercados de alimentos.

Esta dimensión *espacial* afecta también los modos de acceder a los servicios y al lugar de trabajo (véase el cuadro 3.7). Los autobuses públicos son el medio de transporte más utilizado, principalmente por parte de los no residentes pobres, lo cual tiene importantes efectos económicos en sus presupuestos. Los no pobres y los residentes pobres suelen desplazarse a pie. Los no residentes pobres también caminan mucho, a pesar de las distancias. Suelen ir a pie a la escuela, a los servicios de salud y al trabajo; una razón para ello puede ser la carga económica que supone utilizar el transporte público. Los no pobres son los que más utilizan medios de transporte privados y personales.

Empleo

En los seis meses anteriores a la encuesta la participación en el mercado de trabajo de la población en edades comprendidas entre los 15 y los 65 años ha demostrado ser bastante baja (véase el cuadro 3.8) y no se observan grandes diferencias al respecto entre los distintos grupos; de todos modos, debido al gran número de entrevistados que se negaron a responder, los datos no pueden considerarse del todo fiables.⁶⁸ Por otra parte, cabe destacar que el fenómeno del trabajo infantil ocurre sólo entre los no residentes pobres y que este hecho, aunque los porcentajes de niños de

⁶⁸ Las personas que no respondieron superan el 50% en todos los grupos.

CUADRO 3.7 Transporte

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Medios de transporte utilizados para llegar a la escuela			
A pie	56,29%	38,24%	59,09%
Autobús escolar	3,59%	5,88%	6,06%
Autobús público	40,12%	41,18%	23,03%
Tren	1,20%	5,88%	0,76%
Otro medio de transporte privado	0,00%	11,76%	0,76%
Otro medio de transporte personal	0,00%	0,00%	2,27%
Medios de transporte utilizados para llegar al proveedor de atención sanitaria			
A pie	28,79%	28,95%	52,50%
Autobús público	65,15%	47,37%	55,00%
Otro medio de transporte privado	7,58%	15,79%	1,25%
Otro medio de transporte personal	6,06%	13,16%	2,50%
Tren	1,52%	7,89%	2,50%
Bicicleta	1,52%	0,00%	0,00%
Medios de transporte utilizados para llegar al trabajo			
A pie	4,35%	45,05%	62,05%
Autobús público	70,11%	24,18%	33,85%
Tren	20,65%	8,79%	2,56%
Otro medio de transporte privado	11,41%	1,10%	1,03%
Bicicleta	0,54%	1,10%	1,54%
Otro medio de transporte personal	4,35%	19,78%	1,03%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

entre 5 y 14 años que trabajan no son altos, constata una situación de privación para este grupo.⁶⁹ También existen importantes diferencias de género, puesto que la participación en la fuerza laboral es más elevada entre los hombres que entre las mujeres.

Las razones que ofrecieron para justificar su situación los encuestados que no trabajaban difieren según los grupos: de hecho, ser estudiante es la explicación más frecuente, sobre todo en el caso de los no pobres; no disponer de un empleo y tener que hacerse cargo de las responsabilidades del hogar o de la familia son los motivos más destacados y habi-

tuales entre los residentes pobres y, en menor medida, entre los no residentes pobres. Las diferencias de género son comunes a todos los grupos: los deberes familiares y del hogar constituyen un motivo sólo para las mujeres, mientras que estar desempleado es un factor mucho más relevante para los varones.

La mayoría de quienes trabajaban lo hicieron de forma continuada durante los seis meses anteriores a la encuesta, aunque los residentes pobres experimentaron una situación

⁶⁹ En el grupo de no residentes pobres, el 2,33% de los niños de entre 5 y 14 años tenía un trabajo.

CUADRO 3.8 Ocupación

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación en el mercado de trabajo durante los seis meses previos a la encuesta	37,10%	38,24%	39,63%
Continuidad en la ocupación durante los seis meses previos a la encuesta	81,52%	90,11%	78,46%
Número de horas trabajadas por semana			
Menos de 10 horas	0,54%	1,10%	1,03%
10–20 horas	2,72%	5,49%	3,08%
20–30 horas	7,61%	16,48%	8,72%
Más de 30 horas	78,80%	75,82%	80,51%
Promedio de ingresos mensuales (R\$)	1.330	2.550	835
Tipo de empleo			
Ama de casa	1,09%	0,00%	2,05%
Jubilado/a	0,00%	2,20%	1,03%
Autoempleado/a formalmente	7,07%	19,78%	4,62%
Autoempleado/a informalmente	40,76%	21,98%	46,15%
Empleado/a formalmente	37,50%	50,55%	29,23%
Empleado/a informalmente	7,61%	2,20%	14,87%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

peor que la de los otros grupos. Por otro lado, no hay grandes diferencias entre los distintos grupos en términos del número de horas trabajadas, a pesar de que parece ser que los residentes pobres trabajaron un poco más que los no residentes pobres y que los no pobres.

Quienes no trabajaron de forma continuada dieron distintas explicaciones; la más importante para los residentes pobres y, en menor grado, para los no residentes pobres, fue la falta de trabajo, seguida de la enfermedad. Ser estudiante se destaca como la explicación más relevante proporcionada por los no pobres. En general, el trabajo parece ser un problema principalmente para los pobres y, *dentro* del grupo de los pobres, sobre todo para los residentes, ya que un porcentaje apre-

ciable trabajaría si dispusiera de un empleo. Un porcentaje más elevado también declaró que el trabajo que tenía no era continuo.

Una dimensión ulterior de análisis se refiere a las características específicas del trabajo llevado a cabo por miembros de diferentes grupos, tales como el tipo de empleador y de sector económico en el cual se desempeñan. A pesar de la prudencia con la que se deben comparar las cifras, por la elevada cantidad de entrevistados que no respondieron (cantidad que puede variar entre unos grupos y otros), hay algunas diferencias dignas de mención entre pobres y no pobres. *Dentro* del grupo de los pobres, no se presentan grandes discrepancias. En su mayoría, los pobres —tanto residentes como no residentes— son trabajadores autónomos en

el sector informal, y los residentes pobres muestran tener un estado más vulnerable en función del grado de informalidad; por otra parte, los no pobres muestran el perfil contrario, ya que la mayoría tiene trabajos formales. Es interesante observar que sólo una pequeña porción de pobres, tanto residentes como no residentes, trabaja en negocios familiares; en cambio, la mayoría está empleada en el sector privado. Los no pobres trabajan en general para el gobierno, mientras que este tipo de empleo resulta insignificante entre los pobres, residentes y no residentes. También en este caso debe aplicarse la advertencia anterior sobre el elevado número de encuestados que no respondieron. Por lo tanto, no se constatan diferencias relacionadas con la dimensión *espacial* de la pobreza, sino sobre todo con el estatus económico de la persona (pobre o no pobre).

No es posible deducir del cuestionario una imagen clara de las actividades económicas llevadas a cabo por los entrevistados, puesto que un alto porcentaje de pobres (no residentes y residentes) indicó “otras actividades” que no eran las que constaban en la lista. Para los pobres, las principales actividades mencionadas fueron las comerciales, seguidas por la construcción, el entretenimiento y el transporte. También los no pobres realizan actividades comerciales, además de dedicarse a la administración, la educación y el entretenimiento.

Vivienda

Otra dimensión importante de la pobreza en Rio está relacionada con la vivienda, como el

hecho de vivir en poblados informales con acceso inadecuado a los servicios básicos (véase el cuadro 3.9). Los asentamientos informales no parecen estar muy difundidos, a pesar de que se constatan diferencias entre los grupos. La propiedad de la vivienda es más habitual en el caso de los no residentes pobres que en el de los no pobres y el de los residentes pobres, puesto que estos dos últimos grupos suelen habitar viviendas de alquiler. En consecuencia, en lo que a vivienda se refiere, sí cobra relevancia la dimensión *espacial* de la pobreza. Una conclusión posible es que ciertas características del centro urbano hacen que la propiedad en dicha zona no resulte asequible.

Los problemas de ubicación ligados a los rasgos del centro urbano de Rio parecen confirmarse cuando se tienen en cuenta las dimensiones de las viviendas, medidas según el número de habitaciones. A pesar de que las diferencias entre grupos son pocas, cabe destacar que se mantienen entre no residentes y residentes. De todas formas, el alcance de una diferencia tan mínima también está limitado por el hecho de que los no residentes utilizan sus viviendas para otros propósitos —además de habitar en ellas— en mayor medida que los otros dos grupos. Además, la densidad (medida por el número de camas por vivienda) también es mayor entre los no residentes que entre los residentes, lo cual refleja el hecho de que las familias no residentes suelen ser en promedio más grandes.

En conjunto, las condiciones de habitabilidad parecen ser satisfactorias debido a la disponibilidad de los servicios básicos. En promedio, las viviendas de los no pobres y de

CUADRO 3.9 Vivienda

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Situación legal de la vivienda			
En propiedad	62,92%	37,50%	24,15%
En alquiler	26,97%	56,25%	56,78%
En situación informal	9,55%	4,46%	8,90%
Otra	0,56%	1,79%	8,90%
Tamaño y ocupación			
Número de habitaciones	2,01	1,84	1,507
Número de camas	3,53	2,79	2,750
Tamaño de la familia			
Promedio de miembros familiares	3,66	2,62	2,95
Otros usos			
Usos distintos al de vivienda	11,24%	10,71%	10,17%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

los no residentes pobres disponen en más de un 90% de los casos de electricidad, de gas para cocinar, de agua corriente potable y de alcantarillado; las viviendas de los residentes pobres muestran características similares, pero disponen en menor medida de todos los servicios.⁷⁰

Problemas de la pobreza en el centro urbano

Los datos sobre la existencia y naturaleza de los problemas experimentados por la gente que vive en el centro urbano de Rio se destacan en el cuadro 3.10. La mayoría percibe como desafíos, mayores o menores, la contaminación, la mendicidad, el robo, el tráfico, el vandalismo, el costo de los bienes básicos y el mal estado de los edificios. Hay diferencias sistemáticas ligadas a la disímil situación socioeconómica de los residentes, con una per-

cepción de los problemas más difundida entre los no pobres. Resulta sorprendente observar que la mayor parte de este último grupo señaló que el costo de los bienes básicos representaba un problema.

