

19

GEOGRAFÍA PARA EL SIGLO XXI SERIE: LIBROS DE INVESTIGACIÓN

## Geografía y pobreza Nuevos enfoques de análisis espacial

Flor M. López  
(Coordinadora)







**Geografía y pobreza**  
**Nuevos enfoques de análisis espacial**

Instituto de Geografía  
Universidad Nacional Autónoma de México

Colección: Geografía para el siglo XXI  
Serie: Libros de investigación, núm. 19

# Geografía y pobreza

## Nuevos enfoques de análisis espacial

*Flor M. López*  
(Coordinadora)



México, 2017

Geografía y pobreza: Nuevos enfoques de análisis espacial / Coordinador, Flor M. López Guerrero. – México: UNAM. Instituto de Geografía, 2017  
276 p. ; il. : 22 cm. – (Geografía para el Siglo XXI; Serie Libros de Investigación: 19)  
ISBN (Obra general): 970-32-2976-X  
ISBN: 978-607-02-8859-3  
DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/gsexli.19>

1. Pobreza, Geografía I. UNAM. Instituto de Geografía II. Ser.

*Geografía y pobreza. Nuevos enfoques de análisis espacial*

Primera edición, 20 de febrero de 2017.

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria,  
Coyoacán, 04510 México, Cd. Mx.  
Instituto de Geografía,  
[www.unam.mx](http://www.unam.mx), [www.igeograf.unam.mx](http://www.igeograf.unam.mx)

Editor académico: José Luis Palacio Prieto.  
Editores asociados: María Teresa Sánchez Salazar y Héctor Mendoza Vargas.  
Editor técnico: Raúl Marcó del Pont Lalli.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente publicación presenta los resultados de una investigación  
científica y contó con dictámenes de expertos externos, de acuerdo  
con las normas editoriales del Instituto de Geografía.

Proyecto PAPIIT núm. IA300213  
“Pobreza urbana y acceso a los servicios de agua y salud en las  
delegaciones Magdalena Contreras y Xochimilco”

Geografía para el siglo XXI (Obra general)  
*Serie Libros de investigación*  
ISBN (Obra general): 970-32-2976-X  
ISBN: 978-607-02-8859-3  
DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/gsexli.19>

Impreso y hecho en México

# Índice

Introducción.....	9
Primera parte. Fundamentación crítica y analítica de la espacialidad de la pobreza desde el análisis de la geografía	
Capítulo 1. El análisis de la pobreza en la disciplina.....	19
geográfica. Una tarea de gran trascendencia social	
<i>Adrián Guillermo Aguilar</i>	
Capítulo 2. Pobreza, espacialidad y mapas.....	43
La geografía de la pobreza	
<i>Josefina Hernández</i>	
Segunda parte. Buen gobierno, periferización de la pobreza y acceso a los servicios de salud	
Capítulo 3. Pobreza y salud.....	65
<i>María del Carmen Juárez Gutiérrez y Gerardo Velasco Hernández</i>	
Capítulo 4. Pobreza, ¿problema disciplinar, urbano.....	109
o de buen gobierno? Zona metropolitana de La Piedad,	
un caso para plantear una respuesta	
<i>Alberto Téllez Valencia</i>	
Capítulo 5. Los hogares pobres del periurbano, una aproximación.....	137
desde la evaluación de los activos tangibles e intangibles. El caso	
de Morelia-Tarímbaro, Michoacán	
<i>Casael Villaseñor, Yadira Méndez y Antonio Vieyra</i>	

Capítulo 6. Persistencia de la irregularidad en el acceso..... 163  
de los pobres urbanos al suelo y la vivienda en el siglo XXI:  
el caso de una ciudad media

*Guillermo Olivera*

Tercera parte. Nuevos paradigmas de análisis espacial de la pobreza

Capítulo 7. Los habitantes de la calle. Una mirada a la..... 205  
espacialidad de los indigentes en la Ciudad de México

*Alejandra Toscana Aparicio*

Capítulo 8. Accidentes de tránsito y pobreza en México:..... 227  
un enfoque geográfico

*Héctor Daniel Reséndiz López, Luis Chías Becerril  
y Armando Martínez Santiago*

Capítulo 9. Las farmacias con consultorios médicos anexos..... 257  
como alternativa de servicios de salud para los pobres.  
El caso de la Magdalena Contreras, Ciudad de México

*Flor M. López*

## Introducción

Entre los temas de mayor relevancia en la investigación geográfica reciente, específicamente en la geografía social, destaca el de la pobreza, que constituye un problema social de gran magnitud. Analizarla representa un gran desafío debido a que confluyen muchas variables para explicar sus causas y efectos, sobre todo por su directa influencia en la reconfiguración del espacio urbano y rural.

Por lo anterior, el análisis de la pobreza resulta fundamental para las ciencias sociales, más aún cuando las condiciones de pobreza se han agudizado en México y en América Latina y se han convertido en una preocupación no solo nacional sino internacional. No obstante, este tema no destaca entre las investigaciones geográficas en nuestro país, y no se analizan desde esta perspectiva sus diferentes comportamientos, lo que la aísla de la discusión de un tema socialmente tan relevante. Esta ciencia debe ayudar a entender cómo, por qué y dónde suceden los fenómenos vinculados a la pobreza.

La geografía de la pobreza como tema específico se ha vuelto imprescindible en los textos de geografía social de los últimos años. Varios asuntos surgen alrededor de su tratamiento y han sido motivo de análisis dentro de la disciplina geográfica, entre los que se resaltan las diferenciaciones socio-espaciales como componentes clave de los procesos de destitución social, lo cual nos remite a la concentración geográfica de la pobreza o, en otros términos, a explorar cómo se acumulan las desventajas en espacios de privación intensa (Lupton y Power, 2002). Pobres que viven e interactúan con otros en áreas pobres y escasamente equipadas, para quienes las posibilidades de acceder a oportunidades que permitan superar, no solo mitigar, las situaciones de desventaja son escasas, remotas o, inclusive, inexistentes (Fuller y Gough, 2001:265; Bayón, 2008:128-29). Los barrios pobres tienden a agruparse y conforman amplios “clusters de pobreza”, franjas urbanas enteras dominadas por problemas de exclusión (Power, 2000). Adicionalmente, en los espacios caracterizados por la concentración de la pobreza, el desempleo y el empleo precario, los contactos y las redes disponibles, se vuelven poco efectivos y así contribuyen al entrampamiento de circuitos empobrecedores (Bayón, 2008:129).

En virtud de lo anterior, la propuesta de este libro es resaltar la contribución real y potencial de los geógrafos a los estudios de la pobreza. Para ello aporta nuevos enfoques de análisis sobre la materia y contribuye a evidenciar procesos socio-territoriales que determinan una reconfiguración espacial tanto en términos sociales como territoriales.

También es necesario poner de relieve que la geografía, con sus análisis socioterritoriales de la pobreza, debe ayudar a responder a preguntas como las siguientes: ¿cuál es la aportación de la geografía al estudio de la pobreza? ¿Están surgiendo nuevos espacios de pobreza y nuevos pobres? ¿Cuáles son las implicaciones espaciales de la pobreza en México? ¿Cuáles son los patrones espaciales de la pobreza en nuestro país? ¿Cómo y por qué se producen los fenómenos de pobreza? Y, sobre todo, ¿dónde está la pobreza?, ¿tiende a concentrarse?, ¿se está re-concentrando o se está re-distribuyendo? y ¿cuáles son las diferencias espaciales entre la pobreza urbana y la rural?

Al aportar y complementar nuevos enfoques de análisis de la pobreza, esta obra resulta relevante no solo para la investigación geográfica sino para el conjunto de las ciencias sociales, sobre todo porque se han profundizado las desigualdades sociales y los procesos de deterioro de la calidad de vida, y por lo tanto, el empobrecimiento de la población, todo lo cual precisa conocer dónde y cómo están los pobres. Los nuevos enfoques de análisis socioterritorial de la pobreza deben responder a una necesidad social, lo cual coincide con el señalamiento de Aguilar (2008:141), para quien los análisis socioterritoriales deben ser capaces de desempeñar un papel destacado en el examen y en el modelado de la realidad social como una meta indiscutible, lo que significa tener una cada vez mayor vinculación con la sociedad en su conjunto y en su sentido más amplio. De esta manera, los nuevos enfoques socioterritoriales de la pobreza desde la geografía, en tanto ciencia social, deben atender, en primera instancia, a una demanda social, ya que su objetivo central es explicar cómo la población se desarrolla en el espacio y el tiempo. Así, se proporcionan mejores explicaciones de los fenómenos sociales, y es posible aportar más y mejores contribuciones a la política pública para el combate a la pobreza.

Por lo tanto, temas tan relevantes como la pobreza se pueden analizar con enfoques teórico-metodológicos desde la geografía, que aporten conceptos y propuestas para construir el debate político para el ámbito público y elaborar propuestas de justicia socioterritorial evaluando las diferencias geográficas (Martin, 2001:189).

Por otra parte, desde el inicio de este proyecto se planteó que esta obra estuviera escrita solo por geógrafos mexicanos, especialistas y cercanos al tema de

la pobreza, para discutir desde esta perspectiva, y desde allí aportar enfoques complementarios sobre el empobrecimiento socio-territorial en México.

Los autores provienen de varios puntos del país donde se realiza investigación geográfica; cinco pertenecen al Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); tres al Centro de Investigación de Geografía Ambiental (CIGA) en Morelia, Michoacán; uno procede del Centro de Geografía Humana de la Piedad, Michoacán; otro autor pertenece al Centro Regional Intermultidisciplinario de Cuernavaca, Morelos, y una autora proviene de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Que los autores pertenezcan a diferentes centros y lugares de trabajo donde se hace geografía (por geógrafos) del país permitió evidenciar los diferentes enfoques, perspectivas y realidades del estudio de la pobreza en México.

Esta compilación se divide en tres grandes secciones que agrupan por afinidad temática los diez capítulos que evidencian las particularidades y diferencias que adquiere la pobreza en diversos espacios del país.

La primera sección, denominada *Fundamentación crítica y analítica de la espacialidad de la pobreza desde el análisis de la geografía*, incluye dos trabajos que analizan la repercusión de la geografía en discusiones relevantes de temas teóricos que bien contextualizan la importancia de analizar la pobreza desde la geografía, lo cual se complementa con una revisión del tratamiento del análisis de la pobreza en México.

Esta sección inicia con el capítulo de Adrián Guillermo Aguilar, titulado “El análisis de la pobreza en la disciplina geográfica. Una tarea de gran trascendencia social”, en el cual elabora una fundamentación sobre la pertinencia social de la geografía en el análisis de la pobreza. Asimismo, resalta el papel que ha desempeñado esta disciplina en el análisis y modelado de la realidad social, y destaca la importancia que tiene especialmente la geografía social, por su vínculo con la sociedad, para entender y explicar procesos sociales como la pobreza. El autor concluye que la geografía debe consolidar y ampliar sus vínculos con la sociedad y lograr que su posición sea aún más relevante en las ciencias sociales para el análisis de la pobreza, pues identificó que la geografía tiene una presencia muy débil en el análisis de procesos sociales, pero con gran capacidad para las discusiones de temas sociales que tienen una alta repercusión.

El segundo capítulo, “Pobreza, espacialidad y mapas. Geografía de la pobreza”, de Josefina Hernández, realiza una revisión bibliográfica en la cual identifica cómo ha sido tratado el análisis de la pobreza desde la perspectiva geográfica en México y el mundo. Se enfoca también en la geografía radical, una de las ramas que se ha encargado del análisis indirecto de la pobreza a través del tratamiento

de temas como el bienestar social y la marginación. La autora concluye que la pobreza es un tema poco explotado en el campo de análisis de la geografía por lo que es necesario analizar su distribución y sus variaciones en el tiempo y el territorio.

La segunda sección del libro se denomina *Buen gobierno, periferización de la pobreza y acceso a los servicios de salud*. Contiene cuatro capítulos que abordan las causas y consecuencias de la pobreza. Inicia con el texto de Carmen Juárez titulado “Pobreza y salud”, que se refiere a dos elementos estrechamente relacionados que intervienen de forma determinante en la calidad de vida de la población. La autora identifica la asociación entre “mala salud-perpetuidad de la pobreza”. A esta vinculación la acompaña la carencia de varios elementos que refuerzan la tendencia hacia la agudización de la pobreza como la falta de ingresos, educación, vivienda y cómo este conjunto de indicadores desencadena el desorden de otro satisfactor. La autora concluye que la privación y el control de algunos medios de producción genera las desigualdades enfatizando el mayor impacto en la salud, todo lo cual evita la posibilidad de salir del círculo de la pobreza.

El capítulo de Alberto Tellez, “Pobreza, ¿problema disciplinar, urbano o de buen gobierno?”, retoma el tema de la pobreza como una pieza angular del origen de un problema de grandes dimensiones que no ha sido atendido debidamente por parte del Estado, quien en gran medida tiene la gran responsabilidad de este fenómeno macrosocial. De hecho, tal parecería que las formas de gobernar y de gobernanza más que disminuir la pobreza la han acentuado. Lo anterior, el autor lo ejemplifica con el caso de las áreas metropolitanas de La Piedad-Pénjamo, en el estado de Michoacán, donde la pobreza es un problema estructural más que histórico o tradicional, con altas proporciones de población en pobreza extrema y, también donde las políticas públicas no han sido del todo eficientes ni suficientes. El autor hace una reflexión central muy pertinente sobre cómo, desde el análisis de la geografía, la pobreza puede ser un fenómeno que se puede mitigar, en un principio, como un problema en el territorio, para después involucrar otros aspectos, como el actor social, la administración pública y el contexto histórico, aspectos relevantes en el deber ser del buen gobierno.

El siguiente trabajo es el de Casael Villaseñor, Yadira Méndez y Antonio Vieyra, titulado “Los hogares pobres del periurbano, una aproximación desde la evaluación de los activos tangibles e intangibles. El caso de Morelia-Tarímbaro, Michoacán”. En él analizan los efectos de la expansión urbana hacia el norte de Morelia, Michoacán, y se resaltan los efectos de la influencia de la urbanización de Morelia en Tarímbaro, este último como territorio periurbano cuyas características sociales refieren una población en condición de pobreza. Es decir, en este

texto se explica cómo la urbanización *empuja* la pobreza a la periferia urbana, lo cual da por resultado una reconfiguración socioterritorial de la población local cuyos efectos se ven en la disponibilidad y funcionalidad de servicios urbanos como vivienda y de los servicios sociales, como salud y educación. Asimismo, se analiza cómo este proceso entre urbanización y pobreza trae consigo efectos multiplicadores, como el crecimiento de localidades con población mayor a 2 500 habitantes, con lo cual se identifica un proceso de intensificación de la pobreza.

Guillermo Olivera es el autor de “Persistencia de la irregularidad en el acceso de los pobres urbanos al suelo y la vivienda en el siglo XXI: el caso de una ciudad media”, donde se encarga de analizar cómo la población en condiciones de pobreza ocupa los espacios periféricos de Cuernavaca, Morelos, como una estrategia para resolver su carencia de vivienda. Este apartado analiza los espacios de la pobreza que se producen y se reproducen como resultado de la exclusión de los habitantes del mercado formal de la vivienda. El autor concluye con una reflexión sobre el inadecuado y contradictorio desarrollo urbano de nuestras ciudades, ante lo que urge detener el irracional desarrollo habitacional así como controlar y regular la ocupación persistente de espacios que nacen y se mantienen en situación de pobreza.

La tercera sección, denominada *Nuevos paradigmas de análisis espacial de la pobreza*, inicia con el texto de Alejandra Toscana, “Los habitantes de la calle. Una mirada hacia la espacialidad de los indigentes en la ciudad de México”, que amplía la reflexión sobre la situación de un sector de la población que se encuentra en las condiciones más miserables de pobreza material como los habitantes de la calle, o la *infraclase*, como los llama Edward Soja. Este sector de la población se caracteriza por la ausencia de un techo donde residir, pero también de una carencia social poco estudiada como no contar con redes sociales, lo que los excluye automáticamente del tejido social y, al mismo tiempo, los lleva a profundizar la pobreza en la que se encuentran. Ante las adversidades que experimenta esta población, la autora analiza las estrategias de sobrevivencia y recalca que, a pesar de que representa el nivel máximo de la pobreza, todavía es un sector poco estudiado y, por lo tanto, poco atendido.

Un tema innovador dentro de la geografía de la pobreza es el trabajo que presentan Héctor Daniel Reséndiz López, Luis Chias Becerril y Armando Martínez Santiago, el cual se refiere a los factores determinantes que agudizan la condición y nivel de pobreza de la población que se ve involucrada en los accidentes, tan recurrentes durante el uso del transporte público. Por lo general, experimentar un accidente se convierte en un factor de empobrecimiento por las implicaciones económicas, de horas perdidas en el trabajo, pues tal eventualidad no solo afecta

al involucrado directo sino a sus familiares, que de una u otra forma deben dedicarle tiempo y dinero a su cuidado.

Cierra esta compilación el capítulo de Flor M. López titulado “Las farmacias con consultorios médicos anexos como alternativa de servicios de salud para los pobres. El caso de la Magdalena Contreras, Ciudad de México”. En este capítulo se analiza cómo los consultorios anexos a farmacias en México han cambiado el esquema de la atención médica y el uso o consumo de servicios de salud al llenar los espacios que socioterritorialmente han dejado vacíos los servicios públicos de salud. Se han convertido en los principales sistemas integrales (atención médica y medicamentos) por su disponibilidad (volumen/cantidad) en el territorio y su localización reduce una serie de dificultades que experimenta la población pobre, como la no-accesibilidad (tiempo, distancia y costo). Desde el punto de vista social, facilitan el acceso y amplían la cobertura de la población sin derechohabencia o de bajos ingresos. Se han aproximado socialmente a la población con un alto grado potencial de vulnerabilidad como resultado de enfermarse, como la población adulta mayor o los jóvenes que carecen de derechohabencia.

