



En contexto

Justicia social en el
contexto urbano

Marzo 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Justicia social en el contexto urbano

Natalia Hernández
Marzo 2018

En el contexto urbano se desarrollan actividades y dinámicas muy específicas. A continuación se hace una reflexión de los contrastes que generó la migración rural-urbana desde mediados del siglo pasado y de las *realidades locales* urbanas que se tejen y que no necesariamente coinciden con el bienestar económico que familias enteras buscaban en las ciudades.

Con las dinámicas que aquí se mencionan, retomadas de Boja¹ sobre la ciudad futura, como la precariedad del trabajo, la vivienda y el suelo. Entre otras, y el papel que tienen en la configuración de ciudades con mayor o menor desigualdad.

No se pretende discutir a profundidad el concepto de justicia social, aunque es conveniente definir la perspectiva desde donde éste se aborda para alcanzar el objetivo de este escrito: analizar la relación que guarda dicho concepto con las dinámicas urbanas.

Lo urbano en contexto

Entre 1950 y 1960, más de la mitad de los mexicanos dejaron de vivir en zonas rurales; el deterioro de los niveles de vida y la falta de oportunidades laborales en el campo obligaron no sólo al aumento del porcentaje de migrantes hacia zonas urbanas, sino también a transformar la dinámica política, económica y demográfica de las zonas de expulsión y las de recepción, es decir, las zonas urbanas.

El proceso migratorio que predominó a mediados del siglo era un fenómeno multicausal.² No obstante, una de las causas más sobresalientes era la de mejorar

¹ J. Borja, "La democracia en busca de la ciudad futura", en A. Sugranyes y C. Mathivet (coords.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, 2010, pp. 31-43.

² A. M. Chávez Galindo, "La migración interna en México", en L. M. Valdés (coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de

la calidad de vida de quienes llegaron a vivir a la ciudad-destino, a través de mejores oportunidades laborales, educativas, de salud, entre otros servicios.

Además, si bien es cierto que el principal cambio radicó en la distribución geográfica de la población, también los tipos (principalmente relacionados con el tamaño de la ciudad), así como las dinámicas de los espacios receptores se transformaron radicalmente.

Dos hallazgos importantes en Pérez y Santos³ muestran que los movimientos migratorios internos decrecen en los últimos años en nuestro país. Además, ya no se concentran en desplazamiento rural-urbano, sino que se han reestructurado entre otras categorías espaciales relacionadas con el tamaño de la ciudad; en este sentido afirman que los movimientos migratorios internos predominan entre ciudades (Tabla 1).

Tabla 1

Total de población migrante según categoría de municipio, 2010				
Tipo de migración	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Migración metropolitana-metropolitana	562,362	573,363	1,135,725	29.1
Migración metropolitana-urbana	289,201	276,409	565,610	14.5
Migración metropolitana-rural	155,502	162,867	318,369	8.2
Migración urbana-metropolitana	282,752	307,527	590,279	15.1
Migración urbana-urbana	187,313	190,656	377,969	9.7
Migración urbana-rural	75,330	83,621	158,951	4.1
Migración rural-metropolitana	190,480	224,958	415,438	10.7
Migración rural-urbana	93,893	113,122	207,015	5.3
Migración rural-rural	60,645	78,325	138,970	3.6
Total	1,897,478	2,010,848	3,908,326	100.0

Fuente: Tomada de Pérez y Santos con datos de los cuestionarios ampliados del Censo de Población 2010.

Con base en la información del Censo de Población del INEGI (2010) es posible evidenciar que los tres porcentajes más altos de la población migrante se dan entre zonas metropolitanas (29.1%). Este primer tipo de migración se relaciona

Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Doctrina Jurídica núm. 462, 2009. Disponible en [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2638/14.pdf>].