Para esta publicación se entrevistaron 60 empresas del centro urbano. En el cuadro 3.11 se presentan los principales rasgos de las empresas de la muestra. De acuerdo con las respuestas que dieron a la pregunta acerca de la intensidad con que experimentaban los distintos retos de llevar adelante sus negocios en el centro urbano (véase el cuadro 3.12), una mayoría significativa de las empresas (casi tres cuartas partes del total) indicó la mendicidad como el problema más importante, seguido

⁷⁰ Los no pobres y los residentes pobres utilizan también la electricidad para cocinar, pero sólo de manera limitada, probablemente a causa de los problemas específicos de suministro en las viviendas.

CUADRO 3.10 Desafíos experimentados por los residentes

Desafíos	Residentes no pobres	Residentes pobres
Conflicto con el dueño del edificio	14,55%	15,68%
Conflicto con otros residentes	29,09%	25,85%
Alquiler caro	41,82%	42,37%
Alto costo de artículos de primera necesidad	55,45%	58,90%
Contaminación	83,64%	72,88%
Tráfico	73,64%	65,68%
Mal estado del edificio	60,00%	54,66%
Robo	75,45%	70,34%
Vandalismo	69,09%	57,20%
Extorsión	30,00%	30,08%
Mendicidad	82,73%	71,61%
Venta ambulante	41,82%	28,39%
Otro	9,09%	4,24%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 3.11 Características de las actividades comerciales

Tipo de negocio	
Restaurante	21,67%
Venta al por menor	46,67%
Servicios	10,00%
Artesanías	3,33%
Otro	16,67%
Promedio de empleados	5,71
Promedio del tamaño del almacén	87,60 m ²
Años en el negocio	
Menos de un año	6,67%
1–5 años	31,67%
6–10 años	27,67%
11–20 años	10,00%
Más de 20 años	23,33%
Propiedad del almacén	
Propietario	21,67%
Arrendatario	66,67%
Arrendatario, interesado en comprar	10,00%
Promedio de permanencia en el lugar actual	10,71 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 3.12 Desafíos experimentados por los negocios

Desafíos	
Mendicidad	73,33%
Aparcamientos insuficientes	71,67%
Competencia en la ciudad	63,33%
Alquiler caro	55,00%
Congestión del tráfico	55,00%
Alto costo de sueldos y beneficios de los empleados	51,67%
Regulación restrictiva de los negocios	51,67%
Hurto en tienda o robo	48,33%
Servicios caros o no disponibles	45,00%
Transporte o envíos caros	45,00%
Vandalismo	43,33%
Venta ambulante	43,33%
Dificultad para dar empleo o mantener a los empleados	36,67%
Mal estado del edificio	35,00%
Financiamiento insuficiente	31,67%
Trabajadores sin cualificación	23,33%
Competencia fuera de la ciudad	16,67%
Extorsión	15,00%
Conflicto con propietario u otro arrendatario	10,00%
Otro	8,33%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

inmediatamente por la falta de plazas de estacionamiento y la competencia en la ciudad.

Existe cierta coincidencia en la percepción de los problemas entre residentes y empresas en relación con determinados problemas, como la mendicidad y el tráfico, pero las compañías refieren problemas más específicos de las actividades empresariales, como la falta de plazas de estacionamiento, la competencia en la ciudad, las normativas restrictivas para los negocios, y el hecho de que los salarios y beneficios para los empleados resulten demasiado costosos. Este conjunto de percepciones significa que las condiciones de trabajo en el centro urbano se caracterizan por una amplia variedad de problemas que no sólo se limitan a los efectos potencialmente negativos del desarrollo y de la pobreza en dicho lugar. Por lo que se refiere a los no residentes pobres, los rasgos esenciales de las actividades que llevan a cabo en la calle se resumen en el cuadro 3.13.

En el centro urbano de Río se realiza una gran cantidad de actividades informales que duran poco tiempo. En cuanto a los principales desafíos (mayores o menores) que afrontan los no residentes pobres, los datos del cuadro 3.14 muestran que el problema más relevante es el tráfico, seguido del robo, de la contaminación, de la mendicidad y del vandalismo.

Por consiguiente, se observa una fuerte convergencia con los problemas señalados por los residentes. Sólo un 22% de los encuestados notó la existencia de conflictos con las autoridades municipales y un 13% se quejó de conflictos con la policía, con minorías u otros. Estos datos coinciden con el hecho de que la

venta ambulante no se considera como uno de los mayores problemas ni entre los residentes ni entre las empresas, lo cual confirma que

CUADRO 3.13 Características de las actividades realizadas en la calle por los no residentes pobres

Tipo de actividad	
Alimentación	17,79%
Textiles	6,75%
Artesanías	6,75%
Agua	0,61%
Servicios	11,66%
Otro	54,60%
Porcentaje de actividades realizadas formalmente	41,72%
Tiempo de la actividad	
Menos de un año	21,47%
1–5 años	41,72%
6–10 años	12,88%
11–20 años	11,66%
Más de 20 años	9,82%
Porcentaje de actividades con un lugar fijo	59,55%
Promedio de permanencia en el lugar actual	4,9 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 3.14 Desafíos experimentados por los no residentes pobres

Desafíos	
Tráfico	71,17%
Robo	64,42%
Contaminación	63,19%
Mendicidad	61,35%
Vandalismo	49,69%
Extorsión	25,77%
Venta ambulante	23,31%
Conflicto con otros vendedores ambulantes	17,18%
Otros	5,52%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

la naturaleza de los problemas que afronta la gente en el centro urbano no está estrictamente relacionada con las condiciones de desarrollo y de pobreza de esa zona.

Impacto en el bienestar

Los problemas que caracterizan el centro urbano de Rio afectan en gran medida al bienestar de sus residentes: un 28% de las personas de la zona manifestó estar insatisfecho con su ubicación actual y un 5% declaró estar muy insatisfecho. La proporción de insatisfacción es más alta en el caso de los pobres (cerca del 31%) con respecto a los no pobres (cerca del 22%). A su vez, alrededor del 22% de las empresas indicó insatisfacción con la ubicación de sus negocios en el centro, un porcentaje más o menos igual al señalado por los no residentes pobres. Es interesante destacar que la situación de vulnerabilidad de los residentes pobres es marcadamente más grave que la de los no residentes pobres. Y parece ser que esto se refleja en la insatisfacción por el simple hecho de estar en el centro urbano, sensación que es mucho mayor entre los residentes pobres que entre los no residentes pobres.

La gravedad de los problemas a los que se enfrentan los residentes pobres también se ve reflejada en sus respuestas a la pregunta sobre los planes de los entrevistados para cambiar de residencia. En primer lugar, alrededor de un 38% de los residentes en el centro urbano de Rio expresó su deseo de trasladarse a otra vivienda. Esto seguramente tiene relación con el nivel general de insatisfacción por vivir en el centro urbano: el 56% de los que tenían pensado mudarse de casa aseguró estar insatisfecho o muy insatisfecho. El porcentaje de personas interesadas en cambiar de residencia varía entre pobres y no pobres, y es más elevado entre los primeros (véase el cuadro 3.15).

Para los pobres que querían mudarse de domicilio, el costo del alquiler constituía una de las principales preocupaciones en el 42% de los casos, mientras que un 63% de los residentes pobres mencionó como un problema más grave el costo de los bienes básicos. Por lo tanto, esto puede indicar que la relativa vulnerabilidad económica de los pobres con respecto a los demás residentes influye en la decisión de cambiar de residencia. De nuevo, tal y como sucede en toda la muestra de los residentes, los encuestados no pobres que planeaban mudarse

CUADRO 3.15 Encuestados con planes de mudarse de su lugar actual
(Vivienda, negocio, actividad realizada en la calle)

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres	Empresas
Planea mudarse del lugar actual	32,52%	31,82%	41,10%	1,67%
Planea mudarse a otro lugar en el centro con mejores servicios (porcentaje de quienes planean mudarse)	N/A	49,48%	40,00%	N/A
Planea mudarse a otro lugar fuera del centro de la ciudad (porcentaje de quienes planean mudarse)	66,04%	49,48%	60,00%	N/A

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

percibían estos problemas con bastante más intensidad que los pobres, en las siguientes proporciones: el 86% veía la congestión del tráfico como un desafío, mayor o menor; el 83%, la mendicidad; el 83%, la contaminación; el 74%, el mal estado de los edificios, y el 74%, los robos. Parecería, pues, que las externalidades negativas causadas por la concentración de actividades en el centro urbano y por la atracción que éste ejerce sobre los pobres impactan de un modo negativo en las condiciones de vida de los residentes no pobres. Sin embargo, no todos los encuestados que planeaban mudarse pretendían abandonar el centro urbano (sólo la mitad prefería otra ubicación fuera de esa zona). Curiosamente, el porcentaje de residentes pobres que querían alejarse del centro era inferior al de los residentes no pobres. De todas formas, la percepción de los problemas del tráfico y del mal estado de los edificios era más común entre los no pobres que tenían la intención de mudarse fuera del centro urbano que dentro del grupo de no pobres en su conjunto. Por otra parte, se detectan signos de cierta marginación en determinadas áreas del centro urbano, áreas que sufren por falta de inversiones en la restauración de edificios, lo cual afecta a ambos grupos de residentes.

Según las respuestas que dieron las empresas, sólo un encuestado expresó la intención de trasladarse fuera del centro urbano, lo cual implica que, aunque gestionar negocios en el centro conlleva problemas, estos no son lo bastante significativos para las empresas situadas en él como para que decidan modificar su ubicación actual. En el cuadro 3.16 se presentan los datos relativos a los recientes cam-

bios económicos en los negocios y a sus planes para inversiones futuras.