La coordinadora le agradece a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) y al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), el apoyo financiero otorgado para la realización de esta obra como parte de la investigación “Pobreza urbana y acceso a los servicios de agua y salud”, con clave IA300213. También desea reconocer la valiosa colaboración de la becaria Ana Karen Vilchis Chaparro, quien dedicó gran parte de su tiempo en la edición del presente libro.

## Bibliografía

- Aguilar A. G. (2008), La relevancia de la Geografía y su agenda de investigación en el siglo XXI, en Cadena Inostroza, C. (comp.), *Memorias del Coloquio Internacional XX Años de Ciencias Sociales*, El Colegio Mexiquense A. C., Zinacantepec, México, pp. 139-171.
- Fuller, D. y J. Gough (2001), “Geographies of Poverty”, en: Pain, R., M. Barke, J. Gough, D. Fuller, R. MacFarlane y G. Mowl (2001), *Introducing Social Geographies*, Arnold, Londres, pp. 254-276.
- Lupton, R. y A. Power (2002), “Social Exclusion and Neighborhoods”, en Hills, J., J. Le Grand y D. Pichaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-140.

- Martin, R. (2001), Geography and public policy: the case of the missing agenda, *Progress in Human Geography*, vol. 25, núm. 2, pp. 189-210.
- Power, A. (2000), "Poor Areas and Social Exclusion", en Power A. y W. J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of Cities*, London School of Economics (CASE Paper, 35), Londres.



Primera parte  
Fundamentación crítica y analítica  
de la espacialidad de la pobreza  
desde el análisis de la geografía



# Capítulo 1. El análisis de la pobreza en la disciplina geográfica. Una tarea de gran trascendencia social

*Adrián Guillermo Aguilar*

Departamento de Geografía Social,  
Instituto de Geografía, UNAM

## Introducción

El tema de la pobreza es, indiscutiblemente, de enorme importancia para todas las sociedades en el mundo, y por muchos años ha representado un tema relevante dentro de la geografía en diferentes países. A pesar de ello en México no se ha desarrollado de manera sistemática y con un alto impacto social y académico por parte de la geográfica en las instituciones de educación superior. Lo anterior ha sucedido particularmente en las últimas décadas cuando las condiciones de pobreza y desigualdad social se han profundizado en México y en América Latina, y se han convertido en una preocupación nacional e internacional. Dicho de otra forma, la geografía mexicana no está analizando un tema tan crítico para las ciencias sociales y por ello no está presente en la discusión de un aspecto de tanta pertinencia en nuestra sociedad.

Con base en lo anterior, este capítulo consta de cuatro secciones principales. En la primera se elabora una fundamentación de la pertinencia social del tema dentro de la geografía; en la segunda se trata el tema de la pobreza en la geografía social y urbana; en la tercera se discuten los niveles de pobreza en América Latina; y en la cuarta se pone énfasis en la importancia del tema de la pobreza en México.

## Una geografía con pertinencia social

El argumento central en esta sección es que la geografía es una disciplina capaz de desempeñar un papel destacado en el análisis y en el modelado de la realidad

social, el cual es un problema crítico de la agenda de las políticas públicas y de la política de población a nivel nacional. El razonamiento se orienta sobre todo a darle mayor peso a “lo social” dentro de la geografía y destacar una mayor apertura de esta disciplina hacia el campo de las ciencias sociales (Pain, 2003; Ortega Valcárcel, 2004; Blomley, 2006).

Es decir, enfatizar que es necesario contar con una geografía que sea cada vez más una geografía social, lo cual en esencia significa una mayor vinculación con la sociedad en su sentido más amplio; destacar el componente de “lo social” o de “la sociedad” en su conjunto, donde los fenómenos y problemas geográficos sólo pueden ser entendidos y explicados desde la sociedad (Ortega Valcárcel, 2004:26-27).

La geografía humana o social tiene que ver con las relaciones existentes entre los fenómenos sociales y los del mundo material. Es una disciplina que aborda «cómo los procesos de socialización en espacios determinados generan grupos sociales, y cómo las gentes transforman los lugares y se transforman a sí mismos, a través de los procesos» (Johnston, 1991). Las tareas de análisis social dentro de la investigación geográfica se vuelven un componente imprescindible, un compromiso por *exponer* los procesos socio-espaciales que reproducen las desigualdades y las diferencias entre la población y los lugares (Hubbard *et al.*, 2002; Blomley, 2006:91-92).

En esencia todas estas posturas que demandan mayor involucramiento de la disciplina geográfica, enfatizan de una u otra forma, una dimensión socio-política, que supone entender y practicar la geografía como un conocimiento orientado a la transformación social de la realidad existente. En este sentido, preguntas como ¿para qué estamos haciendo investigación en geografía? y ¿para quién la estamos haciendo?, son fundamentales para orientar la investigación académica (Aguilar, 2008:144).

Gran parte del compromiso social requiere no solo exponer y explicar las desigualdades e injusticias que nuestro sistema socio-económico produce y reproduce, sino también aceptar la responsabilidad de evaluar y debatir las respuestas de política a esas desigualdades y variaciones sociales e injusticias, con el interés de exponer las limitaciones de los actuales enfoques y así ayudar a reconfigurar la opinión pública y la acción política hacia posibles alternativas. Bajo este esquema se propone un papel crucial para el geógrafo como crítico social, con un marcado interés por hacer de la geografía una disciplina más activa (Martin, 2001:267). La geografía debe estar en la aclaración pertinente de cómo y por qué se producen los fenómenos de pobreza; de cómo se generan las formas de desarrollo desigual de los procesos a través de los cuales los problemas sociales se consolidan espacial-

mente, a escala local, a escala regional, a escala mundial, y cómo se insertan estos procesos en la dinámica general de la reproducción capitalista.

Pensar el espacio de la geografía de forma renovada y crítica significa hacerlo prestando atención no tanto a los objetos como a los *procesos*. Considerar la realidad como un sistema de relaciones más que de cosas. Se trata de pensar el espacio en términos de interrelaciones e imaginar lugares y regiones como puntos de encuentro de esas interrelaciones (véase Ortega y Valcárcel, 2004:30-34).

Desde los años 1980 las desigualdades del ingreso se han ampliado y la pobreza ha crecido, o por lo menos se ha mantenido, en la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Parece que no hay duda de que el incremento en la desigualdad y la exclusión social durante las últimas dos décadas se encuentra estrechamente vinculada a la aceleración de la globalización y el cambio tecnológico, y su impacto en el medio natural y en la división internacional del trabajo. En el Cuadro 1 se presenta la medición del coeficiente de Gini para la desigualdad del ingreso en el periodo

Cuadro 1. Desigualdad del Ingreso en países seleccionados de la OCDE, según el coeficiente de Gini.<sup>1</sup>

País	1990	2000	2010	2012
Australia		0.317	0.334	
Austria			0.28	0.276
Canadá	0.287		0.319	
Dinamarca	0.226	0.227	0.252	0.249
Finlandia	0.215			
Francia		0.287	0.303	0.306
Alemania	0.256	0.264	0.286	0.289
Grecia				0.34
Israel	0.329	0.347	0.376	0.371
Italia		0.323		
Japón		0.337		
Corea			0.31	0.307
México		0.507	0.466	

<sup>1</sup> En el coeficiente de Gini: 0 = completa igualdad, 1 = completa desigualdad.

Cuadro 1. Continúa.

País	1990	2000	2010	2012
Holanda	0.292	0.292	0.283	
Nueva Zelanda	0.318	0.339		0.333
Rusia			0.396	
España				0.335
Suecia		0.243	0.269	0.274
Suiza			0.298	0.285
Turquía			0.417	0.402
Gran Bretaña	0.355	0.352	0.341	0.351
Estados Unidos de América	0.349	0.357	0.38	

Fuente: OCDE <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

1990-2012 en países seleccionados de la OCDE. Los datos muestran cómo en varios países desarrollados esta desigualdad del ingreso tiende a aumentar durante esos años, como en Canadá, Francia, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América; en el mismo cuadro se aprecia que los países con los registros de mayor desigualdad son México y Turquía. Es decir, las cifras tienden a confirmar el empeoramiento de condiciones sociales tanto en países desarrollados como en desarrollo, y con ello la importancia de analizar las causas y los escenarios sociales que se avecinan.

En este contexto es imperativo que la geografía se oriente, en cuanto a sus objetivos de análisis o investigación, hacia los grandes problemas sociales que caracterizan el mundo actual y que deben ser abordados desde un enfoque territorial. A través del estudio de cuestiones sociales relevantes y críticas se establece claramente una dirección en la cual se propone se debe mover la disciplina en los próximos años (Aguilar, 2008:145).

Sobre este aspecto Romero González (2004) argumenta que en esta fase del capitalismo global, los profundos cambios económicos, sociales y culturales en curso nos sitúan en un nuevo horizonte; y al referirse a los temas relevantes en los tiempos actuales hace hincapié en *la crisis social* como uno de ellos. Sobre esta última afirma que son diversos los informes disponibles para constatar que la brecha existente entre los que lo tienen casi todo y los que no tienen nada se ha

agrandado a lo largo de las tres pasadas décadas. Y como los propios organismos oficiales lo explican, nunca el mundo había sido tan desigual y nunca los niveles de concentración de la riqueza habían alcanzado proporciones tan dramáticas (PNUD, 1999; 2003; Banco Mundial, 2002). Pobreza, desigualdad y exclusión social parecen ser los rasgos distintivos del actual modelo de desarrollo.

Por lo anterior, debemos preguntarnos acerca de la necesidad de construir el *paradigma de "lo social"* con análisis territorializados en el contexto de la geografía social. Una forma de materializar lo anterior es a través de cuestionarnos si la geografía de la pobreza es y debe ser una nueva geografía. Ante la realidad que ofrecen los datos y las condiciones de exclusión social de una gran proporción de la población la respuesta debe de ser positiva. Existe un alto grado de transformación de las condiciones de vida de la población que se experimenta de forma individual y colectiva como una condición y un cierto nivel de pobreza; en estas circunstancias los individuos pobres desarrollan estrategias de supervivencia para resolver su vida diaria; buscan mecanismos de supervivencia como la informalidad, que practican cotidianamente, para conseguir los satisfactores necesarios como agua, alimentos, ingresos, salud, educación; todos estos factores tienen un fuerte impacto en el cambio social y en la reconfiguración del espacio.

## **El tema de la pobreza en la geografía social y urbana**

En esta sección se discute cómo el tema de la pobreza ha sido durante muchos años un asunto imprescindible en la geografía social y urbana, lo cual se demuestra al revisar la literatura geográfica de los últimos veinte años. Y, además, se presentan una serie de temas que han ocupado a la geografía en el estudio de la pobreza, los cuales pueden servir de esquema para construir una agenda de investigación.

Particularmente a partir de los años 1970 los análisis de la geografía radical intentaron un análisis con más pertinencia social y política; los geógrafos empezaron a pensar más conceptualmente acerca de las conexiones entre bienestar, injusticias, pobreza y lugar, para explicar la persistencia de la pobreza (Philo, 1995:628).

A partir de ese momento se han producido una gran cantidad de trabajos sobre diferentes aspectos de la pobreza desde una perspectiva geográfica. Una muestra representativa es que en la edición del año 2000 del *Diccionario on Human Geography* (Johnston *et al.*: 2000) se incluyó, finalmente, el termino de pobreza, aspecto que no había sucedido en ediciones anteriores. Esto sugiere un

reencuentro con la geografía de la pobreza, la cual se define como “una condición experimentada por mucha gente quienes tienen una escasez de recursos financieros y de todo tipo, lo que significa que pueden enfrentar dificultades en obtener y mantener suficientes niveles de nutrición, una adecuada vivienda, y un buen estado de salud a largo plazo”.

De acuerdo con Del Cansino (2009:24-25) existen dos conceptos centrales en el análisis y la investigación geográfica con enfoque social: la *diferencia* y la *desigualdad*. Los geógrafos sociales durante muchos años han basado sus análisis en las diferencias espaciales que surgen a través de categorías sociales como niveles de calificación, edad, clase, etnicidad, género, y más recientemente, sexualidad, enfocándose sobre todo en la distribución espacial de grupos sociales con diferentes rasgos socioeconómicos en la búsqueda de las formas como se aglomeran en diferentes partes de la ciudad. Con respecto al segundo concepto, los geógrafos sociales se han interesado no sólo en cómo las diferencias sociales están organizadas y se experimentan socio-espacialmente sino, también, en cómo esta dinámica socio-espacial impacta a los individuos y a los grupos en su acceso a recursos básicos en términos sociales, económicos y políticos (por ejemplo, empleo, educación, salud, servicios públicos, participación ciudadana, etc.). Lo anterior pone en evidencia un profundo interés por las inherentes desigualdades que se encuentran cotidianamente en el espacio, de lo cual se deriva un enorme disposición hacia una de las más graves manifestaciones de la desigualdad: las condiciones de pobreza para una amplia proporción de población.

La geografía de la pobreza como tema específico se ha vuelto imprescindible en los textos de geografía urbana y geografía social de los últimos años. En su tratamiento varios son los temas que surgen alrededor del estudio de la pobreza y que han sido motivo de análisis dentro de la disciplina geográfica; a continuación señalamos brevemente los tópicos más importantes que se incluyen con base en los textos de Córdoba y Ordoñez y García Alvarado (1991); Knox y Pinch (2000); Pain *et al.* (2001); Pacione (2001); Kaplan, Wheeler y Holloway (2009) y Del Cansino (2009):

- i. *La definición de pobreza y la selección de indicadores.* Dos principales enfoques se siguen para definir este término. Por un lado, se tiene la noción de pobreza absoluta, que se define a partir de los requerimientos mínimos necesarios para la sobrevivencia; en este caso se utiliza la llamada línea de pobreza, que se basa en un mínimo diario de ingesta calórica o un nivel mínimo de ingreso requerido para comprar una canasta básica. Por el otro lado, se utilizan las definiciones más integrales de la pobre-

za, que la consideran un proceso multidimensional y se incorporan las dimensiones de las privaciones sociales, como la salud, la educación, la vivienda, el tiempo libre, etc. Y a partir del enfoque adoptado se seleccionan los indicadores correspondientes para las diversas dimensiones de la pobreza.

- ii. *Mercado de trabajo.* Las condiciones laborales son esenciales para determinar los niveles de pobreza, ya que el único capital con que cuenta la población pobre es su fuerza de trabajo. Existe una amplia proporción de pobres urbanos que no obtiene un salario regular, como los desempleados, los jubilados o las personas con discapacidades. Muchas empresas sacan ventaja de la segmentación del mercado de trabajo y de sus desigualdades en niveles de calificación, al emplear, predominantemente, mujeres, jóvenes o personas poco calificadas en ocupaciones de bajo nivel, lo que significa una constante creación de empleos con bajos salarios, de actividades muy pesadas, sin promoción, con jornadas muy largas, sin seguridad social y de carácter eventual. Este tipo de ocupaciones crean pobreza no solo por los bajos ingresos sino por la falta de prestaciones, además de propiciar la informalidad.
- iii. *Los espacios de pobreza y el acceso a servicios.* La diferenciación espacial de la pobreza tiene lugar a escalas muy locales, es decir, a nivel de barrio o colonia. Los pobres tienden a concentrarse en zonas específicas por su incapacidad de pagar una mejor vivienda o un ambiente circundante más agradable. El nivel de pobreza se ve reforzado por la mala calidad del ambiente y de los servicios locales; algunos servicios pueden estar ausentes o ser muy escasos, lo que paradójicamente hace que pueden ser más caros porque quienes los ofrecen tienen monopolios locales. Algunos servicios públicos, como las escuelas y los centros de salud, son generalmente de baja calidad en comparación con las colonias de más alto nivel socioeconómico. En resumen, existen fuertes efectos de barrio (*neighbourhood effects*) en la pobreza: una persona o familia con muy bajos ingresos experimentaría más efectos de pobreza viviendo en un barrio pobre que si viviera en una colonia de más alto nivel. La reducción de la inversión en servicios públicos y su creciente costo, afecta sobretodo a los grupos pobres y les dificulta su acceso a todo tipo de servicios.
- iv. *Pobreza y género.* En una escala global los hombres y las mujeres experimentan la pobreza de manera diferente. Con respecto a los hombres, las mujeres son mayoría en términos de situaciones de pobreza y en la magnitud de dicha pobreza. Las mujeres en las viviendas pobres reciben

una proporción menor de consumos familiares, tienen menos acceso a servicios públicos y carecen de tiempo para descansar y para la interacción social. Las mujeres muy probablemente reciben más bajos salarios que los hombres por la segregación ocupacional en labores informales y mal pagadas, por las limitaciones en las horas que hay que trabajar y por las distancias que hay que recorrer. El trabajo en el hogar por el cual la mujer tiene la mayor responsabilidad es mucho más pesado para la mujer pobre por la falta de bienes duraderos en el hogar, menor acceso al transporte y la incapacidad de pagar por el cuidado de los hijos y por los servicios de mala calidad.

- v. *Pobreza y grupos de edad.* La experiencia de la pobreza varía a lo largo del curso de la vida. En este sentido se pueden identificar tres principales fases en las cuales el riesgo de pobreza puede ser alto y con diferentes características: la infancia, la adultez y la tercera edad. Para la primera situación, se han incrementado notablemente las situaciones de pobreza, como el caso de los niños de la calle o el trabajo infantil. Por otra parte, a las personas de la tercera edad se les suele calificar como cargas financieras para el gobierno; sus pensiones se les deterioran con facilidad y eso las ubica en niveles de pobreza, aun cuando necesitan servicios públicos de alta calidad, como los hospitalarios. Asimismo, su movilidad diaria está limitada por sus problemas de salud y su falta de ingreso, lo que deteriora su vida social.
- vi. *Pobreza y discapacidades.* Los altos niveles de pobreza pueden estar relacionados con la discriminación en el mercado laboral contra las personas con discapacidades y su consecuente alta dependencia de otros beneficios. Muchas personas discapacitadas requieren de cuidados de otras personas, quienes frecuentemente son miembros de la familia, y muchas de ellas ven restringido su acceso al mercado de trabajo y, consecuentemente, tienen muy bajos niveles de ingreso. La discapacidad también incrementa el costo de varias actividades, como el transporte y la dificultad de moverse en un medio no adaptado para personas con estas características.
- vii. *Políticas de alivio a la pobreza.* Los intentos del sector gubernamental para responder a situaciones de pobreza han resultado controvertidos. Tanto los gobiernos federales como los locales urbanos han institucionalizado durante varios años programas de amplio rango para atender altos niveles de pobreza sobre todo en situaciones de crisis económica. Una tendencia que se ha observado es que el Estado tiende a reducir su

responsabilidad directa en la atención de problemas sociales y, por el otro lado, incrementa los recursos financieros que se dirigen a los beneficiarios de estos programas de atención a la pobreza, que se vuelven de tipo asistencialista.