³ E. Pérez Campuzano y C. Santos Cerquera, "Tendencias recientes de la migración interna en México", *Papeles de población*, vol. 19, núm. 76, abril/junio, Toluca, 2013. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000200003], consulta: febrero de 2018.

directamente con las denominadas Megalópolis⁴ que cada vez son más el objeto de investigación en múltiples disciplinas.

La migración de zonas urbanas a metropolitanas (15.1%), es un movimiento que se relaciona con los crecimientos periféricos a veces irregulares y fragmentados.⁵ Finalmente, la migración de zonas metropolitanas a urbanas (14.5%) podría estar relacionada con el proceso de gentrificación⁶ o bien con el poblamiento de otras ciudades no necesariamente vecinas.

Un ejemplo claro de este tipo de procesos es el aumento en el número de zonas metropolitanas en un periodo de tiempo corto. En 2010, a partir de la delimitación de zonas metropolitanas se tenían 59 polígonos con 63.8 millones de habitantes; cinco años después, en 2015, este número pasó a 74 polígonos con 75.1 millones de habitantes.⁷

En una escala de análisis menor, las *realidades urbanas* no se limitan a una categoría específica, como por ejemplo el municipio.

Al hablar de *realidades urbanas* nos referimos –por ejemplo– a un conjunto de calles o colonias completas que muestran otra realidad a la que los datos del municipio revelan.

De esta manera, en la *ciudad a pie* encontramos una especie de enclaves urbanos con altos niveles de marginación y pobreza. Estos espacios suelen desnudar la desigualdad social y económica severa que persisten en las zonas urbanas; así

⁴ F. De Alba y N. Hernández, “La megalópolis como el mundo de los procesos en desborde”. En De Alba, F. (Coord.) *Las paradojas de la Megalópolis: un debate a diferentes voces*, CESOP, Cámara de Diputados / PUEC, UNAM, 2017, pp. 43-76.

⁵ F. De Alba y N. Hernández, “Las aristas de la urbanidad”, Documento de trabajo, CESOP, Cámara de Diputados, 2015. Disponible en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-185-Las-aristas-de-la-urbanidad-en-la-Megalopolis>], consulta: febrero de 2018.

⁶ En términos generales se refiere a la recuperación de espacios urbanos céntricos por un sector de mayor poder adquisitivo, lo que ocasiona el aumentando del valor de uso del suelo y la expulsión de los pobladores originarios de ese espacio.

⁷ Consejo Nacional de Población (Conapo), “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”. Disponible en [<https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015?idiom=es>], consulta: febrero de 2018.

como una realidad a veces invisible en las estadísticas u oculta en las cifras de proporción.

Enclaves de marginación y rezago urbano

Una aproximación genérica hacia los enclaves urbanos es entenderlos como espacios en los que prevalecen lógicas distintas al espacio que lo delimita o rodea.

Stavrídes describe el enclave urbano como un “mecanismo urbano-administrativo específico a través del cual ‘la excepción se torna normal’”.⁸ Es decir, lo concibe como un espacio físico incrustado en la ciudad y determinado por sus propias reglas, las cuales no necesariamente corresponden con las que rigen hacia el exterior.

Lo interesante de estos espacios “encerrados” es que sus propias reglas son reconocidas *de facto*, se aceptan y se reproducen.

El mismo autor afirma que los enclaves urbanos tienen sus propias “condiciones específicas de uso, unas obligaciones específicas y unas pautas de comportamiento”⁹ aplicadas tanto para espacios catalogados como en desventaja y para espacios con privilegios.

Un enclave urbano es un espacio delimitado e incrustado en la ciudad, pero al mismo tiempo excluido de la dinámica predominante de la ciudad. Estos espacios, no son necesariamente precarios, pueden ser espacios de lujo y con ciertos privilegios con los que se beneficia un solo sector.