Para una cuarta parte de las empresas entrevistadas, la magnitud del negocio se había reducido en los dos años anteriores a la encuesta, mientras que para una tercera parte había experimentado un crecimiento. Las empresas que sufrieron una reducción del negocio en los dos años anteriores a la encuesta eran en promedio más pequeñas que las que reportaron una mejora (con una media de 4,8 empleados, en comparación con 7,4) y más antiguas (llevaban en su ubicación actual una media de 18,33 años, contra los 6,85 años de las empresas que crecieron), siendo la proporción de propietarios exactamente igual entre unas y otras. Parece, pues, que las empresas que padecieron problemas económicos eran menos dinámicas debido a su antigüedad y dimensiones, observación que se confirma con las percepciones que las diversas empresas

CUADRO 3.16 Situación económica de las empresas del centro urbano

Empresas que experimentaron una disminución de sus negocios	25,00%
Empresas que experimentaron un aumento de sus negocios	33,33%
Empresas que no experimentaron cambios en sus negocios	38,33%
Empresas con planes de expandirse al centro urbano	28,33%
Empresas con planes de expandirse fuera del centro urbano	6,67%
Empresas con planes de reducir sus negocios en el centro urbano	1,67%
Empresas sin planes de reducir sus negocios fuera del centro urbano	5,00%
Empresas sin planes de cambio	55,00%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

manifestaron en relación con las principales razones para los recientes cambios económicos en sus negocios. Hay algunas diferencias en la evaluación de los distintos factores propuestos en la pregunta J.9 entre aquéllos que experimentaron una reducción de su negocio y el resto.⁷¹ En el caso de los primeros, la principal causa para el cambio se atribuyó al declive de la economía local/nacional (53%), seguida de la caída de los negocios del centro urbano (33%). En contraste, en el caso de las firmas que informaron de un aumento en sus negocios en los dos años anteriores a la encuesta, los factores más importantes para el cambio positivo se relacionan con su capacidad para optimizar la gestión (40%), los avances en la economía local/nacional (30%), y la mejora de su servicio al cliente (25%). Por lo tanto, se puede concluir que hay cambios que para ciertas empresas representan una oportunidad, mientras que para otras significan una amenaza, como aquellos relacionados con la economía local y nacional. De todos modos, no parece que el entorno empresarial en el centro urbano sea considerado como una de las principales causas del cambio económico en los negocios a lo largo de los dos últimos años. En cuanto a los proyectos de las empresas para inversiones futuras, casi una tercera parte informó de planes para ampliar productos y servicios.

Finalmente, alrededor de un tercio de los no residentes pobres declaró su intención de cambiarse de domicilio, cifra más elevada que el porcentaje de este grupo que expresó algún grado de insatisfacción con el lugar de residencia actual. Quienes querían mudarse fuera del centro representan el 38% del grupo

que tenía pensado trasladar a otro sitio su actividad callejera.

En resumen, tomando como base los datos de la encuesta, se puede afirmar que las personas que viven en el centro urbano de Río sufren ciertos problemas relacionados con las externalidades negativas provocadas por la concentración de actividades en dicha parte de la ciudad, así como también por la falta de inversiones en la restauración de edificios. Los negocios del centro urbano no parecen verse particularmente afectados por los problemas específicos de la zona, aparte de su congestión. Además, no hay indicios de que la pobreza contribuya a crear problemas para el desarrollo de dicha área, pero los pobres, sobre todo los residentes, experimentan importantes efectos negativos a causa de la congestión del centro urbano.

4. Valparaíso

4.1 *Visión general*

4.1.1 *Resumen de la historia y la dinámica de la población*

La ciudad de Valparaíso está situada en una profunda bahía en la costa del Pacífico, a 100 kilómetros al norte de Santiago, la capital de Chile. Aspectos como la bahía —un lugar ideal para el desarrollo de un puerto—, una llanura costera bastante estrecha y un escudo de montañas caracterizan la morfología de la ciudad.

⁷¹ Pregunta J.9: “¿Por qué razón ha crecido su negocio en los últimos dos años?”

Valparaíso experimentó un aumento moderado de la población en los años de prosperidad de la segunda mitad del siglo XIX, debido a las exportaciones de trigo, sobre todo hacia California, y al crecimiento del comercio. En ese período se produjo un crecimiento de las actividades portuarias y una expansión de la construcción. La población aumentó en un 35% entre 1865 y 1875, y en un 55% de 1885 a 1907. En la década de 1890 hubo crecimiento económico para todo el país, alentado sobre todo por las exportaciones ininterrumpidas de salitre.⁷² A partir de la Gran Depresión de 1929 empezó un período de políticas comerciales restrictivas y de sustitución de importaciones. El porcentaje que las exportaciones nacionales más las importaciones representaban en el PIB se desplomó bruscamente, de cerca del 65% a menos del 20%. El deterioro del comercio, que continuó estancado hasta principios de los años setenta, y la falta de nuevas inversiones para transformar el sector productivo causaron el declive paulatino de la economía de Valparaíso. Además, entre 1974 y 2003, etapa en la que la economía nacional sufrió graves crisis (especialmente en 1975 y entre 1982 y 1984) y grandes transforma-

ciones, y también experimentó un crecimiento sostenido (a partir de 1985), Valparaíso fue incapaz de alcanzar una situación comparable a la de principios de siglo.

El estancamiento económico también tuvo efectos en el tamaño de la población de Valparaíso. La tasa de crecimiento anual de la población fue en promedio de menos del 1% entre 1930 y 1970. Por otra parte, la tasa de emigración neta de la ciudad generalmente superó el 15%, a partir de 1960, con la excepción de la década entre 1982 y 1992, cuando fue del 13,4% (CPRDV, 2005).⁷³ De 1992 a 2002, la población disminuyó a un ritmo del 2,3% anual.

Mientras Valparaíso reducía su esfera de influencia, otras ciudades de la misma región se expandían con vigor, en particular Viña del Mar (véase el cuadro 4.1), que se desarrolló

⁷² Después de la Guerra del Pacífico, que terminó en 1881, la contribución del sector minero al PIB pasó del 12% al 30% en 1920 (CPRDV, 2005).

⁷³ Más importante aún para el desarrollo de la ciudad es que los datos, que empiezan en 1997, muestran que una gran mayoría de los emigrantes pertenecen a las clases productivas, como por ejemplo técnicos, artesanos y obreros de fábricas.

CUADRO 4.1 Población residente en la zona metropolitana de Valparaíso, 1885–2002

Municipio	1885	1907	1930	1952	1970	1992	2002
Valparaíso	104.952	162.447	193.205	218.829	252.708	281.707	275.141
Viña del Mar	4.859	26.262	49.488	85.281	188.385	303.589	286.931
Quilpé	0	4.114	6.282	16.332	54.555	102.233	126.893
Villa Alemana	0	0	4.393	9.027	34.164	70.663	94.802
Concón	0	0	0	0	0	0	31.558
Zona metropolitana de Valparaíso	109.811	192.823	253.368	329.469	529.182	758.192	860.950

Fuente: Varios censos; CPRDV (2005).

rápidamente después del terremoto de 1906 y se convirtió en un importante centro turístico.

Debe destacarse también que desde 1970, tanto Valparaíso como Viña del Mar registraron un porcentaje de población anciana considerablemente más elevado que la media de otras ciudades del área metropolitana y del país en su conjunto. Las razones probablemente difieran en cada ciudad, ya que mientras que la primera pierde población en edad activa, la segunda gana población ya jubilada.

4.1.2 *Marco institucional*

Chile está dividido en 13 regiones, incluida la Región Metropolitana de Santiago. La V Región de Valparaíso abarca el área metropolitana, o provincia, de Valparaíso. Según el censo de 2002, la región tenía una población de 1.539.852 habitantes, de la cual más del 90% vive en zonas urbanas.

Los principales niveles institucionales de toma de decisiones políticas son el nacional y el municipal. Sin embargo, el sistema parece bastante centralizado, en contraste con los países y las ciudades tratados en los estudios previos. En general, las políticas se han decidido principalmente a nivel nacional, aunque hay algunas excepciones. Las regiones no constituyen un nivel político que se distinga claramente del gobierno nacional.

4.1.3 *Economía y sociodemografía*

A nivel regional, la tasa de crecimiento de la V Región entre 1975 y 2001 fue del 2,2%, muy por debajo de la nacional (3,2%) y de la tasa

de la región metropolitana cercana (3,3%) (CPRDV, 2005).

El declive económico de la ciudad de Valparaíso es evidente no sólo por la dinámica de su población, mencionada en la subsección 4.1.1. Según el CPRDV (2005), una comparación socioeconómica entre Valparaíso y otros municipios de la región de Gran Valparaíso (en particular, Viña del Mar), el área metropolitana y el resto del país, muestra una mejora en algunos indicadores económicos, a pesar de que Valparaíso sigue quedando por detrás de las entidades territoriales mencionadas.

Además, la tasa de desempleo de Valparaíso es más alta que las registradas en la región y en el país. En 1992 dicha tasa era del 10,7% en Valparaíso, del 9,1% en Viña del Mar, del 9,9% en Gran Valparaíso, del 8,7% en el área metropolitana y del 8,4% en el conjunto del país. Después de 10 años la situación había empeorado en todas estas zonas: la tasa de desempleo subió al 15,2% en Valparaíso, al 13,9% en Viña del Mar, al 14,5% en Gran Valparaíso, al 12,4% en el área metropolitana y al 13,5% en todo el país (CPRDV, 2005).

En lo que se refiere a la cobertura de servicios básicos (agua potable, electricidad y alcantarillado), ésta es muy buena: más del 99% de los residentes tiene suministro de agua y más del 98% cuenta con electricidad.

En cuanto a la educación, el nivel en el municipio es alto. La tasa de alfabetización asciende a alrededor del 99%, y aproximadamente un 66% de la población mayor de 5 años tiene un nivel de educación por encima del *nivel de instrucción básico*, similar a

la situación de la provincia (INE, 2003). El porcentaje de la población económicamente activa (por encima de los 15 años de edad) es de casi el 50%, y más de un cuarto de la población inactiva está constituido por estudiantes. Este porcentaje es similar a la media de la provincia.

4.1.4 *El centro urbano de Valparaíso*

La ciudad colonial de Valparaíso es un ejemplo sobresaliente del desarrollo urbano y arquitectónico que tuvo lugar en América Latina durante el siglo XIX. La presencia de un puerto importante propició muchas influencias (alemana, inglesa, francesa y norteamericana) que crearon un estilo arquitectónico único, característico de Valparaíso. La ciudad tiene tres sectores principales: la costa, los cerros y el plan, una parte llana cuya área más interesante es El Almendral. Esta zona, de notable valor histórico, se caracteriza por un tejido urbano muy compacto y homogéneo y por espacios públicos muy agradables.

El centro histórico de Valparaíso aloja varias funciones económicas y sociales, entre ellas: actividades portuarias, plantas industriales, oficinas comerciales y financieras, comercios, restaurantes, hoteles, edificios residenciales, oficinas administrativas del ayuntamiento y de la región, otros edificios y espacios públicos, escuelas, hospitales y un complejo universitario.