## **El modelo neoliberal en América Latina y los niveles de pobreza**

Para el estudio de las condiciones de pobreza no se puede dejar de lado el análisis del modelo de desarrollo porque genera o cancela oportunidades para los diferentes grupos de población, lo cual, a su vez, determina la magnitud que puede adquirir la pobreza en lugares y periodos específicos. De aquí que, en esta sección se tratan de relacionar algunas condiciones del modelo de desarrollo actual con los actuales niveles de pobreza en la región. Hay que recordar que en América Latina, después de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, se llevó a cabo un ajuste estructural y se adoptó un modelo económico bajo los principios del libre mercado con consecuencias sociales negativas para la población más pobre y ha contribuido a un descenso en su nivel de vida (De Oliveira y Roberts, 1996; González de la Rocha *et al.*, 2004; Enríquez Rosas, 2003; Portes y Roberts, 2008; Aguilar y López, 2013:258-259).

Varios fueron los principios sobre los que se basó esta política neoliberal; entre los más importantes podemos señalar una apertura de los mercados, la privatización de las empresas públicas y, en general, una reducción del papel rector del Estado. Ante la competencia de los demás países se privilegió la producción para la exportación lo que demandaba mantener los salarios bajos para conservar las ventajas comparativas nacionales. Desafortunadamente, después de los primeros años el crecimiento económico no se ha mantenido alto y la generación de empleo formal ha caído. La reducción del gasto gubernamental y el retiro de varios subsidiados en las zonas urbanas tuvo como consecuencia un deterioro de los servicios públicos y de la infraestructura urbana, lo que dio lugar a problemas ambientales (De Oliveira y Roberts, 1996:255-256; Portes y Roberts, 2008:14-35).

Las nuevas condiciones económicas establecieron limitaciones de fondo que han tenido consecuencias muy negativas en el contexto social. En particular se puede apreciar un creciente desempleo asociado a un incremento en la informalidad en el mercado laboral; oportunidades laborales cada vez más reducidas; situaciones generalizadas de exclusión social y una creciente violencia e inseguridad, lo que ha llevado no solo a producir nuevos pobres sino, además, a inten-

sificar las condiciones de pobreza de los ya existentes. Ante esto, varios analistas sostienen la presencia de una “nueva pobreza” en la región (González de la Rocha *et al.*, 2004:186; Saraví, 2006:19-22). Estos nuevos pobres son producto del empobrecimiento de las clases medias y también de la indefensión en la que han quedado estos estratos ante el avance del mercado y frente a un Estado que se retira de sus funciones anteriores. Pero también implica impactos negativos en los pobres estructurales quienes seguramente se han enfrentado a una pobreza estructural cualitativamente nueva que se ha extendido y se ha profundizado (Saraví, 2011:84).

Debido al pobre desempeño del crecimiento económico, una alta proporción de familias y personas han caído en condiciones de pobreza y una minoría asociada a los grupos económicos más poderosos y a las grandes empresas multinacionales ha incrementado sus fortunas como beneficiarias del nuevo modelo, lo cual ha profundizado las brechas económicas entre los que más tienen y los que carecen de los satisfactores básicos. Una consecuencia es que en muchos países y ciudades de la región los indicadores nacionales de desigualdad o de pobreza se han estancado o se han movido hacia arriba. Como señalan Portes y Roberts (2008:40-41), el proletariado informal aumentó su participación en el salario absoluto pero esto se debió al creciente número de personas empleadas en puestos precarios y desprotegidos, lo cual las mantuvo en los umbrales de la pobreza.

Con la consolidación del modelo neoliberal y el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas para los grupos más desprotegidos, sobre todo por su exclusión del mercado de trabajo, estos grupos tuvieron que realizar severos ajustes en el ámbito de la vida social y familiar, los cuales, como lo afirma González de la Rocha (2004; 2006:108-112), se pueden interpretar a través de un proceso de *desventajas acumuladas*, las cuales se refieren al impacto que la exclusión laboral ha provocado en otros ámbitos de la vida social, es decir, un desgaste que resta a los pobres capacidad de acción y de reacción y los hace mucho más vulnerables.

Para una confirmación de este escenario del deterioro de las condiciones de vida para amplios contingentes de población podemos asomarnos a algunas cifras recientes para algunos países de América Latina. En el Cuadro 2 se presentan datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que corresponden a los porcentajes de la población por debajo de la línea de pobreza y la línea de indigencia en varios países, tanto a nivel del total nacional como en zonas urbanas, en un periodo aproximado de 30 años. En cuanto a los totales nacionales se observa que la *población bajo la línea de pobreza* a nivel país ha disminuido en dicho período aproximadamente 12 puntos porcentuales; en las zonas urbanas su disminución ha sido menor, de 6 puntos porcentuales, mientras que en las

Cuadro 2. América Latina. Magnitud de la pobreza y la indigencia, 1980-2012 (porcentajes).

	Población bajo la línea de pobreza <sup>a</sup>			Población bajo la línea de indigencia			
	Año	Total	Zonas	Zonas	Total	Zonas	Zonas
América Latina <sup>b</sup>	1980	40.5	29.8	59.8	18.6	10.6	32.7
	1986	43.3	35.5	59.9	20.7	13.5	36.0
	1990	48.4	41.4	65.2	22.6	15.3	40.1
	1994	45.8	38.8	64.4	20.9	13.7	40.1
	1997	43.5	36.4	63.8	19.0	12.2	38.3
	1999	43.8	37.1	64.1	18.6	12.0	38.7
	2002	43.9	38.3	62.4	19.3	13.4	38.4
	2005	39.7	34.0	59.8	15.4	10.3	33.3
	2006	36.2	30.9	55.2	13.3	8.5	30.4
	2007	34.0	28.8	52.9	12.5	8.0	28.8
	2008	33.5	27.7	55.0	12.9	8.1	30.9
	2009	32.9	27.2	54.3	13.0	8.3	31.0
	2010	31.1	25.6	52.4	12.1	7.7	29.5
	2011	29.6	24.5	49.8	11.6	7.3	28.5
2012	28.2	23.2	48.6	11.3	7.1	28.2	

<sup>a</sup> Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

<sup>b</sup> Estimación para 18 países de la región más Haití.

Fuente: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2013>

zonas rurales se presenta la mayor concentración con una disminución de 11 puntos porcentuales; es decir, hay que señalar que se nota una tendencia hacia la reducción de la pobreza; sin embargo, el ritmo de descenso en los últimos cinco años es muy lento; además, en las zonas urbanas tal ritmo es sumamente lento, prácticamente la mitad de lo que sucede a nivel nacional, y en las zonas rurales es notable cómo persiste una alta concentración de población pobre. Para la *población bajo la línea de indigencia*, es decir, la población en extrema pobreza, se observa una situación similar: a nivel nacional esta población ha disminuido en el mismo periodo 7 puntos porcentuales, pero en las zonas urbanas esta misma población solo ha disminuido 3 puntos porcentuales, mientras que en las zonas

rurales también lo ha hecho muy poco, solo 4 puntos porcentuales. Es decir, las cifras muestran que la disminución de la población más pobre en los últimos años es un proceso muy difícil, seguramente por el marcado deterioro de las condiciones económicas, y que aún los porcentajes son muy significativos en particular en zonas rurales.

Para complementar el panorama anterior, en la Figura 1 se incluyen cifras del Banco Mundial que muestran la proporción de población por debajo de la línea de pobreza en varios países según dos líneas de pobreza seleccionadas, la de menos de 2.5 dólares al día y la de menos de 4 dólares al día. Vale destacar algunos elementos importantes: primero, se aprecia cómo la pobreza está muy generalizada en la región latinoamericana; segundo, se observa cómo las proporciones

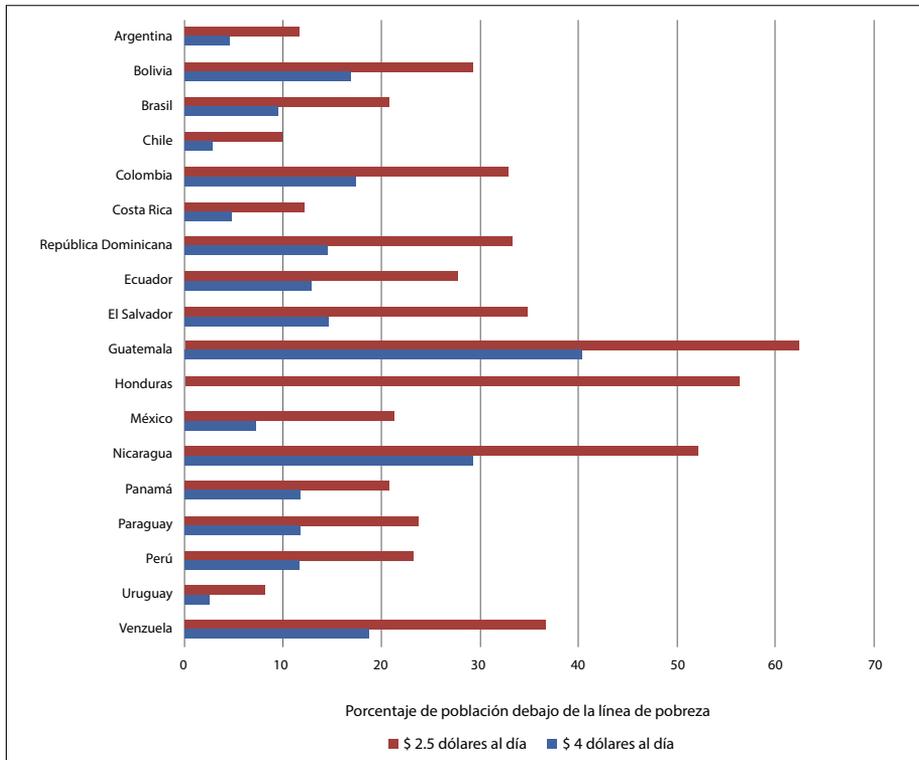


Figura 1. América Latina. Proporción de población por debajo de la pobreza. Con línea de pobreza de \$2.5 dólares y de \$4 dólares de poder de compra al día, 2005. Fuente: The World Bank [<http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>].

de población pobre son muy significativas en algunos países, como Nicaragua, Honduras o Guatemala, donde los porcentajes rebasan el 50%; tercero, a pesar de que existe evidencia de que la pobreza tiende a disminuir en la región (Cuadro 2), los porcentajes de población pobre en estos países revelan la persistencia de condiciones de pobreza.

Con respecto a lo anterior hay que considerar que en América Latina la medición de la pobreza generalmente se basa en una línea de pobreza que representa un monto mínimo necesario para satisfacer necesidades esenciales. Sin embargo, la pobreza es un fenómeno complejo que incluye un amplio rango de dimensiones del bienestar humano. Esta “multidimensionalidad de la pobreza” considera no solo el flujo de ingreso que recibe un individuo o una familia sino también la compra de recursos alimentarios y el acceso a servicios básicos como salud, educación, vestimenta, vivienda, transporte y otros servicios sociales (Aguilar, 2013:36-37).

Así, la línea de pobreza resulta limitada para dar un panorama real de dichas condiciones en un país. De aquí que, en los datos de la Figura 1, se observen países con muy bajos porcentajes de población por abajo de la línea de pobreza, por ejemplo México, cuando en realidad si se midiera la mutidimensionalidad de su pobreza esos porcentajes se incrementarían sensiblemente. La pobreza requiere de aproximaciones multidimensionales para aliviar esa condición; el mejorar un servicio o una dimensión no garantiza que dicha situación vaya a disminuir.

## **La importancia del tema de la pobreza en México**

Uno de los temas que más atención ha recibido en la vida social nacional es el relacionado con las condiciones de vida de la población y, en particular, las condiciones de pobreza y su materialización en el espacio; un aspecto central es que las grandes diferencias en la distribución social y territorial de los diversos niveles de pobreza se articulan con las dimensiones económicas, políticas y culturales. En México existen 54.8 millones de pobres, lo que representa el 51% de la población total del país, pero la tendencia es aún mas alarmante, pues la CEPAL proyecta un incremento de la pobreza en América Latina, con un aumento de 8.3 millones de personas, de las cuales aproximadamente 4 millones se localizarán en México (González, 2009).

De acuerdo con lo anterior, y con lo que las estadísticas indican, se identifican tres aspectos que nos pueden servir de guía para resaltar la importancia de la pobreza en la geografía mexicana. El primero se refiere a que *el número de*

*pobres se ha ido incrementando* en periodos cada vez más cortos; por ejemplo, según Boltvinik (2005), entre los años 2000 y 2004 se incorporaron 8 millones de personas a la pobreza, y de acuerdo con lo reportado por el Banco Mundial, entre 2006 y 2009 se incorporaron 10 millones más de personas a la pobreza (*La Jornada*, 9 de agosto de 2009).

Segundo, los datos de pobreza reflejan cómo *este problema social viene creciendo sobre todo en zonas urbanas*; por ejemplo, solo la pobreza extrema (indigencia y carencias) se incrementó a escala nacional 4.39 puntos, pasando de 49.7% en 2008 a 54.1% en 2010 (*Milenio*, 29 de julio de 2011). Pero también se redistribuye territorialmente hacia las zonas urbanas, ya que aumentó la pobreza en las metrópolis de 70.8 a 74.8% entre 2008 y 2009 (*Milenio*, 29 de julio de 2011), mientras que la pobreza extrema se reconcentró en la Ciudad de México (Cd. Mx.), al pasar de 30.7% a 34.9%. Por otro lado, surgen nuevos espacios urbanos pobres. La ONU reportó en 2011 que la pobreza cada vez adquiere más un perfil urbano en México, ya que en las urbes reside el 72% de los habitantes del país, de los que 45% es de bajos recursos (*La Jornada*, 24 de noviembre de 2011).

Tercero, de acuerdo con el nuevo patrón de comportamiento de la pobreza, se aprecia *una baja eficacia de la política social en la disminución de la pobreza* lo cual se puede apreciar en las cifras “oficiales” producidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Estas estadísticas parecen indicar que las políticas sociales no se materializan en los espacios más pobres. Por ejemplo, para el periodo 1992-2010 la pobreza patrimonial en el ámbito urbano aumentó más de un punto porcentual, mientras que para la pobreza alimentaria y de capacidades disminuyó menos de un punto porcentual. Este comportamiento solo refleja que el crecimiento de la pobreza prácticamente se ha sostenido, y no ha disminuido. En cambio donde hubo cambios significativos fue en el ámbito rural, donde la pobreza alimentaria bajó 4 puntos porcentuales y la pobreza de capacidades y patrimonial bajaron 6 puntos, respectivamente. Aún así el porcentaje total para la pobreza patrimonial es de más del 60% de población en zonas rurales, ya que en este ámbito se encuentra el mayor porcentaje de población pobre (CONEVAL, 2009).

En el ámbito urbano la pobreza se reconcentra porque al rubro donde primero golpea la crisis internacional es al mercado laboral. Cada vez se nota más que la pobreza urbana incorpora a los grupos de población joven (7.5 millones de *ninis*, de los cuales en 75% son mujeres) y a la infantil, ya que son estratos de la población con los mayores fracasos educativos y con las menores posibilidades de insertarse al mercado laboral; también son los grupos más desprotegidos por la seguridad social pues apenas 21% de los jóvenes más pobres se encuentra en la

educación superior (*La Jornada*, 9 de marzo de 2012). De la misma manera, se estima que 67 millones en edad de cursar la primaria no acuden a las aulas y de esos 67 millones el 53% son niñas.

Por otro lado, la desnutrición infantil es uno de los problemas que más se localiza en áreas marginadas, y que junto con el rezago educativo muestran a la infancia como un grupo de población susceptible a *empobrecer* con el tiempo (*La Jornada*, 29 de abril de 2011). Por ejemplo, se identifican serias desventajas educativas en niños de los barrios pobres; situación que tenderá a agravarse si, como lo señala la UNICEF en su reporte anual (fuente) 43% de los menores que habitan el planeta viven en zonas urbanas, por lo que prevé que hacia el año 2050 siete de cada 10 residirán en alguna ciudad a nivel mundial (*La Jornada*, 1 de marzo del 2012).

Resulta fundamental destacar que las estimaciones del nivel de pobreza en México, según diferentes instituciones gubernamentales, no coinciden, ya que se elaboran de acuerdo con metodologías diferentes, y por esa razón transmiten mensajes distintos en cuanto a la magnitud y tendencia de este fenómeno en nuestro país, lo cual puede resultar confuso si no se conocen las fundamentaciones de tales medidas. Por un lado, me refiero al Consejo Nacional de Población (CONAPO), que durante varios años ha estimado el llamado índice de marginación con base en diez indicadores sobre educación, salud, vivienda y bienes en la vivienda (CONAPO, 2005, 2010), y por el otro lado, al CONEVAL que elabora estimaciones para población en pobreza moderada y en pobreza extrema (CONEVAL, 2008, 2010, 2012).