Los enclaves urbanos, según Stavrídes, “no son meros lugares en los que no se aplican las leyes generales, sino lugares en los que unas normas concretas, que

⁸ S. Stavrídes, “Hacia la ciudad de umbrales”, *Akal Pensamiento crítico*, España, 2016. Disponible en [https://books.google.com.mx/books?id=4hlyDAAAQBAJ&pg=PT33&lpg=PT33&dq=enclaves+urbanos&source=bl&ots=wpOYd_gBBM&sig=Odi242zyQQFA2y7zHAzpP2K4ZMk&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiRiY75rLPZAhUP6mMKHeotDI0Q6AEIbzAM#v=onepage&q=enclaves%20urbanosenclaves&f=false].

⁹ *Idem*.

adoptan la forma de decretos funcionales, normalizan un estatus excepcional que se torna permanente”.¹⁰

En el caso específico de la Ciudad de México, en la siguiente Mapa 1 se representan los tres grados de rezago social con base en la medición de pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) desagregado a Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) de las zonas urbanas.

Las zonas resaltadas en color púrpura representan un ejemplo sencillo de enclaves urbanos con un alto grado de rezago social derivado de la construcción de un índice en el que se incorporaron indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, así como de activos en el hogar, tal como lo marca la Ley de General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza.¹¹

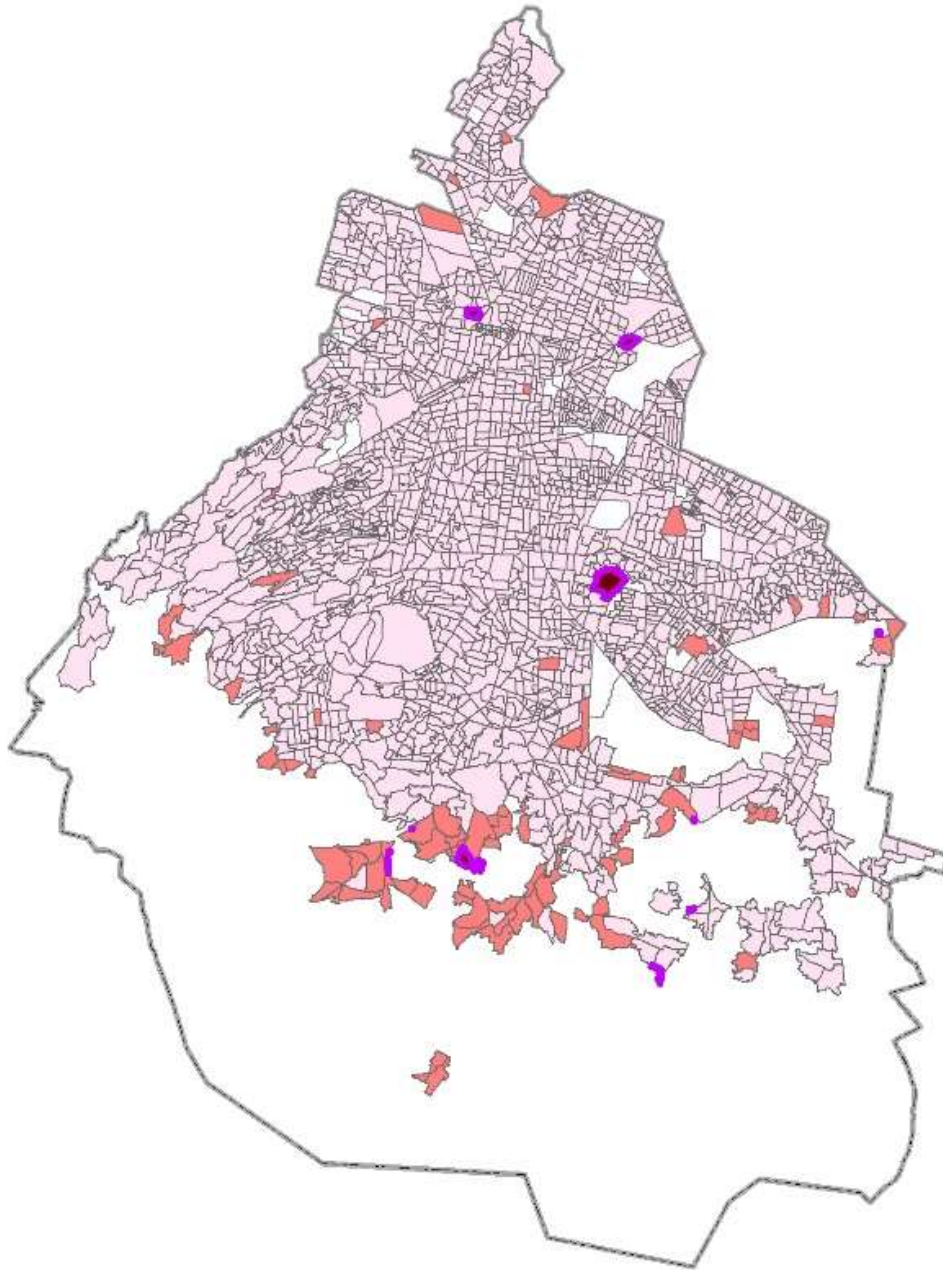
En el caso de la otrora llamada Delegación Iztapalapa se dibuja de forma evidente un enclave compuesto por cinco colonias vecinas: Parque Nacional Cerro de la Estrella, Valle de Luces, Los Reyes, Estrella del Sur y Santa María del Monte. Tan sólo en este conjunto de colonias, más del 92% de las viviendas no cuentan con agua entubada, el 45% de las viviendas no tienen drenaje, el 47.7% de las personas no son derechohabientes a algún servicio de salud, el 56.8% de los jóvenes entre 15 y 24 años no asiste a la escuela y el 42% de 15 años y más tienen su educación básica incompleta.