En 1994 la Autoridad Local de Valparaíso definió un “Área de Renovación Urbana” con subvenciones a viviendas preferentes y alta prioridad para invertir en la renovación

del espacio público con fondos públicos. En 2004 un sector central de esta zona histórica fue designado patrimonio de la humanidad por la UNESCO y, por lo tanto, está sujeto a planes especiales de protección.

4.1.5 *Políticas de desarrollo urbano*

En los últimos años, Valparaíso se ha beneficiado de un fondo especial del gobierno destinado a revitalizar y, finalmente, repoblar la parte central de la ciudad, que venía sufriendo un proceso de desuso y deterioro. La Ley de Concesiones de Infraestructura Pública de 1992 introdujo un sistema de contrataciones públicas que alienta la participación del sector privado no sólo en términos de ejecución de proyectos sino también en las fases de financiamiento y gestión.

En el año 2000 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo puso en práctica en Valparaíso un programa nacional de restauración urbana llamado “Vive tu historia”, que ha proporcionado subvenciones para la recuperación del patrimonio y la rehabilitación de la vivienda en el centro histórico. La inversión total fue de Ch\$ 246 millones, una parte de los cuales (unos Ch\$ 32,6 millones) los aportó el municipio. El programa también generó inversiones directas por Ch\$ 783 millones, con una revalorización de las propiedades inmobiliarias estimada en más de Ch\$ 5.000 millones (Gobierno de Chile, s/f).⁷⁴

⁷⁴ A nivel nacional, desde 2002 hasta 2005, el programa ha incluido unos 65 municipios con una inversión de más de Ch\$ 21.000 millones (Gobierno de Chile, s/f).

En 2005 el BID aprobó un préstamo para la rehabilitación y el desarrollo de Valparaíso: el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (CH-L1004). El objetivo de este proyecto era contribuir a la restauración y revalorización del patrimonio de Valparaíso, apoyando el desarrollo de actividades económicas y sociales, especialmente las dirigidas a grupos de bajos ingresos.

El proyecto, actualmente en fase de implementación, se propone apoyar nuevas inversiones por parte del sector privado, incluida la supresión de obstáculos que dificultan la creación de nuevas actividades económicas en los sectores profesionales de la ciudad. El presupuesto total es de US\$73 millones, lo que incluye US\$48 millones aportados por el país. La agencia ejecutora es la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y el programa consta de los siguientes cuatro componentes:

- Fortalecimiento institucional de la rama ejecutiva del gobierno regional y del municipio (intendencia) para asegurarse de que todas las oficinas que operan a distintos niveles del desarrollo tengan la capacidad para llevar a cabo los planes de desarrollo, la gestión financiera, la gestión de los recursos públicos y la evaluación del proyecto (presupuesto: US\$4,5 millones).
- Desarrollo económico y sociocultural para estimular las inversiones pública y privada dirigidas a la modernización de las empresas, la provisión de servicios para el turismo y el fortalecimiento de la universidad (presupuesto: US\$6,93 millones).

- Renovación urbana y conservación del patrimonio histórico y cultural para preservar la herencia cultural de Valparaíso, además de estimular nuevas actividades sociales, económicas y culturales. La revitalización del centro se concentraría, en particular, en la restauración de zonas públicas y edificios a fin de estimular la inversión privada (presupuesto: US\$51,8 millones).
- Comunicación y participación para divulgar información sobre el programa y alentar la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación (presupuesto: US\$1,9 millones).

4.2 La encuesta

4.2.1. Metodología⁷⁵

Para los fines de la encuesta, la Zona de Renovación Urbana fue considerada el área central de la ciudad, pero la selección de la muestra se

⁷⁵ Juan de Dios Ortuzar S. y Margarita Greene (supervisión), de Asesorías Profesionales e Inversiones Ltda., llevaron a cabo las entrevistas cuyo objetivo era investigar la pobreza del centro urbano de Valparaíso. Margarita Greene organizó y dirigió entrevistas adicionales con los administradores locales y las siguientes partes interesadas: Todd Temkins (presidente de Fundación Valparaíso), Alfonso Salinas (director del programa VALPO MIO, financiado por el BID, con el objetivo de apoyar el desarrollo económico, con especial atención a los aspectos sociales y patrimoniales, y con particular énfasis en cuatro problemas: transporte, educación, actividades comerciales y seguridad pública), y Margarita Gaete (de la Dirección de Desarrollo Municipal de Valparaíso).

concentró en el sector declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO. Para seleccionar zonas con una significativa proporción de habitantes “pobres”, se utilizó una definición que tomaba en consideración dos variables: la carencia (definida por las condiciones de la vivienda, y el acceso a la infraestructura y a las instalaciones sanitarias) y la vulnerabilidad (definida mediante una combinación de un grupo de variables sociales, como la constitución del hogar, el nivel educativo de la persona al frente de la familia y de su cónyuge, y el número de miembros del hogar). Estas dos variables forman un recuadro de cuatro casillas y definen cuatro situaciones: pobreza crítica, pobreza inercial, pobreza reciente y no pobreza.⁷⁶

	VULNERABLE	NO VULNERABLE
Carente	pobre crítico	pobre reciente
No carente	pobre inercial	no pobre

Para el estudio se seleccionaron zonas con una mayoría de la población considerada en estado de “pobreza crítica” para la muestra de residentes pobres, y zonas con una mayoría considerada como no pobres para la muestra de residentes no pobres.

Valparaíso tiene una periferia de población pobre. Sin embargo, a causa de su especial geografía —una zona llana a nivel del mar y otra, relativamente llana, en lo alto de un círculo de montañas, con un área muy empinada entre estas dos llanuras—, los pobres tienden también a situarse en los espacios residuales, como quebradas o laderas pendientes entre las dos planicies, espacios que, en algunos casos,

están muy cerca del centro urbano. Para identificar zonas con una concentración mixta de pobres y no pobres, se utilizaron los datos del censo y las variables indicadas anteriormente. Las zonas identificadas y seleccionadas fueron las siguientes:

- **Zona pobre 1:** Subida Carampangue, Ladera Cerro Arrayán, calles Palomar, Ortizar. Esta zona incluye aproximadamente 71 hogares, el 72% de los cuales se puede clasificar como pobre crítico.
- **Zona pobre 2:** Quebrada Cajilla, Ladera Cerro Perdices, calles Cajilla, Rubén Darío, Sucre. Esta zona comprende aproximadamente 115 hogares, el 60% de los cuales se puede clasificar como pobre crítico.
- **Zona pobre 3:** José Tomás Ramos, Ramón Ángel Jara. Esta zona abarca aproximadamente 62 hogares, el 68% de los cuales se puede clasificar como pobre crítico.
- **Zona no pobre 1:** Cerros Alegre y Concepción, calles Lautaro Rosas, San Enrique, Sta. Isabel, Templeman, Alnte. Jorge Montt. Ésta es la zona residencial más tradicional, en donde las familias ricas viven bastante aisladas de los pobres, ya que se hallan en la cumbre de la primera colina. La zona comprende

⁷⁶ Los pobres inerciales se definen como aquéllos con movilidad social que están por encima de la línea de pobreza, o aquéllos que cuentan con ingresos suficientes para comprar un mínimo de bienes y servicios pero que no tienen todas las necesidades básicas cubiertas.

aproximadamente 210 hogares, un 55% de los cuales puede clasificarse como no pobre.

- **Zona no pobre 2:** Edificio Banco de Solidaridad Estudiantil, calle Esmeralda (cerca de las zonas 1 y 3). Se trata de un edificio de seis plantas habitado por lo que se puede describir como la clase media tradicional. Cerca del 100% de los 54 hogares allí localizados puede clasificarse como no pobre.
- **Zona mixta de pobres y no pobres:** Población Márquez. Se trata de un grupo de cinco edificios de apartamentos de entre cinco y seis plantas de altura construido en 1948. Constituye la primera intervención de vivienda social en Valparaíso. En aquella época el gobierno ya era consciente de la pérdida de población en las áreas centrales y, por lo tanto, estaba promoviendo la repoblación de las zonas del centro. Esta construcción se considera un buen ejemplo de la arquitectura del movimiento moderno y actualmente alberga familias pobres y no pobres (tanto propietarias como inquilinas) en una zona muy céntrica, cercana a sus lugares de trabajo (trabajadores portuarios tradicionales). Estos edificios representan aproximadamente 161 hogares, un 45% de los cuales puede clasificarse como pobre crítico y un 55% como no pobre.

Se emplearon dos filtros para identificar a los pobres y a los no pobres. El primer filtro se utilizó antes de entrar en el domicilio; el se-

gundo consistió en una comprobación interna durante la entrevista. El filtro para entrar en un domicilio tenía en cuenta el tipo de casa y los materiales de construcción. El segundo filtro se aplicó mediante preguntas acerca de la posesión de artículos básicos y el nivel de estudios. De este modo, pobres y no pobres se clasificaron en cinco grupos (uno para los pobres y los otros cuatro para los no pobres).

Para la encuesta fueron entrevistados en total 360 residentes: 120 no pobres y 240 pobres. Además, también fueron entrevistados 180 no residentes pobres y 60 empresas. Los no residentes pobres y las empresas comerciales se seleccionaron a partir de una base de datos de negocios y organizaciones proporcionada por el geógrafo Luis Álvarez. Se seleccionó una dirección inicial en la zona declarada patrimonio de la humanidad; después, se eligió una lista de 29 micronegocios, junto con una lista de 16 actividades comerciales a pequeña escala, entre las que se encuentran empresas modestas, subcontrataciones y ayudas marginales. La lista incluye también organizaciones comunitarias relacionadas con la población pobre no residente.