El índice de marginación, en su versión 2010, estimó a nivel nacional 19.3 millones de habitantes urbanos con un índice de marginación alto y muy alto, cifra que aumentó desde 2005 cuando existían 14.5 millones para las mismas categorías, aunque la categoría de alta marginación disminuyó ligeramente. El índice está calculado con base en los censos de población, a partir de la aplicación de un método de componentes principales (Cuadro 3), en unidades espaciales específicas, ya sean municipios o localidades. Por su parte, las estimaciones de CONEVAL señalan que en 2008 la población en situación de pobreza urbana representaba 47.2% de la población urbana, equivalente a 33 millones de habitantes, de los cuales 33.7% correspondía a pobreza moderada y el resto (10.5%) a pobreza extrema (estos datos se refieren a familias). Y que, según la tendencia que se aprecia para 2010 y 2012, la situación ha tendido a empeorar, ya que el número de pobres urbanos han aumentado (Cuadro 4).

Algunos aspectos importantes que surgen de los datos anteriores son los siguientes: en primer lugar, no hay *correspondencia en los conceptos* para medir

Cuadro 3. México: Índice de marginación urbana 2005 y 2010.

		Grado de marginación urbana 2005					
		Total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
AGEBS urbanas		29 564	3 018	5 539	6 408	8 527	6 072
Población		69 791 057	3 546 415	11 034 151	17 287 008	23 355 330	14 568 153
		Grado de marginación urbana 2010					
		Total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
AGEBS urbanas		33 713	3 084	7 416	10 114	6 198	6 901
Población		76 269 501	3 519 810	15 827 885	26 855 462	15 443 182	14 623 162

Fuente: Consejo Nacional de Población 2005, 2010.

población en situaciones de alta desventaja, una institución usa marginación y otra niveles de pobreza, y no es posible encontrar equivalencias entre ambas cifras porque son unidades de análisis diferentes; lo anterior porque la marginación se refiere a desventajas sociales en una unidad espacial o localidad y hace referencia al conjunto de personas que viven ahí, y la pobreza se refiere a familias que no tienen ingresos suficientes, o presentan carencias en cuanto a vivienda, servicios, nivel educativo o salud. En segundo término, *tampoco las fuentes de información coinciden*, mientras que CONAPO utiliza el censo de población, CONEVAL se basa en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Y en tercer lugar, aunque se consignan tendencias similares, ya que el número de pobres y marginados aumenta, y la cantidad de pobres extremos y en muy alta marginación disminuye, el número de pobres y de marginados no coincide, los datos de CONAPO registran 19.3 millones de marginados (altos y muy altos) y CONEVAL indica 52 millones de pobres en 2010, lo cual resulta obvio por las razones señaladas

Cuadro 4. México: Indicadores de la medición de pobreza urbana, 2008, 2010 y 2012.

Indicadores de incidencia	2008		2010		2012	
	Población	%	Población	%	Población	%
Pobreza multidimensional						
Población en situación de pobreza	47.2 millones	44.2	52 millones	46.2	53.3 millones	45.5
Población en situación de pobreza moderada	31.2 millones	33.7	40.3 millones	34.9	41.8 millones	41.8
Población en situación de pobreza extrema	16 millones	10.5	11.7 millones	11.4	11.5 millones	9.8
Población vulnerable por carencias sociales	35.2 millones	33.0	32.3 millones	28.8	33.5 millones	28.6
Población vulnerable por ingresos	4.8 millones	4.5	6.5 millones	5.7	7.2 millones	6.2
Población no pobre y no vulnerable	19.5 millones	18.3	21.8 millones	19.3	23.2 millones	19.8

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

anteriormente (véase Aguilar, 2013:43). Es decir, y de acuerdo a la forma como se usan, los conceptos de pobreza y marginación no son sinónimos, el primero apunta a las características endógenas del individuo o las familias y el segundo a las características exógenas del lugar; en todo caso pueden ser complementarios, la pobreza aporta información respecto a las características de las familias y la marginación las ubica geográficamente. Pero es muy deseable que ambas medidas sean congruentes entre sí.

Finalmente, y como ejemplos de análisis específicos de pobreza urbana con enfoque geográfico, a continuación se proponen dos temas con una dimensión territorial evidente que considero son de enorme importancia y trascendencia para el desarrollo actual del proceso urbano en México: i) *los espacios de pobreza* y ii) *el acceso a satisfactores básicos del desarrollo*. Ambos temas se describen brevemente a continuación.

- i) *Los espacios de pobreza*. Las diferenciaciones socio-espaciales se constituyen en un componente clave de los procesos de destitución social y nos remiten a la concentración geográfica de la pobreza o, en otros términos, a explorar cómo se acumulan las desventajas en espacios de intensa

privación (Lupton y Power, 2002). Pobres que viven e interactúan con otros pobres en áreas escasamente equipadas, donde y para quienes las posibilidades de acceder a oportunidades que permitan superar, no solo mitigar, las situaciones de desventaja son escasas remotas o inexistentes (Fuller y Gough, 2001:265; Bayón, 2008:128-29); los barrios pobres tienden a agruparse y conforman amplios “*clusters* de pobreza”, franjas urbanas enteras dominadas por problemas de exclusión (Power, 2000). Adicionalmente, en los espacios caracterizados por la concentración de la pobreza, el desempleo y el empleo precario, los contactos y las redes disponibles se vuelven poco efectivos y contribuyen al entrapamiento de circuitos empobrecedores (Bayón, 2008:129).

El escenario actual de los grupos en extrema pobreza en las metrópolis mexicanas se ha vuelto cualitativamente diferente durante los últimos decenios. Entre las manifestaciones más sobresalientes se pueden mencionar las siguientes: no existe prácticamente una oferta de vivienda asequible para los pobres, las posibilidades de obtener un crédito cuando se tiene un empleo informal precario son nulas; el empleo precario y la escasez de recursos han forzado a muchas familias a enviar al mercado de trabajo (generalmente informal) a más perceptores, principalmente mujeres y niños; los continuos desplazamientos intraurbanos de las familias pobres, la acumulación de condiciones de vida precarias, la falta de apoyos institucionales, la marginación residencial y los problemas de inseguridad cotidiana, disminuyeron las posibilidades de los pobres urbanos extremos para mantener sus relaciones de reciprocidad, con lo que sus redes sociales han sufrido deterioros considerables; en gran medida se generalizó el desplazamiento urbano de familias aisladas y de estructura nuclear hacia asentamientos irregulares en las zonas periféricas de las metrópolis (Enríquez Rosas, 2003:533-536).

Es necesario analizar a profundidad y comprender las características tanto estructurales como funcionales de las familias pobres que habitan estos espacios en las diferentes ciudades para evaluar qué tan adecuadas son las estrategias de atención y prevención, y si en verdad benefician a dichos grupos.

- ii) *Los satisfactores básicos del desarrollo.* En la medición de la pobreza hay que prestarle particular atención a su dimensión espacial, representada por la *accesibilidad a satisfactores básicos* (salud, educación, trabajo, etc.) donde “lo espacial” juega un rol esencial en la situación de “lo social”. Es decir, descubrir cómo la localización espacial de los pobres afecta la

persistencia de su situación de pobreza y cómo su situación de pobreza afecta su localización espacial, excluyéndola de las oportunidades de desarrollo individual, familiar y colectivo. Se aprecia en la literatura una ausencia de estudios de carácter local sobre espacios pobres en las ciudades que relacionen las problemáticas socio-económicas de los grupos más desprotegidos con espacios urbanos específicos.

Los satisfactores básicos de la población (empleo, salud, servicios) se encuentran distribuidos de manera *heterogénea* en el espacio. El aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo está asociado al “*acceso efectivo*” a los satisfactores básicos. Y el acceso efectivo de los diferentes grupos de población a estos satisfactores incide en sus *oportunidades de desarrollo* y en los niveles de desigualdad en ciudades y regiones.

Algunas ciudades proporcionan a sus habitantes una alta cobertura de los servicios de electricidad, de agua y drenaje, mientras que otras proveen rangos mucho más restringidos; algunos centros urbanos otorgan los servicios a través de agencias públicas mientras que otras han recurrido a la privatización. Pero, naturalmente, aún cuando la accesibilidad a los servicios ha mejorado, la conexión a un servicio no es lo mismo que su utilización, ya que en algunos lugares es posible que las altas tarifas restrinjan el uso debido al limitado presupuesto de los grupos pobres (Gilbert, 2007). Lo anterior es válido para los servicios más básicos que usualmente son en red (drenaje, luz, agua potable), pero también tenemos los servicios puntuales de mayor orden, servicios que son, esencialmente, “*oportunidades de desarrollo*”, como educación, salud, empleo, abasto, por mencionar algunos (para los servicios entendidos como “*oportunidades de desarrollo*”, véase Alun y Phillips, 1984; Garrocho, 1995).

## **Conclusiones**

La principal propuesta de este texto es que la geografía debe reforzar su vinculación social para que sus análisis sean más relevantes en el marco de las ciencias sociales y de la política pública. Se aprecia que falta mayor presencia disciplinar en temas críticos para la sociedad que están incluidos en las agendas de desarrollo nacionales e internacionales.

El espacio geográfico es dinámico y cambiante y esta en una permanente y acelerada transformación social. La geográfica debe estar atenta a los problemas y

procesos sociales críticos y desarrollar estrategias de investigación que la pongan a la vanguardia del avance del conocimiento científico de dichos asuntos, pero también en la discusión de la evaluación de las políticas públicas que tratan de resolverlos. En esta tarea parece imprescindible la confluencia con otras disciplinas para compartir objetos de estudio y metodologías que permitan abrir nuevas áreas de investigación y de identidad para la disciplina sobre los problemas de mayor repercusión en las sociedades actuales; en esos bordes entre la geografía y otras disciplinas están muchos de los temas multidisciplinarios de gran relevancia social en la actualidad.

Quizá las preguntas más importantes que surgen del análisis presentado es por qué la geografía tiene una presencia tan débil en la discusión de temas sociales de amplia repercusión, por ejemplo, la pobreza o las desigualdades sociales. La respuesta nos debe llevar a reflexionar que varias razones pueden estar detrás de este hecho, por ejemplo, la falta de liderazgo en grupos de investigación; la ausencia de actualización de agendas de trabajo dentro de las instituciones; el miedo a desarrollar nuevas orientaciones temáticas; la falta de preparación teórico-metodológica, etc. Pero, independientemente de las causas que podamos identificar, el fortalecimiento de la disciplina involucra a toda la comunidad académica en términos individuales e institucionales.

Hay que reflexionar que para el siglo XXI necesitamos una disciplina más comprometida con la sociedad, involucrada en nuevos desafíos intelectuales y determinada a estar presente en las grandes cuestiones de nuestro tiempo para permanecer relevante durante las próximas décadas. La magnitud de los problemas sociales, como el de la pobreza, por mencionar un buen ejemplo, demanda análisis y soluciones a los cuales los geógrafos deberíamos responder. La propuesta es simple y de enormes repercusiones: practicar una geografía *más social*.

## Bibliografía

- Aguilar, A. G. y F. López (2013), "La pobreza urbana en México. Una revisión de las principales líneas de análisis, 1990-2010", en Noyola J., C. A. de Mattos y A. Orellana (eds.), *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos y propuestas*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 257-293.
- Aguilar, A. G. (2013), "Segregación socio-residencial y espacios de pobreza. Aspectos conceptuales para su análisis", en Montaña Salazar, R. (comp.), *Nuevas ideas*

- y visiones del desarrollo urbano regional*, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM, El Colegio del Estado de Hidalgo, México, pp. 27-46.
- Aguilar, A. G. (2008), "La relevancia de la geografía y su agenda de investigación en el siglo XXI", en Cadena Inostroza, C. (comp.), *Memorias del Coloquio Internacional XX Años de Ciencias Sociales*, El Colegio Mexiquense A. C., Zinacantepec, México, pp. 139-171.
- Alun, Joseph E. y D. R. Phillips (1984), *Accessibility and utilization*, Harper, Nueva York.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid, Mundi Prensa.
- Banco Mundial (2002), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados*, Madrid, Mundi Prensa.
- Bayón, M. C. (2008), "Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, pp. 123-150.
- Blomley, N., (2006) "Uncritical Critical Geography", *Progress in Human Geography*, vol. 30, núm. 1, pp. 87-94.
- Conapo (2005), *Índice de marginación urbana 2005*, Consejo Nacional de Población, México.
- Conapo (2010), *Índice de marginación urbana 2010*, Consejo Nacional de Población, México.
- Coneval (2008), *Informe de la Pobreza Multidimensional en 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Coneval (2010), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Coneval (2012), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Coneval (2009), *Evolución de la Pobreza en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Córdoba Ordoñez, J. y J. M. García Alvarado (1991), *Geografía de la pobreza y la desigualdad*, Editorial Síntesis, Madrid, España.
- De Oliveira, O. y B. Roberts (1996), "Urban development and social inequality in Latin America" en Roberts, B. (ed.), *The urban transformation of the developing world*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 253-314.
- Del Cansino, V. J. (2009), *Social Geography. A Critical introduction*, Wiley-Blackwell.
- Enríquez Rosas, R. (2003), "El rostro actual de la pobreza urbana en México", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, pp. 532-539.

- Fuller, D. y J. Gough (2001), "Geographies of Poverty", en Pain, R. M. Barke, D. Fuller, J. Gough, R. McFarlane y G. Mowl (2001) *Introducing Social Geographies*, Arnold, Londres, pp. 254-276.
- Garrocho, C. (1995), *Análisis socio-espacial de los servicios de salud: accesibilidad, utilización y calidad*, El Colegio Mexiquense, México.
- Gilbert, A. G. (2007), "Water for all: combining public management with commercial practice for the benefit of the poor?", *Urban Studies*, núm. 44, pp. 1559-1579.
- González de la Rocha, M. (2004), "De los 'recursos de la pobreza' a la 'pobreza de los recursos' y a las 'desventajas acumuladas'", en González de la Rocha, M., J. Perlman, H. Safa, E. Jelin, B. R. Roberts y P. M. Ward, "From the marginality of the 1960s to the 'new poverty' of today", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 192-195. [[https://www.jstor.org/stable/1555388?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1555388?seq=1#page_scan_tab_contents)].
- González de la Rocha, M. (2006), "Vanishing assets: Cumulative disadvantages among the urban poor", en Fernández-Kelly, P. y J. Shefner (eds.), *Out of the shadows. Political action and the informal economy in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 97-123.
- Hubbard, P. J., R. Kitchin, B. Bartley y F. Duncan F. (2002), *Thinking Geographically: Space, Theory and Contemporary Human Geography*, Continuum, International Publishing Group, Londres.
- Johnston, R. J., (1991), *A Question of Place, Exploring the Practice of Human Geography*, Blackwell, Oxford, 280 pp.
- Johnston, R. J., D. Gregory, G. Pratt y M. Watts (eds.) (2000), *The Dictionary of Human Geography*, cuarta edición, Oxford, Blackwell.
- Kaplan, D., J. Wheeler y S. Holloway (2009), *Urban Geography*, segunda edición, John Wiley and Sons, EE.UU.
- Knox, P. y S. Pinch (2000), *Urban Social Geography. An Introduction*, cuarta edición, Prentice Hall.
- Lupton, R. y A. Power (2002), "Social Exclusion and Neighborhoods", en Hills, J., J. Le Grand y D. Pichaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-140.
- Martin, R. (2001), "Geography and public policy: the case of the missing agenda", *Progress in Human Geography*, vol. 25, núm. 2, pp. 189-210.
- Martin, R. (2004), "Editorial: Geography: making a difference in a globalizing world", *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 29, pp. 147-150.
- Ortega Valcárcel, J. (2004) "La Geografía para el Siglo XXI", en Romero J. (coord.), *Geografía Humana. Procesos, Riesgos e Incertidumbres en un Mundo Globalizado*, Editorial Ariel, Barcelona, España, pp. 25-53.
- Pacione, M. (2001), *Urban Geography: A Global Perspective*. Routledge, Londres, 724 pp.

- Pain, R., M. Barke, D. Fuller, J. Gough, R. McFarlane y G. Mowl (2001), *Introducing Social Geographies*, Arnold, Londres.
- Pain, R. (2003), "Social Geography: on action-oriented research", *Progress in Human Geography*, vol. 27, núm. 5, pp. 649-657.
- PNUD (1999), *Informes sobre Desarrollo Humano*, Mundi Prensa, Madrid.
- PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundi Prensa, Madrid.
- Philo, C. (ed.) (1995), *Off the Map: The Social Geography of Poverty in the UK*, Child Poverty Action Group, Londres.
- Portes, A. y Roberts, B. (2008), "Introducción: La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal", en Portes, A., B. Roberts y A. Grimson (coords.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 13-59.
- Power, A. (2000), "Poor Areas and Social Exclusion", en Power, A. y W. J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of Cities*, London School of Economics (CASE Paper, 35).
- Romero González J. (2004), En las puertas del siglo XXI, en Romero, J. (coord.) *Geografía Humana. Procesos, Riesgos e Incertidumbres en un Mundo Globalizado*, Barcelona, Ariel, pp. 11-24.
- Saraví, G. A. (2006), "Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina", en Saraví, G. A. (ed.), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Prometeo Libros, México, pp. 19-52.
- Saraví, Gonzalo A. (2011), "Nuevos escenarios de la pobreza en América Latina: Exclusión y desigualdad", en De la Vega Estrada, S. y G. de la L. Juárez (coords.), *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas*, Serie Estudios, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-X, México, pp. 83-106.

## **Hemerografía**

- Avilés, K. (2012), "De los 7.8 millones de 'ninis', 75% son mujeres: Tuirán", Periódico *La Jornada*, Sección Capital, 9 de marzo.
- Boltivik, J. (2005), "La pobreza en México (2000-2004)/ I" Periódico *La Jornada*, Sección Economía Moral, 11 de noviembre.
- Díaz, A. (2011), "Desnutrición infantil, uno de los problemas de la población urbana de áreas marginadas", Periódico *La Jornada*, Sección Sociedad y Justicia, 29 de abril.