Algo similar ocurre en las localidades de San Pablo Oztotepec y San Pedro Atocpan en Milpa Alta; Santa Catarina Yecahuitzotl, en Tláhuac; Tlalpan y San Miguel Ajusco en Tlalpan; y en las localidades de Xochimilco, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza en las alcaldías con el mismo nombre.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Medición de la pobreza, ¿qué es el índice de rezago social? Disponible en: [<https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>], consulta: febrero de 2018.

Mapa 1. Grado de Rezago Social (GRS) en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda (2010),

Justicia social desde el Estado mexicano

A lo largo de la historia se ha desarrollado implícitamente una concepción de justicia social. Francisco Sales¹² describe y analiza los principales cambios en la concepción de la justicia social en las constituciones de 1824, 1857 y 1917 así como sus reformas desde 1983.

En su ensayo, el autor evalúa “cómo los cambios en las leyes involucraron cambios en la concepción de justicia en relación con la distribución de beneficios y cargas a los ciudadanos”; además, sostiene que a través desde la teoría política es posible “evaluar qué prioridades socioeconómicas a través del tiempo el Estado ha privilegiado” y si éstas proporcionan los elementos suficientes para que cada ciudadano genere su propia riqueza o si lo más importante es que el Estado sea sólo el proveedor.

Uno de los errores que identifica, desde esta perspectiva, es la falta de claridad en el esquema de distribución o asignación de derechos básicos. Es decir, no queda claro cuáles derechos y beneficios básicos deben otorgarse, ni cómo o a quién los mismos se permiten. Esta idea tiene que ver con cómo se conciben “las instituciones mínimas que pueden sostener este desarrollo”.

Con base en el análisis que Sales realiza, se concluye aquí que la gesta de esta ausencia de claridad está latente desde el nacimiento de la República y que se reproduce hasta nuestros días con “la falta de un ordenamiento estricto que otorgue prioridad a derechos y beneficios, algo que puede ser llamado el mínimo social que todos los ciudadanos deben preferentemente tener”.