4.2.2. Perfil económico de los hogares

En cuanto se examinan las condiciones económicas de los hogares, surgen diferencias relevantes entre los distintos grupos. Además de las discrepancias ya mencionadas en cuanto a las ganancias, se observan también variantes en términos de ingresos económicos globales de los hogares. Estas diferencias se presentan entre pobres y no pobres y también *dentro* del

grupo de los pobres. De hecho, tal y como se esperaba, los no pobres representan el grupo con más oportunidades para obtener ingresos de fuentes distintas a las del trabajo, mientras que los residentes pobres cuentan con fuentes de ingresos adicionales en mayor medida que los no residentes. Para todos los grupos, los hogares con una mujer a cargo tienen más oportunidades de conseguir ingresos adicionales que los hogares cuyo jefe es un varón. En promedio, de las demás fuentes de ingresos, los no residentes pobres obtienen menos que los residentes pobres y, por supuesto, menos que los no pobres. Aparecen diferencias de género en el sentido de que los pobres, no residentes y residentes, con un jefe de familia varón tienen más ingresos que los hogares con una mujer al frente. En términos generales, el consumo total mensual varía entre grupos de ingreso (véase

el cuadro 4.2), y son los no residentes pobres los que sufren una mayor privación.

Las diferencias de ingresos entre los distintos grupos —entre pobres y no pobres así como también dentro del grupo de los pobres— también se manifiestan en los diferentes patrones de consumo que siguen los diversos grupos: en términos generales, como cabía esperar, los no pobres poseen más artículos que los pobres. Entre el conjunto de artículos incluidos en el cuestionario (planchas eléctricas, televisores, radios, máquinas de coser, estufas eléctricas y de gas, bicicletas, motocicletas, coches o camiones, carros de transporte, teléfonos móviles, reproductores de video y de DVD, computadoras personales), las mayores discrepancias se advierten en los artículos con características tecnológicas más acusadas, como los teléfonos móviles y las

CUADRO 4.2 Ingresos y consumo

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Ingresos totales del hogar (pesos chilenos)	296,56	954,57	318,15
Desglose de los ingresos totales			
Alquiler	10,34%	14,24%	20,18%
Alimentos	40,90%	26,69%	34,91%
Transporte	14,31%	7,07%	7,37%
Servicios públicos (energía, gas, agua)	14,14%	9,91%	13,63%
Vestimenta	2,08%	3,27%	2,70%
Cuidados de la salud	2,27%	3,06%	1,44%
Educación	1,45%	5,52%	1,76%
Otros	1,24%	1,93%	2,54%
Problemas para satisfacer las necesidades alimentarias			
Nunca	20,00%	75,83%	41,25%
Rara vez	36,11%	17,50%	35,00%
A menudo	37,22%	5,83%	19,17%
Siempre	6,11%	0,00%	4,17%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

computadoras, ya que los medios de transporte (coches y camiones), que poseen sólo los no pobres y en menor medida que los otros artículos, no están relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas como las planchas eléctricas o las máquinas de coser. *Dentro* del grupo de los pobres, los no residentes tienden a tener menos artículos de su propiedad que los residentes, aunque las diferencias no son marcadas.

La satisfacción de las necesidades alimentarias es radicalmente distinta entre pobres y no pobres, y *dentro* del grupo de los pobres: como era de esperar, en los tres meses anteriores a la encuesta los no pobres habían tenido significativamente menos problemas que los pobres y, *dentro* del grupo de los pobres, los no residentes experimentaron problemas más graves que los residentes. Por lo tanto, se deduce que los no residentes pobres presentan una mayor fuente de privación, tal y como lo manifiesta su menor capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias. Por otra parte, dicha capacidad es aún peor en el caso de los pobres, tanto para los no residentes como para los residentes, cuando la jefa de hogar es una mujer.

La composición del gasto de la familia en relación con los ingresos totales (sueldos mensuales más fuentes adicionales de ingresos) muestra algunas diferencias entre los pobres y no pobres, y *dentro* del grupo de los pobres. Cabe destacar que los no residentes pobres asignan el doble de recursos al transporte con respecto a los residentes pobres y que esta diferencia, aunque en menor grado, también se mantiene por lo que se refiere al gasto para

servicios (agua, energía y gas). A pesar de los problemas ya mencionados en cuanto a la satisfacción de las necesidades alimentarias, los no residentes pobres asignan una mayor porción de sus ingresos a la comida. Por otra parte, los residentes pobres asignan el doble de recursos al alquiler que los no residentes pobres, y los no pobres asignan más recursos a educación y salud que los pobres en general. No obstante las diferencias anteriores respecto de la privación entre los grupos, es interesante señalar que en general todos los grupos tienen una percepción bastante positiva de su situación económica en el año anterior, sin que haya grandes variantes entre unos y otros. Tal percepción empeora en el caso del grupo de pobres, residentes y no residentes, con una mujer al frente del hogar. Aparecen distintas actitudes entre los diversos grupos cuando se toma en cuenta el conjunto de la situación económica del vecindario, aunque en menor medida. En cuanto a las percepciones sobre los vecindarios, las diferencias entre los grupos no parecen depender de la ubicación, sino más bien del estatus económico; las evaluaciones de los no pobres son menos negativas que las de los pobres y, *dentro* de este grupo, los residentes pobres tienen una percepción menos optimista que los no residentes.

En resumen, como era de esperarse, las diferencias notables aparecen entre los pobres y los no pobres; además, surgen discrepancias *dentro* del conjunto de los pobres, aunque en menor medida. Los no residentes pobres parecen encontrarse en una situación más vulnerable que los residentes y tienen un nivel de estudios inferior. Es más, trabajan principal-

mente como autónomos en el sector informal, y tardan más tiempo en llegar al trabajo y en acceder a los servicios. A su vez, los hogares de los no residentes pobres parecen sufrir un estado de mayor privación que los de los residentes pobres porque disponen de ingresos totales más bajos, poseen menos artículos y son menos capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias, mientras que asignan una mayor porción de sus ingresos al transporte.

4.2.3 Resultados de la encuesta

Educación y salud

Los datos del cuestionario muestran que servicios como la educación y la salud no presentan grandes problemas y no pueden considerarse causa de privación absoluta, a pesar de las discrepancias existentes entre los distintos

grupos. En cuanto a la educación obligatoria, la mayoría de los niños de entre 5 y 14 años concurre a la escuela, con porcentajes de asistencia bastante superiores al 90% en todos los grupos. Los no residentes pobres muestran el índice de participación más alto en la escuela y los residentes pobres el más bajo (véase el cuadro 4.3). Se observan índices mucho más bajos de participación en las edades comprendidas entre 15 y 24 años, con diferencias entre los pobres y los no pobres, siendo el grupo de no pobres el que muestra el índice de participación ínfimo. En este grupo de edades, la razón más común para no asistir a la escuela según casi la mitad de los encuestados no pobres y la mayoría de los pobres, tanto residentes como no residentes, es la edad o el hecho de que la educación ya ha sido completada. Entre las razones esgrimidas por los pobres —residentes y no residentes—, se incluyen el costo elevado,

CUADRO 4.3 Participación escolar y provisiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación escolar (5–14 años)	96,91%	95,24%	92,68%
Participación escolar (15–24 años)	46,00%	25,33%	44,76%
Proveedor de educación (5–24 años)			
Gobierno	97,86%	77,97	94,41%
Iglesia	0,00%	0,00%	2,48%
Organizaciones privadas con ánimo de lucro	0,71%	16,95%	0,62%
Organizaciones privadas sin ánimo de lucro	0,71%	1,69%	1,24%
Problemas en la educación (15–24 años)			
Ningún problema	81,43%	91,53%	80,12%
Falta de libros y materiales	15,00%	1,69%	9,94%
Enseñanza deficiente	2,14%	6,78%	4,97%
Falta de profesores	1,43%	5,08%	4,35%
Instalaciones en malas condiciones	0,71%	1,69%	8,70%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

la falta de interés y la interferencia con el trabajo.

Cuando se analiza el *nivel de educación*, se observan diferencias acusadas entre los pobres (residentes y no residentes) y los no pobres. En conjunto, la población no pobre alcanza un nivel educativo mucho más elevado que el de los pobres, y no aparecen grandes diferencias dentro del grupo de estos últimos.

El gobierno es el principal proveedor de servicios educativos, y los pobres —tanto residentes como no residentes— dependen más de la educación pública que los no pobres. Las organizaciones privadas con ánimo de lucro son el segundo proveedor en importancia, pero sólo desempeñan un papel relevante en el caso de los no pobres. Para todos los grupos, la Iglesia no desempeña casi ningún papel.

Para un alto porcentaje de los que estudian, ir a la escuela no supone demasiados retos, aunque los no pobres muestran tener menos problemas que los pobres y existen diferencias de género en el sentido de que las mujeres pobres, tanto residentes como no residentes, experimentan más dificultades que los hombres. Sin embargo, el mayor problema para los pobres, sean residentes o no, parece ser la falta de libros e insumos. La escasez de maestros y la baja calidad de su enseñanza en general son cuestiones que preocupan principalmente a los no pobres y a los residentes pobres.

Por lo que se refiere a la salud, no parece haber situaciones graves de enfermedad o lesiones. Al mismo tiempo, no hay diferencias relevantes en el estado de salud que caractericen a los tres grupos (véase el cuadro 4.4).

CUADRO 4.4 Estado de salud

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Entrevistados enfermos o lesionados en los seis meses previos a la encuesta	28,05%	24,94%	25,10%
Número de semanas sin trabajar por enfermedad o lesión			
Ninguna	30,95%	34,95%	17,84%
Una o menos	18,45%	5,83%	7,03%
Entre una y dos semanas	9,52%	0,97%	2,16%
Más de dos semanas	14,29%	4,85%	3,78%
Tipo de enfermedad o lesión sufrida			
Fiebre/Malaria	19,64%	11,65%	10,27%
Diarrea	1,79%	0,97%	0,54%
Accidente	8,93%	6,80%	4,86%
Problema dental	4,76%	2,91%	4,86%
Piel	1,79%	0,97%	0,54%
Ojos	5,95%	4,85%	2,70%
Oídos, nariz o garganta	20,24%	31,07%	34,59%
Otro	44,64%	48,54%	44,86%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

En cuanto a las causas de enfermedad o lesiones, las respuestas al cuestionario no permiten obtener una imagen clara, dado que un número significativo de encuestados indicó “otras causas” además de las que figuraban en el cuestionario (malaria, diarrea, oído, nariz o garganta, problemas dentales, piel, ojos, accidente). Sin embargo, algunas de las causas (oído, nariz o garganta, malaria/fiebre, accidentes) parecen ser relevantes, aunque con un nivel de incidencia diferente en los distintos grupos.