- Gómez, M. (2011) “Pobreza y violencia adquieren en México un perfil urbano: ONU”, Periódico *La Jornada*, Sección Sociedad y Justicia, 24 de noviembre.
- González, A. (2009), “Existen en México 54.8 millones de pobres, 51% de la población”, Periódico *La Jornada*, Sección Economía, 9 de agosto.
- Milenio*, 29 de julio de 2011, Evolución de la Pobreza en el DF (2008-2010), Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Boletín de Prensa, [[http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evolu\\_bol.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evolu_bol.pdf)].
- Poy, L. (2012), “Serias desventajas educativas en niños de los barrios pobres: Unicef”, Periódico *La Jornada*, Sección Sociedad y Justicia, 1º de marzo.
- Roldan, N. (2009), “Aumenta 2.6% la pobreza en el país, reporta Evalúa DF”. Periódico *Milenio*, Sección Política, 29 de julio.

## Capítulo 2. Pobreza, espacialidad y mapas. La geografía de la pobreza

*Josefina Hernández*

Laboratorio de Análisis Geoespacial,  
Instituto de Geografía, UNAM

### Introducción

La distribución y variación espacial de la pobreza en México ubica como áreas más críticas los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con los más altos índices de pobreza reportados por CONEVAL. Las mediciones periódicas de la pobreza muestran cambios, persistencias y grandes desigualdades, así como la situación de pobreza de los grupos en riesgo, como los adultos mayores, la población infantil, la población con discapacidad y la población indígena. En las comunidades indígenas se reportaba para 2014 un 72.3% en situación de pobreza, 41.7% correspondía a pobreza moderada y 30.6% a pobreza extrema.

Conocer la distribución espacial de un fenómeno y sus variaciones constituyen herramientas importantes e indispensables para el diseño y la aplicación de las políticas públicas. Sin embargo, dentro de la amplia literatura existente sobre la pobreza, destacan los trabajos tradicionales de economistas, sociólogos e historiadores, notándose una falta de análisis de la distribución espacial de la pobreza.

Longhi (2011) destaca esta falta de interés y señala que “quizás sea ésta una de las mayores deudas de los estudios sociales en la actualidad” y analiza los cambios en la distribución espacial de la pobreza a partir de la relación con la mortalidad infantil, ya que esta da cuenta de las condiciones de vida de la población.

En la búsqueda por conocer las investigaciones geográficas realizadas sobre la pobreza o en otras palabras la “geografía de la pobreza en México”, surgió el interés por desarrollar el presente capítulo. Las preguntas planteadas fueron: ¿cuándo surgió el interés por el estudio de la pobreza?, ¿qué son los mapas de pobreza y quién los elabora?, ¿quién elaboró el primer mapa de pobreza?, ¿cómo surge en geografía el interés por el estudio del bienestar? y ¿qué tipo de publicaciones y

temáticas se han desarrollado en México dentro de la geografía de la pobreza? Se tratará de responder a estas preguntas en los párrafos siguientes.

## **El problema y su estudio**

La pobreza en México es un problema arraigado que está presente en todos los municipios del país; se estima que nueve de cada 20 personas viven en pobreza. De acuerdo con los resultados de la medición de pobreza 2014, 55.3 millones de personas están en condición de pobreza (46.2%), de estas 11.4 millones en pobreza extrema, con 11 estados donde más de la mitad de su población era pobre y siete concentraban poco más de la mitad de las personas en pobreza. Asimismo, se señala que el crecimiento de la última década en América Latina permitió una reducción a casi la mitad de la pobreza, pero creó una población extremadamente vulnerable ya que hay millones de personas que no son pobres pero tampoco ingresaron a la clase media (Justo, 2014). Como señala Bowley (citado por Hartwell, 1972), tal vez no exista una prueba más fehaciente del progreso de un país que aquella que muestra qué porcentaje de su población está sumida en la pobreza. A largo de los últimos 60 años México ha sufrido seis crisis<sup>1</sup> económicas que han influido en el nivel de bienestar de la población.

En el periodo comprendido entre 1940 a 1970, México tuvo un rápido desarrollo económico al aplicar el modelo de crecimiento hacia adentro basado en la sustitución de importaciones y que sería el eje de industrialización del país. Dentro de este periodo se identifica la etapa de “desarrollo con estabilidad”, entre 1957 a 1970, en la que se da énfasis a la estabilidad monetaria y cambiaria. Sin embargo, a pesar del periodo de crecimiento sostenido sin una grave crisis estructural, no se pudo evitar que la pobreza total continuara creciendo. Es a partir de la crisis de 1982, en la etapa neoliberal, que el nivel de pobreza aumenta dramáticamente; sus efectos sobre el empleo fueron agudizados por la política de cambio estructural. Se presentó el aumento tanto de la pobreza relativa, 9.5% entre 1981 y 1988, como del número total de pobres, el cual aumentó en cerca de 11.5 millones de personas (Soria, 1997).

Las pobreza de indiscutible carácter estructural es un fenómeno que priva a los individuos de lo necesario para la vida, así como los medios y recursos

---

<sup>1</sup> Una crisis se caracteriza por una interrupción brusca de la producción. En México las causas han sido devaluaciones (1953, 1976, 1994), caída del precio del petróleo (1982) y el *crack* bursátil (1987, 2008).

para modificar dicha situación (Sánchez, 2010). Como mencionó Monlau en su trabajo “Remedios del pauperismo” publicado en 1845 (Capellán, 2007), a medida que el hombre se apropia para su uso de un mayor número de objetos, a medida que progresan la industria, la civilización y el lujo, el hombre tiene más necesidades, y es preciso ser más rico para no estar privado de lo estrictamente indispensable.

Se considera que la pobreza como problema social fue descubierta en los Estados Unidos por Michael Harrington en su estudio “La otra América: pobreza en los Estados Unidos”, publicado en 1962. Desde entonces el número de aportaciones sociológicas y económicas a este tema ha aumentado rápidamente (Lis y Soly, 1979).

En América Latina la preocupación por la pobreza está estrechamente relacionada al incremento de los procesos migratorios campo-ciudad que elevaron las tasas de concentración en las ciudades, especialmente en las capitales y en los polos de desarrollo. El problema de la pobreza se hizo visible a partir de los procesos de concentración “al margen” de las ciudades (Franco, 1977).

En México es hasta los años setenta que se inicia un impulso en el ámbito académico por estudiar la pobreza, básicamente a partir del concepto de marginación. Se pueden mencionar los trabajos de Montaña (*Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, 1976), Lomnitz (*Cómo viven los marginados*, 1978) y Tello y Cordera (*La desigualdad en México*, 1984) (citados por San Juan, 1985).

Entre los puntos más estudiados dentro de la amplia literatura existente sobre la pobreza destacan el concepto, la medición<sup>2</sup> y temáticas como: factores causales, propuestas metodológicas y evaluación de cambios presentados a partir de ajustes económicos estructurales, como el neoliberalismo.

El tema de la pobreza ha sido abordado por las ciencias sociales, mostrando gran interés en la comprensión de este fenómeno. Sobresalen los trabajos de los sociólogos Julio Boltvinik y Araceli Damián y el economista Miguel Szekely. Sin embargo, no aparecen trabajos realizados por geógrafos en una cantidad que permita considerarlos parte de una línea de investigación consolidada, como la geografía urbana y la geografía de la salud.

---

<sup>2</sup> Entre los métodos de medición más utilizados e internacionalmente reconocidos tenemos: el monetario o línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI) y método integrado de medición de la pobreza (MMIP). Los indicadores antropométricos son otras medidas no monetarias dentro del enfoque objetivo de medición de la pobreza. Un ejemplo representativo para México es el trabajo de López Alonso (2012). La autora identifica una disminución a largo plazo en los niveles de vida de los estratos más bajos de la población entre 1850 y 1920, representada por la altura registrada de soldados rurales y federales nacidos en este periodo.

Básicamente tres grupos de especialistas han abordado el estudio de la pobreza: los historiadores, los economistas y los sociólogos. Desde la economía se ha definido habitualmente la pobreza en función de los salarios reales que están por debajo de alguna norma aceptada respecto de lo que constituye un “nivel de vida razonable”; desde la sociología se introdujo el concepto de relatividad en el estudio de la pobreza, para hacer hincapié en la desigualdad como criterio estimativo fundamental y desde la historia se preocuparon por la documentación y se limitaron a registrar en forma de crónica las condiciones de vida y de trabajo del estrato más bajo de la sociedad (Hartwell, 1972).

Una característica de estos trabajos es la presentación de resultados en forma de tablas o cuadros, que si bien son importantes, no permiten obtener más riqueza de la información como la que podrían aportarnos su representación cartográfica. En el caso de la pobreza es fundamental disponer de mapas de pobreza para identificar la situación, además de contar con indicadores adecuados. Se considera que para el análisis de la pobreza se deben responder tres preguntas: ¿quiénes son los pobres?, ¿dónde están? y ¿cuántos son?, lo que remitiría al concepto, a su distribución espacial y a su medición (Corredor, 2004).

En la actualidad las ciencias sociales han reconocido la importancia del espacio y la espacialidad de todos los fenómenos, sistemas y procesos sociales, y afirman que no es posible la comprensión de la sociedad y sus procesos sin considerar el espacio (Delgado, 2003).

## **Los mapas de pobreza**

La pobreza como fenómeno social tiene una componente espacial de importante carácter explicativo, que puede ser analizada a través de la elaboración de mapas. Los “mapas de pobreza” permiten identificar la distribución y la dimensión espacial de la pobreza, así como zonas de concentración. Estos mapas actualmente constituyen un instrumento de focalización<sup>3</sup> para la asignación eficiente del gasto público y son el producto de la aplicación de un método de medición.

La focalización de políticas y programas de superación de la pobreza surge en América Latina en el marco de la crisis económica y social de los años 80,

---

<sup>3</sup> La focalización es una herramienta principalmente instrumental y operativa, por lo que existen tantos métodos de focalización como programas para la reducción de la pobreza. La Secretaría de Desarrollo Social identifica la población en condición de pobreza mediante el método de comprobación de medios de vida aproximados.

como un resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población de la región y de las insuficiencias de las estrategias sociales para enfrentarlas. La focalización es parte de los esfuerzos por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales, y surge en oposición al universalismo de las políticas públicas (Brodersohn, 1999).

Apenas en la década de los setenta había surgido la preocupación de la pobreza en América Latina bajo el término de marginalidad, donde destaca la decisión del Banco Mundial de contribuir financieramente a la implementación de políticas tendientes a erradicar principalmente la pobreza rural. A partir de este hecho diversos organismos y entidades gubernamentales iniciaron estudios sobre la situación de los grupos pobres (Franco, 1977).

Los primeros programas en México contra la pobreza orientados hacia el sector rural, desarrollados en la década de los setenta, fueron el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider, 1970-1982) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1976-1983). Antes de 1970 la pobreza se enfrentó con la beneficencia, la asistencia o la caridad pública (Villarespe y Sosa, 2008).

Las primeras mediciones de pobreza en México las realizó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1980-1982. En dicha investigación se construyó una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) cuyo costo constituye la línea de pobreza, y se elaboró el primer “mapa de marginación” con datos del Censo de Población y Vivienda de 1970, al que se le aplicó una metodología de necesidades básicas insatisfechas que continúa adoptando el Consejo Nacional de Población (Conapo), actualizando con información censal el mapa de marginación del país en diferentes niveles de desagregación (véase Figura 1 en Anexo). En 1993 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Económica para América Latina (INEGI-CEPAL) publicaron el estudio *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, aplicando la variante línea de pobreza (Boltvinik, 2001). Y a partir de 1988 que los gobiernos de México empezaron a implementar programas sociales para combatir la pobreza, como Solidaridad, Progresá, Oportunidades y, más recientemente, Prospera en 2014.

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es la institución que se encarga de realizar la medición oficial de la pobreza. Fue creada en 2006 por decreto de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en 2004. También tiene como atribución la elaboración de “mapas de pobreza” (véase Figura 2 en Anexo) que deberán realizarse cada dos años a nivel de entidad federativa y cada 5 años a nivel municipal (LGDS, 2004).

Básicamente, el Estado y los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han impulsado las políticas de combate contra la pobreza (Villarespe, 2001), mostrando un interés por su dimensión espacial con la elaboración de mapas.

Los “mapas de pobreza” proveen información sobre la distribución y concentración de la pobreza, lo que permite mejorar el diseño de los programas. Pero, además, son un insumo importante en las investigaciones del fenómeno de la pobreza, que combinado con más información pueden fortalecer los estudios sobre esta temática.

Actualmente podemos conocer qué tan desiguales estamos y los diferentes niveles de pobreza en el país, qué patrón espacial presenta la distribución de la pobreza, qué municipios tienen mayor o menor nivel de pobreza, qué diferencia hay entre la cabecera y el resto del municipio. Sin embargo, ¿qué importancia han tenido los mapas?, ¿cómo se ha abordado el tema de la pobreza por parte de la geografía?

## **Los orígenes de la cartografía de la pobreza**

La pobreza es uno de los fenómenos sociales más antiguos de la sociedad; el interés y forma de enfrentarla ha cambiado a lo largo de la historia, pasando de ser considerados en una época los “pobres de Cristo” hasta convertirse en un problema social. Es en Inglaterra en donde se realizan los primeros cálculos del número de pobres, además de la distinción de los pobres por categorías. Se consideraban los pobres irrescatables por los vicios y los pobres a pesar suyo que merecían la asistencia de la sociedad; esta división predominó hasta el siglo XVIII (Franco, 1977).

Los primeros trabajos que exploran la pobreza, tanto de forma descriptiva como cuantitativa, se sitúan en Londres del siglo XVIII, en donde un tema habitual eran la pobreza, las enfermedades y el hacinamiento. De acuerdo con Dorling y Pritchard (2010), en Inglaterra y Gales se localizan los “orígenes de la estadística y la cartografía de la pobreza”. Se considera la primera descripción de la geografía de la pobreza en Inglaterra a la gráfica de Karl Pearson denominada: “Estadísticas de pauperismo en Inglaterra y Gales, distribución de 632 Cooperativas, 1891”. Pearson utiliza los datos del Apéndice I del estudio “Los ancianos pobres en Inglaterra y Gales” (1894) de Charles Booth. Con el fin de entender porqué puede haber más gente pobre en unas áreas que en otras, sobrepuso dos fechas de datos a partir de dos curvas, concluyendo que la pobreza reproduce

pobreza después de observar que “la curva de pauperismo de 1881 al compararse con la de 1891, se desliza de derecha a izquierda”.

Charles Booth fue contemporáneo de Pearson y elaboró el primer mapa detallado de pobreza y riqueza en Londres (véase Figura 3 en Anexo). Booth vivió en Londres, una ciudad que se enfrentaba a la pérdida de empleo en los muelles y astilleros londinenses de la zona oriental, además de malas condiciones de vida, trabajos mal pagados en industrias que aceptaban el empleo de mujeres y niñas (Walkowitz, 1995).

Para la década de 1880 la pobreza había estado presente en la sociedad inglesa por más de cien años. La revolución industrial había traído consigo cambios profundos en la organización social y un cambio fundamental en la economía. Para algunos sectores de la sociedad estos cambios dieron lugar a, o se añadieron, a su empobrecimiento (Bales, 1994).

En “El grito amargo del Londres marginado”, folleto publicado por Andrew Mearns, que detalla las condiciones de vivienda de los pobres en el sur de Londres, es reconocido como un documento fundamental en la reforma de la vivienda británica del siglo XIX (Leckie, 2012). Después de la publicación de Mearns, la preocupación de la población fue en aumento, lo que motivó que varias “comisiones de investigación” iniciaran una evaluación de los barrios marginales. En 1884 el Lord Mayor’s Fund solicitó el apoyo a la sociedad de estadística motivado por el interés por conocer las formas de asistencia que habían probado su utilidad en el pasado (Bales, 1994).

La proliferación del problema de la pobreza en Londres fue reportada con frecuencia de forma exagerada por periódicos de la época. En 1885 un análisis de Henry Hyndman indicó que aproximadamente 25% de la población vivía en pobreza extrema, lo cual fue cuestionado por Booth, un investigador social, visionario y filántropo. Declaraciones vagas como esta influyeron para que comenzara un estudio científico completo de la condición de los pobres que vivían en Londres (Alam, 2011). Su intención era demostrar que la incidencia y las causas de la pobreza podrían ser medidas con precisión, respondiendo dos preguntas: ¿cuántas personas eran pobres y por qué eran pobres? (Bales, 1994).

Booth inició su estudio durante la crisis de 1886 y encontró que la extensión de la pobreza superaba las estimaciones, pero el peligro estaba más focalizado. El este de Londres era mucho más heterogéneo de lo que indicaban las representaciones del “Londres marginado”. Dividió a la población en 8 categorías e identificó 35% de los habitantes de la porción oriental como personas que vivían más o menos en la escasez, el 22% en el “umbral de pobreza” y el 13% por debajo de este, un grupo para el que “no es imaginable una vida decente”. Cuando amplió

su investigación al resto de Londres descubrió una situación aún más alarmante: muchas más áreas de la ciudad estaban también afectadas por la pobreza, y prácticamente un tercio de sus habitantes vivían en la miseria (Walkowitz, 1995).

Booth consideró el desempleo o los salarios bajos como motivo de la pobreza en el 55% de las familias “muy pobres” y en 68% de las familias pobres. Para explicar la distribución espacial resultante Booth planteó la hipótesis de las migraciones sucesivas, en la que los pobres hacinados en el centro se veían obligados a migrar a otros barrios, lo cual propiciaba la salida de los ricos hacia las periferias. Además, señaló las costumbres y el carácter social de los habitantes, como factores componentes de las “zonas pobres”, así como la proximidad o lejanía a las zonas industriales y la accesibilidad a otras áreas (Walkowitz, 1995).

La investigación de Booth se publicó finalmente en 1903 con el nombre de *La vida y el trabajo de la gente de Londres*. Entre sus contribuciones relevantes destacan: la definición de las causas subyacentes de la pobreza, la condición fluctuante de la pobreza en el tiempo, el concepto de necesidades mínimas para medir la pobreza, la formulación de encuestas y la categorización por clases. Sin embargo, lo innovador del trabajo es la introducción de un enfoque geográfico para la investigación social, categorizando a la población (A-H) de los más pobres a los más ricos para crear el mapa de distribución de la pobreza<sup>4</sup> en Londres, uno de los primeros ejemplos de cartografía social o geografía de la pobreza en la historia (Alam, 2011).