El otorgamiento de este mínimo social enlaza la pregunta de ¿cómo debemos distribuir los recursos entre los ciudadanos siendo que todos somos iguales ante la ley? Los intentos desde el Estado para distribuir los recursos parecen orientarse

¹² Francisco Sales, “Concepción de justicia social en las constituciones de México”. Documento de trabajo -núm. 82, CESOP, Cámara de Diputados, 2010. Disponible en [www3.diputados.gob.mx/.../Docto%2092_Concepcion_justicia_social_Mexico.pdf], consulta: febrero de 2018.

hacia una atención prioritaria y focalizada mediante programas sociales que asisten a una población específica.

Los resultados de estos mecanismos políticos que en cierto sentido combaten la injusticia social mediante la distribución de recursos focalizados, suelen medirse a través de indicadores que dejan al descubierto avances o retrocesos en la materia.

Tal es el caso de la disminución de la carencia alimenticia a partir del Programa Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (CNCH)¹³ anunciada por el Coneval, junto con otros que aún muestran ciertos rezagos como el irrisorio desempeño escolar pese a las grandes expectativas de la Reforma educativa aprobada en 2013.¹⁴

Dinámicas urbanas y desigualdad

¿Cuál ha sido el papel de la ciudad en los intentos gubernamentales por combatir las desigualdades? Según Borja, desde la ciudad se reproducen de facto algunas dinámicas que suman a la desigualdad dentro de las ciudades; afirma que estas dinámicas tienen que ver con una especie de “test para evaluar si la democracia próxima es portadora de un proyecto de futuro más democrático o es simplemente una gestora del presente”.¹⁵

Entre estas dinámicas urbanas se encuentran: la precariedad del trabajo; la vivienda y el suelo; las infraestructuras y movilidad de los ciudadanos; la seguridad ciudadana; la escuela pública y la religión; los servicios públicos urbanos y la sanidad: las multinaciones contra la democracia y la inmigración.

¹³ Según los indicadores de carencia social del Panel 2015 (porcentaje de población), el indicador de carencia por acceso a la alimentación disminuyó 57.5 puntos, al pasar de 100% con información del SIFODE (2013-2014) a 42.5% según la muestra levantada en 2015. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf], consulta: febrero de 2018.

¹⁴ En la misma fuente, el índice de rezago educativo fue el que menos disminuyó (6.1), pues pasó de 32.7% (2013-2014) a 26.6% (2015).

¹⁵ Borja, *op. cit.*, p. 35.

Para efectos del presente documento de trabajo, analizaremos sólo dos. La primera relacionada con la precariedad del trabajo y, la segunda, con la vivienda y el suelo.

La precariedad del trabajo

Es una dinámica local que tiene que ver directamente con la desigualdad social en el sentido de que se deriva de la evolución de la economía de mercado, es la “precariedad del trabajo asalariado [...]”.¹⁶ Pese a las medidas correctoras en distintas democracias, el principal problema continúa siendo la ausencia de un proyecto que valore el trabajo y la profesionalidad de las actividades.

Su relación no se limita con la justicia social como paliativo, sino como un insumo derivado de la justicia económica y la igualdad de oportunidades. Lo interesante de Borja en este punto es que en breves líneas deja entrever que, en una estructura demográfica compleja, cada sector, en su especificidad tiende a ser invisible su derecho a vivir dignamente y a contar con un ingreso económico digno que le permita subsistir (de una u otra manera).

En este sentido, el sistema de justicia económica definido por Kelso y Adler¹⁷ se caracteriza por tres principios esenciales e interdependientes de este valor social: el principio de participación (en donde se hace un “aporte” al proceso económico), el principio de distribución (tiene que ver con los precios y salarios justos) y el principio de armonía (se refiere a mantener un orden económico justo y equilibrado para todos).

En el mismo orden de ideas, Peter Roberts¹⁸ rescata el desarrollo sostenible y justicia social, no sólo para ser usados en el tratamiento de cuestiones ambientales sino también aspectos sociales y económicos.

¹⁶ Borja, *op. cit.*

¹⁷ Kelso, L. O. y J. A. Mortimer, “The Capitalist Manifesto”, Random House, Nueva York, 1958, p. 79. Disponible en: [<http://www.kelsoinstitute.org/pdf/cm-entire.pdf>], consulta: febrero de 2018.