Cuando el estado de salud se mide en términos del número de días de trabajo perdidos debido a enfermedad o lesión, parece haber discrepancias entre pobres y no pobres; como cabía esperar, los no pobres parecen experimentar menos problemas de salud que los no

residentes pobres. Sin embargo, hay que obrar con prudencia al extraer conclusiones, debido al variado número de encuestados en cada grupo que no respondieron a la pregunta.⁷⁷ Además, cabe destacar que el número de días de trabajo perdidos puede ser representativo no sólo de diferencias en el estado de salud sino también de divergencias en el estado de contratación entre los distintos grupos.

Todas las personas no pobres que sufrieron lesiones o que estuvieron enfermas en los seis meses anteriores a la encuesta utilizaron los servicios de salud (véase el cuadro 4.5),

⁷⁷ El porcentaje de entrevistados que no respondieron se extiende desde el 26,79% (no residentes pobres) hasta el 69,19% (residentes pobres).

CUADRO 4.5 Atención sanitaria para enfermedades y lesiones

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Dónde buscaron atención sanitaria los encuestados			
Clinica privada / clínica sin ánimo de lucro / hospital	5,95%	20,39%	2,70%
Clinica pública / hospital	82,14%	76,70%	91,35%
Doctor privado / dentista	0,60%	2,91%	4,86%
Farmacia / botica	13,10%	9,71%	3,24%
No buscó atención sanitaria	8,93%	0,00%	2,16%
Razones para no recibir tratamiento			
No fue necesario	86,67%	0,00%	75,00%
Otras	20,00%	0,00%	25,00%
Problemas durante la espera / al recibir atención sanitaria			
Ningún problema	66,01%	86,41%	77,35%
Las instalaciones no estaban limpias	1,96%	0,97%	1,10%
Largo tiempo de espera	26,80%	12,62%	16,02%
Profesionales sin formación	3,27%	0,00%	2,21%
Demasiado caro	3,92%	0,00%	0,00%
No había medicinas disponibles	5,88%	0,97%	3,31%
Tratamiento sin éxito	1,31%	0,00%	1,66%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

y sólo un pequeño porcentaje de no residentes pobres y una proporción incluso menor de residentes pobres no emplearon tales servicios. Quienes no recurrieron a la atención sanitaria en los seis meses anteriores a la encuesta explicaron que su decisión se debía a que no la necesitaron. En conjunto, los entrevistados de los tres grupos reportaron tener muy pocos problemas en el acceso a los servicios de salud.

En general, el uso de clínicas y de hospitales públicos es el más extendido en todos los grupos, con un papel un poco más relevante en el caso de los pobres, sean residentes o no, que en el caso de los no pobres. Este último grupo confía también en los proveedores privados. Además, hay una diferencia acusada en la utilización de fármacos, que es más significativa en el caso de los no residentes pobres, y abarca en menor medida a los no pobres y los residentes pobres. Surgen discrepancias en cuanto al género a nivel individual, así como también con respecto al hogar; de hecho, los pobres —residentes o no— cuyo hogar está encabezado por una mujer tienden a usar menos los servicios privados que los pobres —residentes o no— con un jefe de hogar masculino.

Los encuestados parecen tener problemas al recurrir a los centros sanitarios, aunque en un grado distinto según los grupos, siendo los pobres —residentes o no— los que mayores problemas padecen. Las quejas más relevantes se refieren al tiempo de espera, a la disponibilidad de medicamentos y a los costos elevados. Los demás inconvenientes que figuraban en el cuestionario (instalaciones no limpias, falta de profesionales bien formados, tratamientos sin éxito, mala calidad de las instalaciones)

parecen tener muy poca importancia para la mayoría de los encuestados, pero son más relevantes para los no residentes pobres que para los residentes pobres y para los no pobres.

Así, existen diferencias entre pobres y no pobres tanto en términos del estado de salud como de los modos en los que se satisfacen las necesidades de atención sanitaria. Los no pobres parecen disfrutar de mejor salud y confiar más en proveedores privados. *Dentro* del grupo de los pobres, los no residentes parecen tener un peor estado de salud, confían principalmente en proveedores públicos y experimentan más problemas al recurrir a los servicios sanitarios.

Transporte

Los no residentes parecen tener menor accesibilidad a las diferentes instalaciones, lo que refleja la dimensión *espacial* de la pobreza del centro urbano; de hecho, este grupo dedica más tiempo que los residentes a desplazarse hasta los mercados de alimentos, el servicio de transporte público, las escuelas primarias y secundarias, los hospitales, las farmacias y los médicos, siendo los servicios sanitarios —tanto hospitales como médicos— menos accesibles que las instalaciones educativas. Sin embargo, las distancias no parecen ser muy grandes, puesto que casi la mitad de los no residentes pobres tarda en desplazarse entre 15 y 30 minutos (la proporción entre los residentes es similar y los residentes pobres tardan menos de 15 minutos), y sólo un pequeño porcentaje se demora entre 45 minutos y una hora para llegar a sus destinos.

Esta dimensión *espacial* afecta también los modos de acceder a los servicios y al empleo (véase el cuadro 4.6). Los autobuses públicos son los medios de transporte más utilizados, principalmente por parte de los no residentes pobres, lo cual tiene importantes efectos económicos en sus presupuestos. A pesar de la distancia, los no pobres y los pobres, tanto residentes como no residentes, suelen ir andando a la escuela, a los servicios de salud y al trabajo; una posible razón de ello sería la carga económica que les supondría utilizar el transporte público. Los medios de transporte privados y personales son asequibles sólo para los no pobres.

Empleo

La participación en el mercado de trabajo de la población en edades comprendidas entre los 15 y los 65 años no es muy alta y presenta una diferencia principal entre pobres y no pobres (véase el cuadro 4.7), siendo los no residentes pobres los que muestran el mayor índice de participación. Existen marcadas diferencias de género entre los grupos, siendo los varones los que muestran un índice de participación más elevado. También se observan algunas variantes en lo referido a los hogares, puesto que la participación en el trabajo es mayor entre los miembros de hogares pobres,

CUADRO 4.6 Transporte

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Medios de transporte utilizados para llegar a la escuela			
A pie	56,29%	38,24%	59,09%
Autobús escolar	3,59%	5,88%	6,06%
Autobús público	40,12%	41,18%	23,03%
Otro medio de transporte privado	0,00%	11,76%	0,76%
Otro medio de transporte personal	0,00%	0,00%	2,27%
Medios de transporte utilizados para llegar al proveedor de atención sanitaria			
A pie	28,79%	28,95%	52,50%
Autobús público	65,15%	47,37%	55,00%
Otro medio de transporte privado	7,58%	15,79%	1,25%
Otro medio de transporte personal	6,06%	13,16%	2,50%
Medios de transporte utilizados para llegar al trabajo			
A pie	4,35%	45,05%	62,05%
Autobús público	70,11%	24,18%	33,85%
Tren	20,65%	8,79%	2,56%
Otro medio de transporte privado	11,41%	1,10%	1,03%
Bicicleta	0,54%	1,10%	1,54%
Otro medio de transporte personal	4,35%	19,78%	1,03%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

CUADRO 4.7 Ocupación

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Participación en el mercado de trabajo durante los seis meses previos a la encuesta	64,45%	58,69%	54,04%
Continuidad en la ocupación durante los seis meses previos a la encuesta	71,17%	85,47%	84,29%
Número de horas trabajadas por semana			
Menos de 10 horas	4,63%	7,82%	5,36%
10–20 horas	10,32%	6,15%	11,49%
20–30 horas	14,23%	10,61%	16,86%
Más de 30 horas	69,40%	71,51%	65,90%
Promedio de ingresos mensuales (pesos chilenos)	165	505	216,5
Tipo de empleo			
Ama de casa	0,36%	0,00%	0,00%
Autoempleado/a formalmente	7,47%	22,91%	22,22%
Autoempleado/a informalmente	76,16%	6,70%	29,50%
Empleado/a formalmente	9,25%	63,69%	47,13%
Empleado/a informalmente	5,34%	3,91%	1,15%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

residentes o no, que tienen una mujer al frente de la familia.

Sin embargo, el porcentaje de los que estuvieron sin trabajar durante los seis meses anteriores a la encuesta es bastante alto. Las razones de dicha situación ofrecidas por los encuestados varían según los grupos: de hecho, ser estudiante es la explicación más frecuente, sobre todo en el caso de los no pobres; las responsabilidades del hogar/de la familia constituyen el segundo motivo más importante para todos los grupos.

Del grupo de quienes trabajaron durante los seis meses previos a la encuesta, los no residentes pobres declararon hacerlo en las peores condiciones, y las mujeres no residentes pobres tuvieron menos continuidad en el trabajo que los hombres en la misma situa-

ción. Las razones para no trabajar de manera continuada varían según los grupos: los no residentes pobres afirmaron que la principal causa era la enfermedad, mientras que los no pobres y los residentes pobres indicaron como causa principal la falta de empleo.

En el caso de los empleados no hay grandes diferencias entre los distintos grupos en términos del número de horas trabajadas; en cambio, sí hay diferencias en lo que respecta a los sueldos mensuales. Como cabía esperar, los no pobres ganan más que los pobres y, dentro de este último grupo, los no residentes ganan menos que los residentes. También se observan discrepancias en cuanto al género en el sentido de que las mujeres ganan menos que los hombres. En general, la falta de trabajo parece ser un problema principalmente para los

no residentes pobres. Un porcentaje relevante trabajaría si dispusiera de empleo.

Una dimensión ulterior de análisis se refiere a las características específicas del trabajo llevado a cabo por miembros de diferentes grupos. Los no residentes son principalmente autónomos del sector informal. Los residentes pobres son sobre todo empleados formales, pero también los hay autónomos —tanto en el sector formal como en el informal—, mientras que los no pobres trabajan casi exclusivamente en el sector formal. Por lo tanto, las diferencias están esencialmente relacionadas con la ubicación, siendo los no residentes los que se encuentran en situación más vulnerable al depender de la informalidad.

En consonancia con estos rasgos laborales, los no residentes pobres trabajan principalmente para negocios familiares y sólo en una moderada proporción están empleados en el sector privado; el patrón opuesto se mantiene para no pobres y residentes pobres. Las actividades comerciales son las más extendidas en todos los grupos, pero con distinto peso según el grupo: para los no residentes pobres se trata de la actividad principal; para los residentes pobres también son relevantes los demás servicios y la construcción. Los no pobres participan además en otros servicios y en la administración.