## La geografía de la pobreza

Problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la marginación han sido temas tratados por la geografía desde finales de los años sesenta, con el surgimiento de la geografía radical<sup>5</sup> y en contraposición a la geografía cuantitativa de los años cincuenta. Algunos autores consideraban un énfasis excesivo de los geógrafos cuantitativos en las técnicas de investigación que iban en disminución

---

<sup>4</sup> Pocos años más tarde, en 1901, Seebohm Rowntree, influenciado en parte también por Booth, dibujó el mapa de la pobreza y la riqueza en York (Dorling y Pitchard, 2010).

<sup>5</sup> “La geografía radical surge como una tendencia y una orientación más preocupada por los problemas sociales que llega a utilizar, si es necesario, el método cuantitativo para resolver dichos problemas, pero a la vez, generando en la geografía nuevos conceptos, nuevas teorías y nuevos métodos de estudio y análisis que pasan a consolidar una base teórica, filosófica y hasta ideológica en un nuevo paradigma geográfico que contribuye paulatinamente en la construcción teórica de la ciencia geográfica” (Beraún, 2006).

de su dedicación a los problemas reales. Aparece entonces como enfoque alternativo la geografía del bienestar, cuyo punto esencial sería la calidad de vida de la población (Capel y Urteaga, 1991). Los geógrafos comenzaron a “pensar más conceptualmente acerca de las conexiones entre el bienestar, la (in)justicia, la pobreza y el lugar” (Philo, 1995 citado por Fuller y Gough, 2001). Peet, en su artículo “Desigualdad y pobreza” (1974), señalaba que la desigualdad se perpetúa a través del medio en que cada individuo nace (citado por Capel y Urteaga, 1991).

Algunos geógrafos cuantitativos, que llegaron a ser los geógrafos radicales más destacados, comenzaron a considerar temas olvidados como la pobreza los guetos, utilizando técnicas cuantitativas siempre que no alteren el enfoque social (Oropeza y Díaz, 2007).

La década de los setenta se caracterizó por trabajos socialmente interesados en la pobreza; sin embargo, desde 1920 el geógrafo Jean Brunhes señalaba que el estudio de la pobreza debe significar no simplemente estadísticas, sino un intento de localización precisa, ya que establecer la distribución espacial de la pobreza es un medio para conocerla con más exactitud y es, sin duda, también un medio de aliviar y curar de una manera abstracta y más eficaz (citado por Pacione, 1999). Ochenta y cinco años después el elemento “espacial” sigue remarcándose como lo indican Tissot y Poupeau (2005): “la cuestión de la pobreza no parece más poder ser expresada, descrita y discutida de otra manera que con un registro espacial y con la ayuda de categorías territoriales”.

Precisamente la ubicación de los fenómenos en el espacio expresa el problema geográfico central de la distribución, y nos lleva a preguntar acerca del significado de la presencia o ausencia, del agrupamiento a la dispersión de cualquier cosa o grupo de variables en términos de extensión de área. Aunque la ubicación geográfica no da sentido al trabajo del geógrafo, sino las cualidades diferenciadoras del espacio terrestre (Sauer, 1941).

En el caso de la pobreza sus causas y sus geografías son tan controvertidas como su propia definición, los patrones geográficos de la pobreza son complejos y la geografía en sí misma no causa la pobreza, solo es un aspecto de las relaciones y procesos sociales (Fuller y Gough, 2001).

En este contexto, Longhi (2011) señala que no se ha concedido un interés principal al análisis en términos de distribución espacial de la pobreza. Quizá sea esta una de las mayores deudas de los estudios sociales en la actualidad. La distribución espacial de un fenómeno y sus variaciones constituyen herramientas importantes y tal vez imprescindibles para el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

En la última década se han realizado trabajos sobre la pobreza hechos por geógrafos o desde un enfoque geográfico. Por ejemplo, en España se han planteado trabajos que tratan la evolución de la pobreza incorporando procesos demográficos de envejecimiento, cambios en las formas familiares y expansión de los hogares unipersonales y la inmigración. Esto desemboca en lo que se denomina poblaciones en riesgo permitiendo su evaluación numérica y conocer su distribución espacial (Pujadas y Mendizábal, 2002).

Otros estudios en Londres han probado la hipótesis que el patrón de mortalidad, por causas conocidas referidas a la privación en las etapas tempranas de la vida, puede ser mejor predicha por la distribución de la pobreza de finales del siglo XIX que por la distribución de finales del siglo XX (Dorling *et al.*, 2007). En Argentina han trabajado en busca de interpretar el vínculo entre pobreza y mortalidad infantil, que se manifiesta en las denominadas «enfermedades de la pobreza» (Bolsi *et al.*, 2009).

Finalmente, en Londres proponen la medición simultánea de la pobreza y la riqueza dentro de las ciudades, ya que su distribución espacial no es independiente; su comprensión permitiría entender los procesos que las crean y mantienen, y utilizan para su análisis los censos y los datos del estudio de Charles Booth de hace 100 años, lo que les permite identificar las concentraciones (Orford, 2004).

La distribución espacial de la pobreza, identificando diferentes patrones y concentraciones, representa un amplio campo de estudio para el análisis geográfico, como la pobreza urbana que se caracteriza por concentrarse en zonas periféricas, muchas veces como asentamientos irregulares con altos grados de marginación, cuya población con ingresos bajos, empleos precarios o informales, son el resultado de alguna crisis económica. La pérdida de empleo a causa de una crisis económica representa una gran amenaza para el nivel de vida de las personas, como señala Ochoa (2013): el mercado de trabajo es el principal mecanismo de transmisión de la crisis hacia las condiciones de vida de la población.

## **Metodología de búsqueda y selección de revistas y artículos**

La metodología utilizada para conocer cómo se ha abordado el estudio de la pobreza en geografía se ha centrado en la búsqueda y el análisis bibliográfico. Los sujetos de estudio fueron profesionistas en geografía de alguna de las siete instituciones principales de geografía en el país. En México existen siete instituciones

de geográfica, seis universidades y un Colegio, las cuales conforman una red<sup>6</sup> de colaboración académica. Los investigadores adscritos a estas instituciones tienen diversas formaciones académicas y diferentes líneas de investigación. Al hacer una primera revisión, solo un investigador reportó como línea de investigación “la geografía de la marginación”, y en su curriculum solamente dos investigadores reportan trabajos relacionados con el tema de pobreza o desigualdad.

Se procedió entonces a seleccionar a los investigadores del área de geografía humana, para hacer una búsqueda a partir de su nombre en las diferentes bases de datos bibliográficas como Redalyc, CLASE, CONRICYT y DGB UNAM. La búsqueda por investigador con palabras clave principales se realizó además con el buscador de Google para identificar libros y capítulos en libros. El resultado no fue muy alentador, solo reportó un libro y dos artículos de investigación.

Se realizó también una búsqueda en las disertaciones en la carrera de geografía con el tema de pobreza y términos afines. Esta búsqueda se hizo solo para la FFYL, UNAM, que para la carrera de geografía reporta a la fecha 2 434 disertaciones. Los resultados fueron 11 del tema pobreza, 7 de marginación, 1 de exclusión social, 1 de desigualdad social y 11 de vulnerabilidad social; lo que representa solo 1.2% del total de las disertaciones. Las carreras cuyos profesionistas abordan más el tema de pobreza son: 25 de sociología, 79 de economía y 2 de historia.

Las disertaciones sobre el tema de pobreza presentan fechas entre 2003 y 2014, las áreas de estudio comprenden a la Ciudad de México, Oaxaca, Morelia y Veracruz, y los análisis abordan los asentamientos irregulares y zonas periurbanas así como barrios pobres como manifestación del periodo neoliberal.

En el tema de marginación las fechas comprenden entre 1998 y 2014, las áreas de estudio a la Ciudad de México, Oaxaca, Querétaro y Estado de México, y abordan el análisis socioeconómico.

Para el caso de la vulnerabilidad social las fechas comprenden de 1997 a 2014, las áreas de estudio a Colima, Yucatán, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Izta-palapa y Cuenca La Ciénega, Estado de México; sus análisis incluyen inundaciones, afectación por ciclones, hundimientos y reubicaciones.

En una segunda etapa se hizo una selección de las revistas con base en el Social Sciences Citation Index, a partir de la categoría Geography. Se obtuvo

---

<sup>6</sup> Integran la Red Nacional de Instituciones Geográfico Universitarias (RENIG) la Universidad de Guadalajara, la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de Michoacán, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Quintana Roo, la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma de Guerrero.

una lista de 76 publicaciones periódicas de las cuales se seleccionaron 36.<sup>7</sup> La búsqueda se llevó a cabo en varios buscadores, entre ellos Web of Science del ISI, así como en bases Scielo, Redalyc, CLASE, CONRICYT y DGB UNAM; se buscó mediante las palabras clave pobreza, marginación, análisis espacial y geografía.

Se realizó también una búsqueda con “geography of poverty” en el Web of Science, lo que arrojó 28 productos, entre libros y artículos. Al buscar “poverty” y como disciplina “geography” se obtuvieron 1 092 resultados; para pobreza y distribución espacial 53 y para pobreza y ciencias sociales 21 189. Cabe aclarar que la búsqueda de pobreza, combinada con geografía como disciplina, se hizo para todos los campos sin restringirlo solo al título. En el caso de “geography of marginalization” resultaron 3 productos.

Al refinar la búsqueda para México con “geography” “poverty” y “marginalization”, se obtuvieron 16 resultados en revistas como *Urban Studies*, *World Development*, *Journal of Development Effectiveness*, *Journal of Development Studies* y *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*.

## Conceptos y temáticas desarrolladas en las investigaciones

En las investigaciones revisadas se trató de identificar tres elementos, importantes en cualquier estudio que aborde el tema de la pobreza: el concepto, la medición y la temática estudiada. A continuación se hace una breve presentación de las investigaciones revisadas.

*Concepto.* Se considera que el concepto de pobreza básicamente se puede definir según el interés particular del investigador, dada su dificultad para conceptualizarlo. En los artículos y otras publicaciones revisadas los conceptos que se manejaron fueron el de marginación y pobreza. Particularmente García *et al.* (2012) señalan la diferencia entre los dos conceptos, puntualizando que la pobreza implica la falta de ingresos para la supervivencia y la marginación hace referencia a una exclusión de ciertos grupos sociales a “beneficios” que puedan

---

<sup>7</sup> Se obtuvieron 62 artículos con la temática de pobreza de la revisión de 36 revistas: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, *Annals of the Association of American Geographers*, *Applied Geography*, *Applied Spatial Analysis and Policy*, *Áreas* Revista Internacional de Ciencias Sociales, *Australian Geographer*, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, *Computers, Environment and Urban Systems*, *Cuadernos Geográficos*, *Revista Colombiana de Geografía*, *Cultural Geographies*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Estudios Socioterritoriales*, *Revista de Geografía*, *Eurasian Geography*

propiciar mejores condiciones de vida. Por su parte Campos (2009) propone el concepto de marginación socioespacial y lo define como: “el proceso donde la población no puede acceder al disfrute de los beneficios que le otorga la pertenencia a un estado determinado, es decir, a sus derechos como ciudadano y que en cierta forma le otorgan un estatus de igualdad con respecto a otros, ni participa en las esferas económica, política y social de igual forma que otros ciudadanos, esto por limitantes inherentes al sistema económico en el que se desarrollan, a la falta de oportunidades, a las limitaciones de tipo geográfico del territorio en donde se reside y al sistema de distribución y localización de los beneficios a los que tiene derecho la población”.

*Medición.* Entre las investigaciones revisadas algunas aplicaron métodos tradicionales de medición de la pobreza y marginación; otras los mejoraron incorporando otros indicadores o construyendo unos nuevos que permitieran identificar y cuantificar la población pobre y marginal.

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue utilizado para medir y diferenciar los niveles de pobreza. Con esta medición serán pobres aquellas personas que tengan alguna necesidad prioritaria insatisfecha como agua, drenaje, suministro de electricidad, el número de habitaciones por persona, un cuarto de baño y la cocina, la vivienda, la salud y la educación. En algunos estudios el NBI se aplicó básicamente a escala local, en asentamientos irregulares del sur de la Ciudad de México, por autores como Aguilar y López (2013, 2015). A partir de esta medición, resalta la identificación de niveles de pobreza en los asentamientos y colonias estudiadas, identificándose grados de pobreza extrema, así como una proporción alta de pobreza absoluta, evidenciada por mala calidad de la vivienda, hacinamiento y por la falta de acceso a servicios de educación y salud.

Por otra parte, otro indicador utilizado fue la línea de pobreza (LP), según la cual se consideran pobres a aquellas personas con un ingreso menor a una línea de pobreza definida, permitiendo establecer porcentajes de personas pobres por carencia de ingresos. En los estudios revisados, resalta el de Aguilar y López

---

*and Economics, Geoforum, Geographical Analysis, Geographical Research, GeoGraphos. Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales, International Journal of Urban and Regional Research, Investigaciones Geográficas, Papeles de Población, Perspectiva Geográfica, Polis. Revista Latinoamericana, Redes: revista hispana para el análisis de redes sociales, Revista de Geografía Norte Grande, Revista Geográfica de América Central, Revista INVI, Scottish Geographical Journal, Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Singapore Journal of Tropical Geography, Social & Cultural Geography, South African Geographical Journal, The Annals of Regional Science, The Geographical Journal, The Professional Geographer, Transactions of the Institute of British Geographers, Urban Geography.*

(2013) que identifica con 43% la población que se encuentran en la categoría de pobreza extrema y con 30% la que se encuentran en la pobreza absoluta. Categorías definidas a partir de rangos establecidos por número de salarios mínimos.

Otros autores utilizan la metodología del índice de marginación de Conapo. En su estudio García *et al.* (2012) modifican las variables originales del índice de marginación e incorporan a la metodología las variables sobre incidencia de asaltos, alcoholismo, drogadicción y prostitución. Por su parte Méndez *et al.* (2004) plantean que la mortalidad infantil es uno de los indicadores de salud de mayor utilidad para evaluar el grado de desarrollo alcanzado en un país o región, por lo que sugieren la necesidad de considerar la inclusión de variables como la tasa de mortalidad infantil (TMI) en la medición de la marginación.

En otro trabajo se plantea la ausencia en la consideración de los recursos naturales, por lo que Ceja (2004) sugiere que deben considerarse tres factores: naturales, sociales y económicos. A partir de un análisis en dos dimensiones considera, por un lado, las variables sociales y económicas y, por otro lado, las variables condicionantes del territorio. Menciona que esta propuesta la incluirá en una nueva metodología. Campos (2009) también propone una nueva metodología al destaca la influencia de factores territoriales en la condición de la población marginada, y propone la accesibilidad a los servicios (salud, bancarios, mercados y/o tiendas de autoservicio y farmacias) como clave para medir el componente de la marginación espacial. Utiliza los indicadores tradicionales de dimensión económica y de bienestar (aespacial), aplicando el cálculo de componentes principales y la dimensión territorial (espacial) aplicando el índice de accesibilidad, para finalmente generar un indicador de marginación socioespacial integrado.

Destaca el método utilizado por Méndez y Vieyra (2013) de medios de vida sostenibles, del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, herramienta de diagnóstico que considera la capacidad de mantener o mejorar el nivel de vida actual sin minar la base de recursos naturales. Para que esto suceda la población debe ser capaz de superar y recuperarse de tensiones y crisis.

*Temáticas.* En cuanto a la relación de la pobreza o marginación con otras variables, Méndez *et al.* (2004) señalan que la combinación del análisis de la mortalidad infantil con la marginación permitió identificar los contrastes y ubicar procesos específicos de desarrollo regional que pudieron haber impactado la mortalidad infantil. Entre los municipios en que se incrementó la TMI destacan algunos ubicados en la costa y en la ex zona henequenera de Yucatán, que coincide con el deterioro en las condiciones de vida de la población, por el desplome de la industria del agave. Asimismo mencionan que durante el período de 1990

a 2000 ocurrió un importante aumento de la marginación, que se incrementó de 58% a 73%.

La situación de pobreza y segregación que enfrentan los indígenas en relación con su migración a la ciudad son estudiadas por Martínez (2013), quien plantea las desventajas sociales y de poco apoyo gubernamental a las que se enfrentan los indígenas. La información que incorpora en su estudio es la situación migratoria, condiciones de sus lugares de origen, características de los hogares que habitan, acceso a servicios públicos y de salud, escolaridad, situación laboral e ingresos. Identifica que, en gran parte, el grupo de riesgo es un grupo joven menor a 35 años, que presenta problemas para acceder al mercado de trabajo, servicios básicos y una dieta adecuada.

Ceja (2008) menciona la relación entre la degradación de los suelos y los índices de marginación. Considera que la pobreza en el medio rural, a causa de la descapitalización sufrida por el sector, es un factor importante en la degradación de los suelos. Señala que el campesino, al no poder invertir en obras de mejoramiento de sus tierras, genera más pobreza y acentúa el círculo de deterioro de los recursos naturales y la pobreza.

Sobresalen tres estudios que se enfocan en la situación de la pobreza en la zona peri-urbana de la Ciudad de México, y que estudian los asentamientos irregulares y los campesinos de las zonas rurales de la periferia. Aguilar y López (2009) analizan tres asentamientos irregulares en la zona sur del área peri-urbana de la Ciudad de México, en la delegación Xochimilco. Señalan que uno de los principales problemas que los pobres urbanos enfrentan en las grandes ciudades es su exclusión sistemática a un acceso seguro al agua por su condición de pobreza, siendo forzados a participar en un mercado privado informal.

Otro estudio, de Aguilar y López (2013), plantea que la situación económica en México en los últimos años ha afectado a los ingresos de la población y la posibilidad de consolidar la construcción de su casa en los asentamientos irregulares que se encuentran en la delegación Magdalena Contreras. Identifican un grado de pobreza extrema en los asentamientos estudiados, además de una acumulación de desventajas relacionadas con los servicios, las instalaciones y el bajo nivel de consolidación de la vivienda.