¹⁸ R. Peter, “Sustainable Development and Social Justice: Spatial Priorities and Mechanisms for Delivery”, *Sociological inquiry*, vol. 73, núm. 2, 2003, p. 229.

La propuesta en este sentido, para (re) valorizar el trabajo es la implementación de una gestión espacial integral que derive en una inclusión social y justa pese a “la inestabilidad inherente de las relaciones entre los elementos económicos, sociales y ambientales del triángulo del desarrollo sostenible y la tendencia general de la economía”.¹⁹ Por ejemplo, la cantidad de empleo calificado que se puede generar desde la planificación comunitaria con programas de asociación e inclusión social, sin dejar de lado la responsabilidad social del individuo con la gestión personal de sus recursos.

La vivienda y el suelo

En el caso de la vivienda y el suelo, Borja²⁰ afirma que la vivienda es un derecho programático, no garantizado. El problema en su conjunto respecto a la provisión o calidad de la vivienda es que genera una desigualdad social con múltiples manifestaciones, y al mismo tiempo se concibe como uno de los factores más corruptibles en los sectores político y social.

Esta dinámica y sus claros-oscuros tienen que ver con el derecho a gozar de un espacio físico para vivir de manera humanamente digna. La planeación con un enfoque de justicia social permitirá que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna, ya sea que el Estado lo posibilite directa o indirectamente.

Sin perder de vista que, en un modelo justo de ciudad, según Fainstein,²¹ la planificación espacial se replantea para que los grupos menos favorecidos o representados, especialmente las minorías de bajos ingresos, se beneficien de los usos a los que se destinan la tierra y el entorno construido.

¹⁹ Roberts, *op. cit.*, p. 241.

²⁰ Borja, *op. cit.*, p. 36.

²¹ S. Fainstein, “Spatial justice and planning”, 2009, p. 4. Disponible en: [<http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf>], consulta: febrero de 2018.

Bajo la lógica de Borja de que la vivienda es un elemento altamente corruptible, vale la pena señalar a Dangschat²² quien discute una teoría del espacio para explicar otras lógicas de la exclusión socio-espacial, no sólo las que se miran a simple vista.

Dangschat explica que “ha habido suficiente indicio empírico de que los resultados económicos para la competitividad y el éxito (en términos de crecimiento del PIB) se correlacionan con la polarización de los ingresos y una disminución de la cohesión social en diferentes escalas”²³ y bajo esta premisa, la baja cohesión en cuanto a viviendas tenderá a mantenerse. Dangschat también nos recuerda que ¡el lugar importa! y que son los valores de segregación los que indican el grado de distribución desigual de las viviendas de los grupos sociales dentro de una ciudad.

Comentarios finales

El propósito aquí ha sido reflexionar sobre las dinámicas urbanas que producen y reproducen socialmente factores que inciden en la desigualdad social. En estas líneas se pretendió un ejercicio contextual sobre las características propias de lo urbano y su relación con los mecanismos políticos que se utilizan para combatir la desigualdad social.

Las modificaciones físicas del espacio en ocasiones suelen contribuir al mejoramiento barrial o la recuperación de espacios públicos, pero no sólo eso, el análisis y la reflexión de las dinámicas que construyen la ciudad son necesarias para complementar los cambios en cuanto a política pública si se pretende acariciar la justicia social en el entorno urbano.

²² J. S. Dangschat, “Space Matters: marginalization and its places”, en *International Journal of Urban and Regional Reserch*, vol. 33, núm. 3, 2009, pp. 835-840.

²³ *Ibid.*, p. 836.

En definitiva, el espacio urbano se ha saturado de múltiples paliativos momentáneos, pero no se le ha atendido desde la raíz; los esfuerzos para abordar la injusticia social desde las percepciones locales y próximas han sido escasas.