Vivienda

Otra dimensión importante de la pobreza está relacionada con la vivienda, como el hecho de vivir en asentamientos informales con acceso inadecuado a los servicios básicos. Existen di-

ferencias importantes entre grupos: los asentamientos informales parecen desempeñar un papel relevante sobre todo en el caso de los no residentes pobres y, en menor escala, en el de los residentes pobres. Por otra parte, la propiedad de la vivienda es más habitual en el caso de los no residentes pobres que en el de los residentes pobres. Los grupos de no pobres tienden a presentar similitudes con los residentes pobres; una posible conclusión es que las características del centro urbano hacen que la propiedad no sea asequible. También se presentan discrepancias en cuanto al género, pero varían según los grupos: para los no residentes pobres de hogares con una mujer al frente, es menos común tener una vivienda en propiedad que en los casos de familias a cargo de un hombre. El tamaño de la vivienda, medido según el número de habitaciones, también difiere entre los grupos, especialmente entre pobres y no pobres (véase el cuadro 4.8).

Las condiciones de habitabilidad parecen ser satisfactorias debido al suministro de servicios básicos. En promedio, las viviendas de no pobres y de residentes pobres disponen en más de un 90% de los casos de electricidad, gas para cocinar, agua corriente potable y alcantarillado; las viviendas de los no residentes pobres muestran características similares, pero disponen en menor medida de alcantarillado y de agua corriente potable.

Problemas de la pobreza en el centro urbano

Las respuestas proporcionadas por los residentes incluidos en la muestra de Valparaíso

CUADRO 4.8 Vivienda

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres
Situación legal de la vivienda			
En propiedad	47,78%	45,00%	32,08%
En alquiler	31,11%	50,00%	57,50%
En situación informal	20,56%	5,00%	10,42%
Tamaño y ocupación			
Número de habitaciones	3,53	5,49	3,846
Número de camas	2,88	3,92	2,942
Tamaño de la familia			
Promedio de miembros familiares	3,40	3,47	3,07
Otros usos			
Usos distintos al de vivienda	4,44%	10,00%	2,92%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

(véase el cuadro 4.9) revelan que la percepción de los problemas típicos de vivir en el centro no está muy difundida o bien no lo está de un modo uniforme.

Exceptuando el robo, considerado un reto en mayor o menor grado por un 62,5% de

los residentes de la muestra, los demás problemas sólo son vistos como retos por una minoría de residentes, pero con mayores diferencias entre los grupos. La percepción de los retos planteados por la mendicidad y la contaminación está más difundida entre los no po-

CUADRO 4.9 Desafíos experimentados por los residentes

Desafíos	Residentes no pobres	Residentes pobres
Robo	65,83%	60,83%
Mendicidad	49,17%	40,42%
Contaminación	43,33%	33,33%
Vandalismo	41,67%	40,83%
Tráfico	40,00%	34,17%
Venta ambulante	28,33%	29,58%
Mal estado del edificio	27,50%	36,25%
Alto costo de artículos de primera necesidad	23,33%	36,25%
Conflicto con otros residentes	16,67%	13,75%
Alquiler caro	15,00%	23,33%
Extorsión	12,50%	11,67%
Conflicto con el dueño del edificio	8,33%	8,75%
Otro	6,67%	4,17%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

bres, mientras que los problemas que surgen del mal estado de los edificios y del costo de los bienes de primera necesidad en el centro son más relevantes para los residentes pobres. Por lo tanto, en conjunto, los residentes experimentan problemas que en general están relacionados con la difusión de la pobreza, como el robo, pero parece haber una diferencia significativa en la naturaleza de los problemas percibidos por los dos grupos: los no pobres son más sensibles a los efectos de la concentración de la actividad y a la atracción que el centro de la ciudad ejerce sobre los pobres, mientras que los pobres se ven más afectados por la incapacidad de ocuparse del deterioro de los edificios y por el costo de vivir en el centro.

CUADRO 4.10 Características de las actividades comerciales

Tipo de negocio	
Restaurante	18,33%
Venta al por menor	46,67%
Servicios	6,67%
Artesanías	18,33%
Otro	10,00%
Promedio de empleados	3,78%
Promedio del tamaño del almacén	125,02 m ²
Años en el negocio	
Menos de un año	8,33%
1–5 años	28,33%
6–10 años	21,67%
11–20 años	11,67%
Más de 20 años	30,00%
Propiedad del almacén	
Propietario	10,00%
Arrendatario	86,67%
Arrendatario, interesado en comprar	3,33%
Promedio de permanencia en el lugar actual	12,55 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

Por lo que se refiere a los negocios, se encuestaron 60 empresas del centro. Sus características están resumidas en el cuadro 4.10.

En general, las empresas encuestadas eran bastante pequeñas y hacía bastante tiempo que estaban situadas en esa parte de la ciudad. En casi todos los casos tenían alquilado el local que ocupaban para el desarrollo de sus negocios. Para una mayoría significativa de empresas (casi tres cuartas partes), los problemas más relevantes eran el hurto, el robo y la competencia en la ciudad, seguidos inmediatamente de los alquileres elevados (véase el cuadro 4.11). En

CUADRO 4.11 Desafíos experimentados por los negocios

Desafíos	
Hurto en tienda/comercio o robo	70,00%
Competencia en la ciudad	70,00%
Alquiler caro	66,67%
Competencia fuera de la ciudad	56,67%
Venta ambulante	53,33%
Mendicidad	46,67%
Aparcamientos insuficientes	41,67%
Vandalismo	41,67%
Financiamiento insuficiente	40,00%
Congestión del tráfico	40,00%
Transporte o envíos caros	36,67%
Regulación restrictiva de los negocios	36,67%
Alto costo de sueldos y beneficios de los empleados	33,33%
Mal estado del edificio	33,33%
Servicios caros o no disponibles	25,00%
Trabajadores sin cualificación	25,00%
Extorsión	18,33%
Dificultad para dar empleo o mantener a los empleados	11,67%
Conflicto con propietario u otro arrendatario	5,00%
Otros	3,33%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

términos generales, la percepción de estos problemas se hallaba más difundida entre las empresas que entre los residentes, lo cual puede interpretarse como un indicio de que las empresas se ven más afectadas por estas cuestiones que los individuos. Los datos indican también una coincidencia en la percepción de los problemas entre residentes y empresas en lo que a la delincuencia se refiere. Se observa también una cierta coincidencia entre las respuestas de las empresas y las de los residentes no pobres con respecto a la mendicidad.

En cuanto a los no residentes pobres, la coincidencia acerca de los problemas de delincuencia es aún mayor. En el cuadro 4.12 se presentan las características de las actividades que los no residentes pobres realizan

CUADRO 4.12 Características de las actividades realizadas en la calle

Tipo de actividad	
Alimentación	47,78%
Textiles	12,22%
Artesanías	6,67%
Agua	0,00%
Servicios	1,11%
Otro	32,22%
Porcentaje de actividades realizadas formalmente	26,67%
Tiempo de la actividad	
Menos de un año	5,56%
1–5 años	26,67%
6–10 años	28,33%
11–20 años	19,44%
Más de 20 años	20,00%
Porcentaje de actividades con un lugar fijo	55,56%
Promedio de permanencia en el lugar actual	10,4 años

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

en la calle. La actividad de este grupo se desarrolla en su mayor parte informalmente y es relativamente estable en términos de tiempo y de ubicación. Como se puede apreciar en el cuadro 4.13, de los retos principales (mayores y menores) a los que se enfrentan los no residentes pobres, el más relevante es el robo, seguido de la contaminación, el tráfico, el vandalismo y la mendicidad.

Es curioso que casi el 31% de los no residentes pobres considere la venta ambulante como un problema en sí mismo, y que revele la presencia de conflictos dentro de dicho rubro. A su vez, el 28% de los no residentes pobres encuestados aseguró que los conflictos con otros vendedores ambulantes representaban un desafío. Por su parte, más de la mitad de las empresas encuestadas dijo que veía a los vendedores ambulantes como un problema (cuadro 4.11). Asimismo, los no residentes pobres se quejaron de conflictos con la policía (50%) y con las autoridades municipales (34,4%).

CUADRO 4.13 Desafíos experimentados por los no residentes pobres

Desafíos	
Robo	63,89%
Contaminación	42,78%
Tráfico	42,22%
Vandalismo	40,56%
Mendicidad	37,22%
Venta ambulante	30,56%
Conflicto con otros vendedores ambulantes	27,78%
Extorsión	16,11%
Otro	1,11%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

Impacto en el bienestar

Existe una amplia percepción de los problemas que caracterizan el entorno del centro urbano, pero éstos no parecen afectar significativamente el bienestar de los residentes, ya que sólo un 14% manifestó estar insatisfecho con su ubicación actual, y sólo un poco más del 5% reveló gran insatisfacción, con una proporción ligeramente más alta en el caso de los pobres con respecto a los no pobres (16% y 11%, respectivamente). Sólo una pequeña minoría de empresas declaró insatisfacción con la ubicación de sus negocios en el centro (6,7%). La situación es distinta para los no residentes pobres, ya que alrededor del 19% afirmó estar insatisfecho o muy insatisfecho. Esto puede considerarse una consecuencia de la mayor vulnerabilidad de estas personas y, por consiguiente, de la posibilidad de padecer más al enfrentarse a los mismos problemas que otros grupos social y económicamente más “fuertes”.

Alrededor de una cuarta parte de los habitantes del centro urbano de Valparaíso dijo que le gustaría cambiar de lugar de residencia, cifra que contrasta con el porcentaje de resi-

dentos que expresaron insatisfacción con el lugar en el que estaba su casa. Entre los que pensaban mudarse, alrededor del 41% aseguró sentirse insatisfecho o muy insatisfecho, porcentaje mucho más alto que el del resto del grupo en su conjunto. La proporción de personas con deseos de cambiar de residencia varía ligeramente entre los dos grupos, pobres y no pobres (véase el cuadro 4.14).

Cabe destacar que, en cuanto a los no pobres interesados en mudarse, la percepción de que el problema se debe al mal estado de los edificios es mucho mayor en su caso (56%) que en el del grupo de residentes no pobres en su conjunto (27,5%). Similar situación se presenta en el caso de los residentes pobres que desean mudarse: la percepción de algunos problemas está significativamente más difundida entre ellos de lo que lo está entre todo el grupo de residentes pobres en su conjunto. Esto es cierto por lo que se refiere al mal estado de los edificios (el 57% frente al 36%), el costo de los bienes de primera necesidad (53% frente al 36%) y el costo de alquiler de una casa (45% frente al 23%, respectivamente).