Méndez y Vieyra (2013) enfocan su estudio en residentes rurales pobres que viven en la periferia de la ciudad, cuya condición es muy vulnerable. Un propósito del estudio es contribuir a la comprensión de la dinámica de la pobreza en áreas peri-urbanas perfilando el proceso por el que cambian su situación de pobreza a través del tiempo, identificando la movilidad de este grupo hacia una mejor, peor o similar situación o estatus. El estudio plantea la falta de análisis de la dinámi-

ca de la pobreza en zonas peri-urbanas a pesar de su creciente asociación con la pobreza. Mencionan que Chalco, al mejorar su situación en la infraestructura, la educación y oportunidades de trabajo en el sector secundario y terciario, permitió que los encuestados fueron capaces de aprovechar esas oportunidades y embarcarse en círculos virtuosos que fueron eficaces en la obtención de alimentos.

## **Conclusiones**

Tradicionalmente disciplinas como la economía y la sociología han realizado aportaciones valiosas para el estudio y la comprensión de la pobreza; la geografía, por su parte, ha tenido poco aporte, no obstante la evidente dimensión espacial del fenómeno, importante para el entendimiento en cuanto a magnitud y características.

El primer mapa de pobreza, elaborado por Charles Booth en Londres hace más de cien años, demuestra la importancia de considerar el espacio para entender dicho problema. Innovador para su época fue observar al espacio desde lo alto, además de realizar una clasificación para determinar las condiciones de vida y trabajo de la población. A pesar de su valiosa utilidad no hubo una continuidad en su elaboración.

Actualmente pareciera que la geografía de la pobreza es más bien entendida como sinónimo de localización del fenómeno, resaltando en este punto la elaboración de los “mapas de pobreza”, principalmente diseñados dentro de los programas sociales de combate a la pobreza, como herramienta para la focalización del gasto público. Sin embargo, los mapas de pobreza son una herramienta importante para la investigación en geografía o cualquier otra ciencia social.

Es evidente que en geografía se han hecho propuestas para mejorar las metodologías de medición de la pobreza, incorporando nuevos indicadores y se han interesado por áreas específicas, como las zonas periurbanas, que tienen una importante dinámica urbana. Pero, en realidad, el tema de la pobreza es un campo poco explotado por la geografía; es importante analizar su distribución espacial y variaciones y proponer “umbrales” por regiones para identificar mejor la problemática, ya que dentro de ellas se encuentran diferencias considerables en cuanto a los mínimos necesarios para vivir. También lo es desglosar, a su vez, por grupos de riesgo, identificando la situación de pobreza de los adultos mayores, jóvenes, madres solteras y niños; comparar dichos grupos con “enfermedades y empleos de la pobreza”, como enfermedades diarreicas, tuberculosis y empleos en la construcción, servicios doméstico y vigilancia, entre otros aspectos.

## Bibliografía

- Aguilar, A. G. y F. M. López (2009). "Water Insecurity among the Urban Poor in the Peri-urban Zone of Xochimilco, Mexico City", *Journal of Latin American Geography*, vol. 8, núm. 2, pp. 97-123.
- Aguilar, A. G. y F. M. López (2013). "Poverty in peripheral informal settlements in Mexico City: The case of Magdalena Contreras, Federal District", *Journal of Economic and Social Geography*, vol. 104, núm. 3, pp. 359-378
- Aguilar, A. G. y F. M. López (2015), "Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México. Las desventajas acumuladas", *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 42, núm. 125.
- Alam, O. (2011), "What difference did the early pioneers of the social survey make to the understanding and alleviation of poverty. *Student Journal*, vol. 5, Department Sociology, University of Essex.
- Bales, K. (1994), Early innovations in social research: the Poverty Survey of Charles Booth. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), Londres.
- Beraún Chaca, J. J. (2006), "La geografía en un mundo posmoderno. Los debates teóricos y metodológicos en el siglo XXI", *Revista de Investigaciones Sociales*, Instituto de Investigaciones histórico Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Marcos, vol. 10, núm. 17, pp. 365-379. [[http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv\\_sociales/n17\\_2006/a15n17.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/n17_2006/a15n17.pdf)].
- Bolsi, A., F. Longhi y P. Paolasso (2009), Pobreza y mortalidad infantil en el norte grande argentino. Un aporte para la formulación de políticas públicas, *Cuadernos Geográficos*, vol. 45, núm. 2, pp. 231-261. [<http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/045/045-010.pdf>].
- Boltvinik, J. (2001), "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 869-878.
- Brodersohn, V. (1999), "Focalización de programas de superación de la pobreza", en *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF, Montevideo.
- Campos, A. J. (2009), *La Geografía de la marginación: enfoque conceptual y metodológico alternativo para el caso de México*, tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Capel, H. y L. Urteaga (1991), *Las Nuevas Geografías*, Salvat, Col. Temas Claves, Barcelona, 64 pp.
- Capellán, G. (2007), "Cuestión social", en *Enciclopedia del pauperismo*, Escuela de la Universidad de Castilla la Mancha, Castilla la Mancha, vol. 3, pp. 9-45.

- Ceja, M. C. (2004), *Estudio de los diversos modelos empleados en la medición de la pobreza en México: propuesta de una nueva metodología*, tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ceja, M. C. (2008), “Degradación de los suelos y pobreza en México”, *Economía Informa*, núm. 350, pp. 89-93.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), “Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014”, Comunicado de prensa núm. 005/15, [[http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)].
- Corredor M., C. (2004), “Pobreza, equidad y eficiencia social”, *Cuadernos PNUD-MPS*, núm. 1, Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia, Bogotá.
- Delgado, M. O. (2003), *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*, Red de Estudios de Espacio y Territorio. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Dorling, D. y J. Pritchard (2010), “The Geography of Poverty, Inequality and Wealth in the UK and abroad: because enough is never enough”, *Applied Spatial Analysis and Policy*, 3, 2-3, pp 81-106.
- Dorling, D., J. Rigby, B. Wheeler, D. Ballas, B. Thomas, E. Fahmy y R. Lupton (2007). *Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005*. The Policy Press for the Joseph Rowntree Foundation.
- Franco, R. (1977), “Los problemas de la definición y mensura de la pobreza”, en *La pobreza crítica en América Latina: ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas*; borrador para discusión-Santiago: ILPES, pp. 94-139.
- Fuller, D. y J. Gough (2001), “Geographies of poverty”, en *Introducing Social Geographies*, Arnold, London, pp. 254-303.
- García G, P. Oliva y P. R. Ortiz (2012), “Distribución espacial de la marginación urbana en la ciudad de Mérida, Yucatán, México”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 77, pp. 89-106.
- Hartwell, R. M. (eds.; 1972), *The Long debate on poverty: eight essays on industrialisation and “the condition of England”*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- Justo, M. (2014), Por qué América Latina podría sumar millones de nuevos pobres, BBC Mundo, 2 de agosto. [<http://www.animalpolitico.com/2014/09/por-que-america-latina-podria-sumar-millones-de-nuevos-pobres/>].
- Leckie, B. (2014), “The Bitter Cry of Outcast London’ (1883): Print Exposé and Print Reprise”, Branch: Britain, Representation and Nineteenth-Century History, Franco Felluga, D. (ed.), *Extension of Romanticism and Victorianism on the Net*.
- Ley General de Desarrollo Social (2004), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero, Secretaría de Gobernación, México.

- Lis, C. y H. Soly (1979), *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Akal, Madrid, 225 pp.
- Longhi, F. (2011), “Los cambios en la distribución espacial de la pobreza en el Norte Grande Argentino a fines del siglo XX”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 26, núm. 2(77), pp. 345-374.
- López-Alonso, M. (2012), *Measuring Up: A History of Living Standards in Mexico, 1850-1950*, Stanford, Stanford University Press, 278 pp.
- Martínez Cruz, P. (2013), *Pobreza y segregación socioterritorial de la población indígena migrante en el Distrito Federal*. Tesis Licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Méndez G, R. M., A. García de Fuentes y M. D. Cervera (2004), “Mortalidad infantil y marginación en la península de Yucatán”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 54, pp. 140-163
- Méndez Lemus, Y. y A. Vieyra (2013), “Tracing processes in Poverty Dynamics: A Tale of peri-urban Small-scale Farmers in Mexico City” (SSCI), *Urban Studies*, DOI: 10.1177/0042098013505923.
- Ochoa, L. S. (2013), *Riesgo y vulnerabilidad laboral durante la crisis financiera y económica de 2008-2009 en México*, tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México.
- Orford, S. (2004), “Identifying and comparing changes in the spatial concentrations of urban poverty and affluence: a case study of inner London”, *Computers, Environment and Urban Systems*, vol. 28, núm. 6), pp. 701-717.
- Oropeza, M. y N. Díaz (2007), “La geotecnología y su inserción en el pensamiento geográfico”, *Terra*, vol. XXIII, núm. 34, pp. 71-95. [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72103404>].
- Pacione, M. (ed.; 1999), *Applied geography: principles and practice: an introduction to useful research in physical, environmental and human geography*, Psychology Press.
- Pujadas R, I. y E. Mendizábal. E. (2002), “Pobreza y exclusión social en España. Una visión geográfica de las poblaciones de riesgo”, *Revista de geografía* [en línea], núm. 1, pp. 79-103. [<http://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/viewFile/46119/59456>].
- San Juan Victoria, C. (1985), “Nueva pobreza mexicana”, reseña sobre Moisés González Navarro. *La pobreza en México*, vol. XXXV, núm. 1, pp. 173-178, El Colegio de México, México. [<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1891/1709>].
- Sánchez, A. (2010), “La pobreza y conceptos afines”, en Villarespe, V. (coord), *Pobreza: concepciones, medición y programas*, IIE, UNAM, México, pp. 93-116.

- Sauer, C. (1941). "Foreword to historical geography", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 31, pp. 1-24.
- Soria, V. (1997). "Crecimiento económico, regulación política, crisis estructural y su impacto en la pobreza", en *Transformaciones Económicas y Bienestar*, Serie de Investigación, num. 19, Departamento de Economía UAM-I, México.
- Tissot, S. y F. Poupeau (2005), "La spartialisation des problèmes sociaux", *Actes de la recherche en sciences sociales*, núm. 159, Éditions du Seuil, París.
- Villarespe, R. V. (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, col. Textos Breves de Economía, México.
- Villarespe, V. y A. P. Sosa (2008), Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?, *XI Jornadas de Economía Crítica*, 23-25 de septiembre, Bilbao.
- Walkowitz, J. (1995), *La ciudad de las pasiones terribles. Narraciones sobre peligro sexual en el Londres victoriano*, Ediciones Cátedra, Colección Feminismos, Madrid.

## Segunda parte

Buen gobierno, periferización de la pobreza  
y acceso a los servicios de salud



## Capítulo 3. Pobreza y salud

*María del Carmen Juárez Gutiérrez*

*Gerardo Velasco Hernández*

Departamento de Geografía Social

Instituto de Geografía, UNAM

### Introducción

Desde mediados del siglo XX las condiciones de salud presentaron un panorama divergente en el que se experimentó el incremento de la esperanza de vida y, en contraste, la persistente insatisfacción de las necesidades básicas con efectos en las tasas de morbilidad y mortalidad. La asociación entre pobreza y salud tiene una larga tradición, las causas entre una y otra conforman esferas que detentan un ineludible impacto en los factores que configuran el estado de salud y de pobreza.

Pobreza y mala salud componen una asociación de tipo bidireccional: la pobreza da paso a la mala salud y la mala salud perpetúa la pobreza. En esta relación la falta de recursos elementales como ingreso, educación, acceso a la salud, vivienda adecuada y servicios dentro de ella, vulnera el estado de salud y, como consecuencia de ello, se efectúa el detrimento las capacidades (Sen, 1995; Wags-taff, 2002). La distribución e intensidad de la pobreza no se limita a determinadas regiones con privación absoluta de los satisfactores básicos; esta se extiende con privación relativa de uno o más satisfactores (Cardano, s/a).

La privación de una necesidad básica conlleva al desorden gradual de alguno otro satisfactor. Si las condiciones económicas, demográficas, educativas, de acceso a la salud o genéticas de la población no suplen y coadyuvan a superar la ausencia o disminución de dicho satisfactor hasta lograr su presencia o restablecimiento, la condición puede terminar con consecuencias catastróficas para la población o para un individuo, generando un estadio de pobreza o pobreza extrema.

Los factores etiológicos y genéticos contribuyen a revelar la causa de determinadas patologías, y estas más bien se complementan con factores de tipo social, económico y de desigualdad de atención y calidad en los servicios de salud. La distribución de recursos y su igualdad marcan una igualdad de bienestar y con

ello la erradicación de la pobreza. A su vez, la distribución debe tomar en cuenta la integridad y conservación de la salud (Dworkin en Dieterlen, 2003).

## Medición de la pobreza y salud

Este apartado tiene como objetivo identificar cuáles de las necesidades básicas insatisfechas tienen una relación directa con las enfermedades relacionadas con la pobreza.

La cuantificación de la pobreza ha requerido una continua innovación metodológica dada la dificultad para precisarla. Sen (1999) destaca esta complejidad al ejemplificar una situación donde la persona A cuenta con un ingreso inferior que la persona B y B, a su vez, tiene una enfermedad con un tratamiento de alto costo. De ello surge el cuestionamiento ¿quién es más pobre, la persona A por obtener un ingreso bajo o B por contar con una enfermedad que limita sus capacidades?

La situación anterior lleva a comprender la complejidad de la pobreza, más allá del ingreso económico como punto de partida, considerado hasta antes de 1980 como el indicador para medir el nivel de bienestar de la población; sin embargo, este no constituía precisamente el reflejo del desarrollo social, situación que promovió la adopción del concepto de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), ampliándose la conceptualización de pobreza, pasando de ser entendida como bajo ingreso económico a satisfacción de necesidades físicas y biológicas (Ponce, 2013).

La pobreza desde el enfoque propuesto por Amartya Sen considera los satisfactores básicos (alimentación, educación, salud, vivienda e ingreso) como indispensables para la capacidad de funcionar en la sociedad, al permitir no sólo hacer sino ser. Los satisfactores no representan el fin para alcanzar el bienestar sino son un medio. Es importante considerar que los elementos y la metodología tomados en cuenta para medir el bienestar como contraste a la pobreza influyen de manera directa en la concepción que se tiene de esta y los resultados incluyen o excluyen sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema (Dieterlen, 2003).

En la presente investigación se considera el enfoque de pobreza de Sen y su estimación se basa en la metodología de las NBI, ampliamente extendido en América Latina por la factibilidad de llevar a cabo evaluaciones mediante los elementos que contienen los censos de población. El método de las NBI fue introducido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a comienzos de 1980, como herramienta de análisis para estudiar la condición de

pobreza con un enfoque multifactorial. Este método constata si los hogares de determinada unidad espacial satisfacen o no las necesidades elementales de sus habitantes.

La pobreza, considerada como la privación de las necesidades básicas que limita las capacidades del ser, se concentra en seis categorías: educación, ingreso económico, vivienda, condiciones sanitarias y salud. La privación parcial o total de las anteriores sitúa a la población en diferentes grados de necesidades básicas insatisfechas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Necesidades básicas y condición de salud.

Necesidad básica	Condiciones en la salud
Educación	Representa un aparente seguro contra la pobreza (Cardano, s/a). La población deja de estar en un nivel crítico, cuando el nivel básico es completado. La escuela, además de la función de brindar conocimientos, funge durante la primera etapa de la vida, en conjunto con la familia, como un agente socializador (CEPAL, 1989 en Feres, 2001).
	La educación integra a la vida activa y con ello puede servir para escapar de los niveles más altos de pobreza. El grado de escolaridad conduce a la incorporación a un empleo formal, el cual en México es la condicionante para acceder a un esquema completo de salud. El acceso a la salud es indispensable y se constituye como un factor principal para alcanzar el bienestar.
Ingreso económico	El ingreso económico indica la suficiencia de ingresos que permite satisfacer el conjunto de necesidades básicas, entre ellas el uso de servicios de salud público o privado, atención con alta tecnología y el mejoramiento de las prácticas de nutrición e higiene, así como educación. Desde el enfoque de realización de capacidades no se rechaza que la insuficiencia de ingreso como causa inicial de la pobreza (Sen, 2000).
	La desigual distribución de ingresos en parte se debe a la composición de la población por edad, sexo, y a factores geográficos como la ubicación y situación epidemiológica. Los extremos de edad reciben un ingreso nulo o inferior a la población adulta; adicionalmente, este grupo de edad requiere un ingreso económico mayor para atención de la salud. La distribución del ingreso es generalmente desequilibrada en detrimento de las capacidades de niñas y mujeres con repercusiones en altas tasas de analfabetismo, deserción escolar, embarazo adolescente y mortalidad materno-infantil. La morbilidad y mortalidad en mujeres refleja la desigualdad de realización dado el potencial biológico de este sexo (Sen, 1995).
	El emplazamiento geográfico de los asentamientos puede ser vulnerable a contaminación, inundaciones, sequías, terremotos, inseguridad o violencia. Estas situaciones generan un egreso que disminuye la proporción recursos económicos que se destinaran para la atención en salud. Asociado a la ubicación se presentan condiciones epidemiológicas de enfermedades endémicas en las zonas tropicales (Sen, 2000).

Cuadro 1. Continúa.