Los últimos dos problemas mencionados también marcan la diferencia entre los pobres

CUADRO 4.14 Encuestados con planes de mudarse de su lugar actual
(Vivienda, negocio, actividad realizada en la calle)

	No residentes pobres	Residentes no pobres	Residentes pobres	Empresas
Planea mudarse del lugar actual	25,00%	28,33%	22,50%	1,67%
Planea mudarse a otro lugar en el centro con mejores servicios (porcentaje de quienes planean mudarse)	82,22%	35,19%	64,71%	N/A
Planea mudarse a otro lugar fuera del centro de la ciudad (porcentaje de quienes planean mudarse)	15,56%	64,81%	35,29%	N/A

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

y los no pobres que afirmaron que querían mudarse, lo que puede ser un indicio de la relativa vulnerabilidad económica de los pobres con respecto a los otros residentes, así como también un indicador de que los programas que se proponen revitalizar el centro, al incrementar el valor de la vivienda, pueden tener efectos muy negativos en las condiciones de vida de algunos residentes. Ahora bien, no todos los encuestados que pensaban mudarse dijeron que necesariamente abandonarían el centro. El porcentaje de pobres que quería irse a vivir fuera de la ciudad era mucho mayor que el de no pobres, lo cual, de nuevo, podría ser un indicio de su mayor vulnerabilidad económica.

En cuanto a los no residentes pobres, alrededor de un 25% de los encuestados declaró que pensaba cambiar de domicilio, cifra coherente con el porcentaje de no residentes pobres que expresa insatisfacción con el lugar en el que vive en la actualidad. De este grupo, el 15% manifestó que estaba pensando mudarse fuera de la zona del centro urbano.

En cuanto a las empresas encuestadas, sólo una de ellas aseveró que planeaba irse del centro. La consecuencia es que, aunque haya problemas para llevar adelante un negocio en el centro urbano, éstos no revisten tanta importancia para las empresas allí situadas como para que decidan cambiar de domicilio. Además, a pesar de las dificultades que pueda haber habido en los últimos años, nada ha sido lo suficientemente grave para inducir a las empresas encuestadas a abandonar el centro, ni tampoco tan fuerte como para determinar una variación negativa en la magnitud del negocio. Como puede apreciarse en el cuadro 4.15, en

realidad un número significativo de empresas ha experimentado un incremento de su volumen de negocios.

Las empresas que sufrieron una reducción del negocio en los dos años anteriores a la encuesta eran en promedio un poco más pequeñas que las demás (con una media de 3,6 empleados, frente a los 4,5 empleados de las empresas que informaron una mejora en su negocio) y llevaban en su ubicación actual una media de 23 años (en comparación con los 10,73 años de las empresas que crecieron). De este modo, podría decirse que las empresas que han padecido más problemas económicos son las menos dinámicas debido a su antigüedad y dimensiones. Esta observación parece coincidir con las percepciones que las diversas empresas manifestaron en relación con las principales razones de los recientes cambios económicos en sus negocios. En realidad, hay una diferencia considerable en la valoración que hacen quienes han experimentado una reducción en su negocio y los

CUADRO 4.15 Situación económica de las empresas del centro urbano

Empresas que experimentaron una disminución de sus negocios	13,33%
Empresas que experimentaron un aumento de sus negocios	43,33%
Empresas que no experimentaron cambios en sus negocios	43,33%
Empresas con planes de expandirse al centro urbano	26,67%
Empresas con planes de expandirse fuera del centro urbano	10,00%
Empresas con planes de reducir sus negocios en el centro urbano	1,67%
Empresas sin planes de cambio	61,67%

Fuente: Elaboración del autor, basada en los datos de las encuestas.

demás. En el caso de los primeros, la principal causa para el cambio se atribuyó al declive de los negocios del centro urbano y de la economía local o nacional (50%), seguido de la competencia que representan los vendedores ambulantes (12,5%). En cambio, en el caso de las firmas que informaron de un crecimiento de sus negocios en los dos años anteriores a la encuesta, los factores más importantes para ese cambio positivo se consideraron vinculados a la mejora del servicio a los clientes (73%), a la gestión (23%) y al trabajo de marketing (23%). Por lo tanto, se puede concluir que algunos de los problemas que pueden surgir de la pobreza del centro y del ambiente general en esta parte de la ciudad están más difundidos entre las empresas que son menos dinámicas. No obstante, en general, la existencia de estos problemas no es lo bastante significativa para causar dificultades económicas graves a las empresas situadas en el centro, como se ha demostrado por el limitado número de las que sufren una reducción de su

volumen de negocios. Además, sólo una tercera parte de las empresas declaró que tenía previsto realizar algunas inversiones en el futuro, ya fuese en el centro o bien fuera de él.

En resumen, tomando como base los datos de la encuesta, se puede afirmar que las personas que viven y trabajan en el centro urbano de Valparaíso notan ciertos problemas y conflictos típicos relacionados con el desarrollo de dicha zona, sobre todo atinentes al delito. Como inconveniente de consecuencias negativas para todos los que viven y trabajan en el centro, los residentes no pobres padecen más a causa del deterioro de los edificios en los que habitan, mientras que los residentes pobres tienden a verse perjudicados por los costos económicos de vivir en el centro urbano. Además, las empresas también padecen por el hecho de tener que alquilar el espacio donde llevan a cabo sus negocios y por la externalidad negativa de la pobreza. Sin embargo, estos problemas no parecen afectar significativamente el desarrollo de sus negocios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LA PAZ

- Arbona J. M. y B. Kohl. 2004. "City Profiles: La Paz/El Alto", *Cities* 21(3): 225-265.
- Banco Mundial. 2006. *Crecer beneficiando a los más pobres. Evaluación de la pobreza en Bolivia*. Banco Mundial: La Paz.
- CEP (Centro de Estudios y Proyectos). 2004. *Estudio Socioeconómico. Plaza Mayor Metropolitana de San Francisco; Avenida Mariscal Santa Cruz; Calle Mercado; Mercado Lanza*. La Paz: CEP.
- Consejo Mayor de Desarrollo Regional. 2006. *Nuestro compromiso: 2025 dólares hasta el año 2025*. La Paz: Consejo Mayor de Desarrollo Regional.
- Gobierno Municipal de La Paz. 2004a. *Diagnóstico y estrategias para el programa de revitalización y desarrollo urbano de La Paz*. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.
- _____. 2004b. *Realidad económica y social*. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.
- _____. 2004c. *Diseño operativo de programas de promoción económica para La Paz*. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.
- INE (Instituto Nacional de Estadística), Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, y Udape (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas). 2001. *Mapa de la pobreza 2001*. La Paz: INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, y Udape. Disponible en: http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/Pobreza/PBolivia.pdf.
- La Paz LIDER. 2006. *Gobierno Municipal de La Paz, Atlas del Municipio de La Paz*. La Paz: La Paz LIDER.
- Larrazábal H. y H. Gary Montaña. 2002. *Micro y pequeña empresa urbana y periurbana de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Trabajo.

Sandoval F. y F. Sostres. 1989. *La ciudad prometida: pobladores y organizaciones sociales en El Alto*. La Paz: ILDIS.

Udape (Unidad de análisis de políticas sociales y económicas). 2008. Datos disponibles en: <http://www.udape.gov.bo/> (último acceso: marzo de 2009).

QUITO

BIDAmérica. 2004. “El renacimiento de Quito”. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2926> (último acceso: junio de 2009).

Banco Mundial. 2004. *Ecuador Poverty Assessment*. Informe Nro. 27061-EC. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Carrión F.. 2003. *Balance del proyecto de sostenibilidad social del centro histórico de Quito*. Unesco: Nueva York. Disponible en: http://portal.unesco.org/shs/en/files/5710/10899898601balance_proyecto_quito.pdf/balance_proyecto_quito.pdf.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador). 1990. *Censo de Población y Vivienda 1990*. Quito: INEC. Disponible en: www.inec.gov.ec.

_____. 2001. *Censo de Población y Vivienda 2001*. Quito: INEC. Disponible en: www.inec.gov.ec.

Jarrin, A. M. 2004. *Quito: Cuellos de botella críticos para su desarrollo futuro*. Quito: URBANA Consultores. Disponible en: <http://www.quehacerparasalvaraquito.blogspot.com/>.

MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). 2004. *Quito hacia el bicentenario*. Quito: MDMQ.

_____. 2006. *Plan general de desarrollo territorial. Memoria técnica 2006-2010*. Quito: MDMQ.

RIO DE JANEIRO

Banco Mundial. 1999. *Brazil. Rio de Janeiro: A City Study*. Informe Nro. 19747-BR. Washington, D.C.: Banco Mundial.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 1991. *Censo demográfico 1991*. Disponible en: www.ibge.gov.br/espanhol/.

- _____. 1997. *Censo demográfico 1997*. Disponible en: www.ibge.gov.br/espanhol/.
- _____. 2000. *Censo demográfico 2000*. Disponible en: www.ibge.gov.br/espanhol/.
- Pero V., G. Quintaes y A. Arpon. 2006. "Renda, pobreza, e desigualdade no Rio de Janeiro: um balanço da década de 90". En: *Análise do Rio de Janeiro a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano*. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA y Fundação João Pinheiro. Documento mimeografiado.
- Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, Pesquisa de Percepção. 2001–02. Rio de Janeiro: Rio Prefeitura.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 2003. Rio Estudios Nro. 95, Nota técnica Nro. 5: Região Centro. Rio de Janeiro: Rio Prefeitura.
- Urani A., A. Fontes A., I. Chermont y R. Rocha. 2006. *Desenvolvimento da Região Metropolitana de Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Documento mimeografiado.

VALPARAÍSO

- CPRDV (Consultoría para la Preparación del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso). 2005. *Segundo informe de avance diagnóstico*. Valparaíso: CPRDV.
- Gobierno de Chile. s/f. *Vive tu historia*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Disponible en: www.patrimoniourbano.cl.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile). 2003. *Censo 2003*. Santiago de Chile: INE. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/home.php.