Necesidad básica	Condiciones en la salud
Vivienda	Hace referencia a los elementos y materiales con los cuales está constituida la vivienda, lo que mantiene cierto grado de confort de sus habitantes aislándolos de las condiciones medioambientales (insolación, precipitación, altas y bajas temperaturas y viento) y simultáneamente conservando el estado de salud.
	La constitución de la vivienda presenta homogeneidad y universalidad, en tanto que dada la extensión del país y la presencia de asentamientos en diversas condiciones geográficas con materiales aceptables que no son igualmente adecuados en las diferentes zonas (Feres, 2001). Adicionalmente, en esta categoría se contempla el hacinamiento, considerado como la condición de permanencia de contar con más de tres personas en una habitación. Los problemas en la salud están dados por la facilidad de contagio de enfermedades infecciosas y de tipo psicológico por la ausencia de privacidad.
Condiciones sanitarias	Este aspecto engloba los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica que propician el adecuado saneamiento dentro de la vivienda e indispensables para la salud de los habitantes. El abastecimiento satisface las necesidades de alimentación, acicalamiento e higiene. El acceso a este recurso es uno de los elementos básicos para la salud pública (Feres, 2001; Walraven, 2011).
	El servicio de drenaje es fundamental para la buena salud de sus habitantes ya que elimina el riesgo de propagación de enfermedades infecciosas. La presencia de estos dos elementos ha propiciado la disminución de la mortalidad infantil. El servicio de energía eléctrica responde mayoritariamente al tipo de necesidades no básicas, y favorece la conservación de alimentos con el uso de refrigeradores y la creación de ambientes más cálidos en zonas frías.
Salud	Este aspecto hace referencia a la derechohabiencia, definida como el derecho a recibir servicios médicos en instituciones de salud públicas o privadas, como resultado de una prestación laboral, o por inscribirse o adquirir un seguro médico o por ser familiar designado beneficiario (INEGI, 2015). El sector al cual se está adscrito definirá el esquema de servicios de salud a los que se es beneficiario.

Fuente: elaborado con base en Cardano, s/a; Sen, 1995; Feres, 2001; INEGI, 2015.

### *Metodología de necesidades básicas y salud*

La metodología aplicada en el presente trabajo muestra modificaciones al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas desarrollado por la CEPAL. Las modificaciones aplicadas tienen la finalidad de considerar la importancia al acceso de los servicios de salud de la población desde un punto de vista espacial. Del mismo modo se integra en las variables el ingreso económico, que usualmente no es considerado en este método, por las implicaciones de registro en los censos de Amé-

rica Latina; sin embargo, la estimación de esta variable se encuentra disponible a nivel de municipio en el país por parte del CONEVAL, y resulta fundamental para la explicación de la situación de pobreza de la población.

Para la elaboración de un indicador entre las NBI y la salud a cada elemento que conforma el método NBI se le asignó un valor considerando la magnitud de carencia de la necesidad en el municipio (Cuadro 2). Una vez identificado el grado de carencia de la necesidad básica en la matriz se realiza la adición de los elementos de las NBI y se promedia para obtener la calificación de la condición de pobreza para cada municipio.

$$NBI = (NBI1 + NB2 + NB3 + NB4 + NB5) / 5$$

Cuadro 2. Necesidades básicas e indicadores de salud.

Necesidad básica	Variable	Muy alto/100	Alto/75	Medio/50	Bajo/25	Muy bajo/0
	Ingreso	0	1 a 2	3	4	5 y más
Económicas	% de dependencia económica	81 a 100	61 a 80	41 a 60	21 a 40	0 a 20
	Jefes de hogar sin escolaridad	81 a 100	61 a 80	41 a 60	21 a 40	0 a 20
Educación	Años promedio de estudios	0	1 a 3	4 a 6	7 a 9	10 y más
Vivienda	% de hogares con vivienda consolidada (techo, paredes, piso firme)	1 a 20	21 a 40	41 a 60	61 a 80	81 a 100
	Condición de hacinamiento (más de 2 personas por habitación)	5 y más	4	3	-	2
Servicios Sanitarios	% de hogares con servicios (fuente de abastecimiento y drenaje dentro del hogar)	1 a 20	21 a 40	41 a 60	61 a 80	81 a 100

Cuadro 2. Continúa.

Necesidad básica	Variable	Muy alto/100	Alto/75	Medio/50	Bajo/25	Muy bajo/0
	Ingreso	0	1 a 2	3	4	5 y más
Salud	% de población con derechohabiencia	1 a 20	21 a 40	41 a 60	61 a 80	81 a 100
	Recursos humanos en salud	0.0 a 0.56	0.57 a 1.14	1.15 a 1.71	1.72 a 2.29	2.30 y más
	Distancia de acceso a centros salud	16.1 a 32.0	8.1 a 16.0	4.1 a 8.0	2.1 a 4.0	0.1 a 2.0

Fuente: elaborado con base en Feres, 2001; SEDESOL, 2013; INEGI 2011.

Las generalidades que caracterizan cada estado se establecen en los rangos siguientes:

Muy bajo: 0 a 20  
 Bajo: 21 a 40  
 Medio: 41 a 60  
 Alto: 61 a 80  
 Muy alto: 81 a 100

Es indispensable resaltar que actualmente no existe un sustento teórico que permita identificar en las necesidades básicas absolutas qué necesidad es más importante que otra, pues todas son relevantes para el funcionamiento de un individuo; por lo tanto, la ponderación de cada variable no puede sustentarse teóricamente al no ser las necesidades básicas comparables entre sí (Feres y Mancero, 2001).

Los cinco rangos resultantes del índice de pobreza y salud concentran las siguientes características:

1. *Muy bajo*. Manifiesta las mejores condiciones en educación, acceso a los servicios de salud de alta tecnología, infraestructura y servicios en la vivienda, que permiten adoptar una adecuada cultura de prevención ante las principales causas de morbilidad y mortalidad. Conjuntamente

- se tiene un ingreso económico suficiente para el tratamiento de ciertos padecimientos. La amplia gama de capacidades con que se cuenta es el rasgo distintivo de este grupo.
2. *Bajo*. Manifiesta disponer de educación, ingreso económico, acceso a un sistema de salud, vivienda y servicios dentro de la misma, factores óptimos que permiten afrontar las principales causas morbilidad y mortalidad.
  3. *Medio*. Expone la condición intermedia entre bienestar y pobreza. Este grupo ve comprometida su salud dada la condición de privación parcial en cada uno de los aspectos de educación, ingreso, derechohabiencia, características de construcción y servicios dentro de la vivienda.
  4. *Alto*. Presenta como carencia predominante el ingreso económico para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y con ello afrontar problemas de salud. La educación, acceso a la salud y condiciones de vivienda son precarias por lo que las enfermedades son concurrentes dada la inadecuada satisfacción en los rubros anteriores y la probabilidad de mortalidad es elevada, el gasto para atención en salud desafía la estabilidad económica movilizándolo su estatus a un índice de pobreza muy alto o pobreza extrema.
  5. *Muy alto*. Presenta a la población con los niveles más bajos en el sector educación, salud, vivienda e ingreso. Su condición es de sobrevivencia a causa de la falta de libertades, la mortalidad es común dada la insuficiencia de satisfactores con que se cuenta. No se tiene un nivel de nutrición adecuado lo que inhibe su desarrollo físico y mental, deficiencias que impiden incursionar en el mercado laboral e intelectual. Su condición les imposibilita la movilidad social, nacen en un grado de pobreza muy alta o extrema y mueren en la misma condición (Atkinson 1996, en Dieterlen, 2003).

## Pobreza y salud en México

El esquema de necesidades básicas se divide en *absolutas* y *relativas*. Las primeras, de las que se desprenden las NBI, generan funciones indispensables para la existencia humana, como la nutrición. Cubrir este tipo de necesidades permite la sobrevivencia, la salud, evitar daños y funcionar apropiadamente. Por su parte, las relativas no son necesarias para la supervivencia, su función principal es la de integración al medio social, como resulta el caso de contar con un televisor.

El segundo tipo de necesidades pertenece al orden de los países desarrollados cuya economía permite satisfacerlos, en cambio en los subdesarrollados la satisfacción de las necesidades absolutas aun cuentan con importantes deficiencias (Feres, 2001; Dieterlen, 2003).

La distribución del índice de pobreza y salud fue elaborado con base al método NBI e indicadores de salud tales como: derechohabencia, recursos humanos y distancia lineal entre las localidades y los centros de salud de primer nivel, así como la situación de morbilidad y mortalidad de cada municipio. Se presentan mejores situaciones socioeconómicas en los municipios del noroeste de México, en el territorio comprendido por los estados de Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa y suroeste de Nayarit, así como en la Ciudad de México (Cd. Mx.); estas entidades registran las condiciones de bajo y muy bajo índice de pobreza, con la cobertura en su mayoría de los elementos que conforman las necesidades básicas (Figura 1).

El centro del país muestra pobreza principalmente en el estado de Puebla. Al sur de México, la distribución de municipios pobres está en los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En el sureste la condición de pobreza se manifiesta en el centro de Yucatán y este de Campeche.

En la distribución porcentual, el mayor número de municipios con un estatus de pobreza se concentra en Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Chiapas, en tanto que aquellos que se muestran en un estado de bienestar está encabezado por la Cd. Mx., Baja California, Colima, Baja California Sur y Aguascalientes (Figura 2).

El índice de pobreza en México, en función de las necesidades básicas insatisfechas, muestra que sólo 43.3% de la población tiene una condición favorable en su situación socioeconómica y de salud y se distribuye espacialmente en 7.7% de los municipios, la mayor parte con alta proporción de población urbana, y éstas que destacan las capitales de las entidades federativas del norte y centro del país (Cuadro 3).

A partir del nivel medio ya se registran carencias en la condición socioeconómica, la cual va a afectar la salud; en este rango se concentra 14.6% de la población y se distribuye en 25% de los municipios.

Los niveles alto y muy alto registran 11.4% de los habitantes del país y se distribuyen en 39.3% de los municipios del país. El indicador principal en estos niveles es el ingreso económico, que es muy bajo o no existe y que afecta al resto de los factores de bienestar (Figura 1; Cuadro 3).

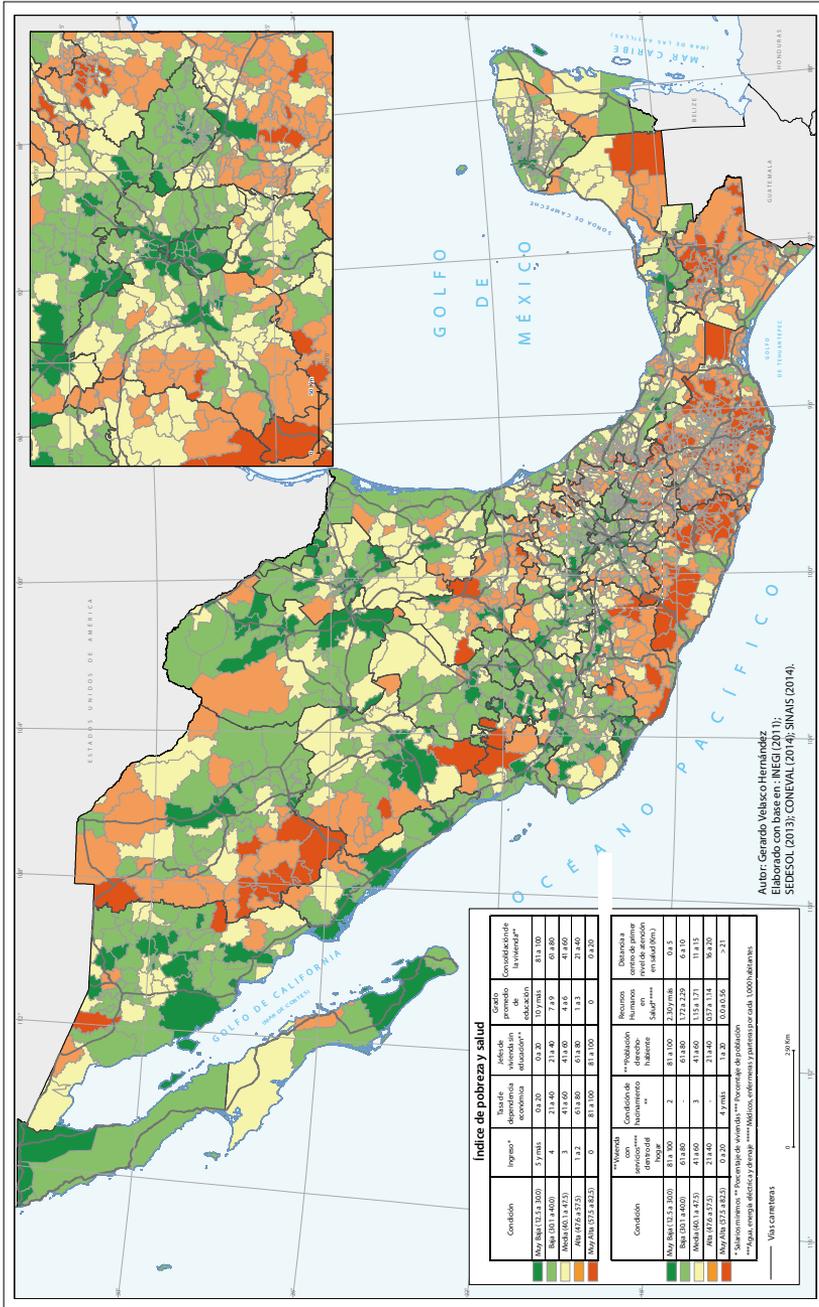


Figura 1. México: índice de pobreza y salud, 2010.

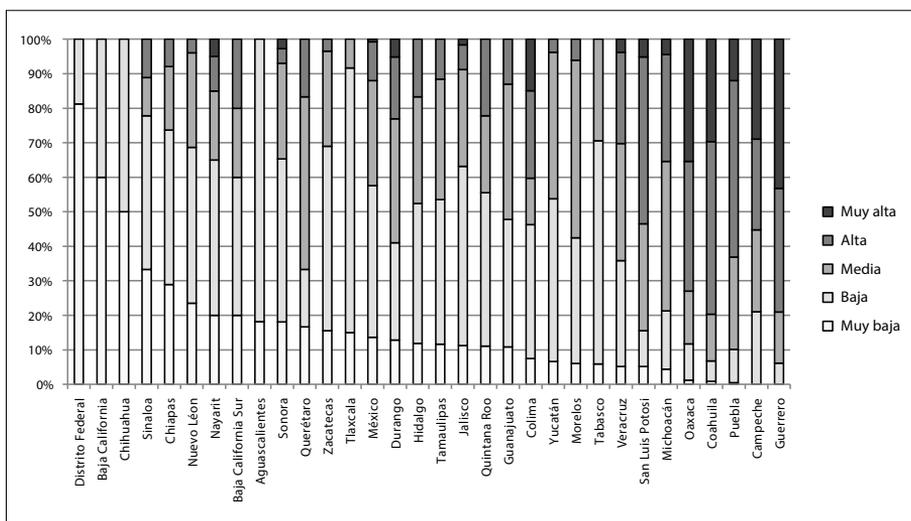


Figura 2. México: distribución porcentual de los niveles de pobreza a nivel municipal, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014; INEGI, 2011; CONEVAL, 2014.

Cuadro 3. México: cantidad de población en niveles de pobreza, 2010.

Nivel	Rango	Cantidad de población	%	Municipios
Muy baja	12.5 a 30.0	48,678,894	43.3	191
Baja	30.1 a 40.0	34,291,136	30.5	679
Media	40.1 a 47.5	16,453,898	14.6	619
Alta	47.6 a 57.5	9,365,289	8.3	634
Muy alta	57.6 a 82.5	3,547,321	3.1	333

Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014; INEGI, 2011; CONEVAL, 2014.

## Enfermedades de la pobreza

La enfermedad surge como una respuesta a los desbalances en el organismo humano, medio social y ambiental; la etiología de las enfermedades se correlaciona con una mayor o una menor intensidad en cada uno de los aspectos anteriores. Las enfermedades relacionadas con la pobreza son la desnutrición, las infecciones intestinales, la tuberculosis, la mortalidad infantil, la materno-infantil y el VIH.

Todas convergen con los indicadores de bajo grado de escolaridad e ingresos y no contar con derechohabiencia; dichas condiciones limitan la funcionalidad en salud y conllevan a la mortalidad. Las tasas de mortalidad expresan la privación de las necesidades básicas.

### *Desnutrición*

La desnutrición es una forma de caracterizar el estado de pobreza. Su determinación está dada por los indicadores antropométricos de edad, peso, estatura y sexo. La desnutrición propicia que el organismo humano sea más susceptible a enfermarse al no producir anticuerpos con normalidad, los tejidos sanan lentamente y los huesos se vuelven más frágiles. La probabilidad que una persona con una nutrición deficiente puede incrementar el riesgo de enfermedad, y esta situación conlleva a que se agrave, se prolongue y con dificultad se recupere ante nuevos desequilibrios de salud (Dieterlen, 2003; Velázquez, 2011; Walraven, 2011).

En la desnutrición existen tres niveles: severa, moderada y leve. La desnutrición severa es una deficiencia de peso para la altura; delgadez extrema que resulta de una pérdida de peso asociado con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrollada rápidamente y es limitada en el tiempo. La desnutrición moderada es el retraso de altura para la edad, esta situación está asociada normalmente a situaciones de pobreza, con consecuencias para el aprendizaje y el desempeño económico. La desnutrición leve se presenta con un bajo peso esperado para la edad, se consumen las reservas nutricionales pero no se altera el funcionamiento celular (Figura 3) (UNICEF, s/f).

La causa de la mortalidad por desnutrición radica en la falta de la propiedad privada y no en alimentos. La fuerza de trabajo es subvalorada y ello no permite una adecuada alimentación (Sen, 1985 en Dieterlen, 2003). Los ingresos bajos representan una amenaza en la nutrición, la dieta de la población pobre se ajusta según el ingreso y precio de los alimentos. En México las fluctuaciones de precios obedecen al encarecimiento de los productos de la agricultura de temporal, y a su vez asociadas a situaciones generadas por los fenómenos climáticos de sequía o inundación (Dieterlen, 2003).

La desnutrición propicia dos situaciones: en primer lugar, la deficiencia de nutrimentos que proporcione salud física, mental y resistencia a la enfermedad. En segundo término, la desnutrición se debe a la ausencia de elementos nutritivos en los alimentos, consumidos por su sabor, su efectiva comercialización y el incremento de prestigio social. Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, los problemas de salud derivados de la mala alimentación conducen a la

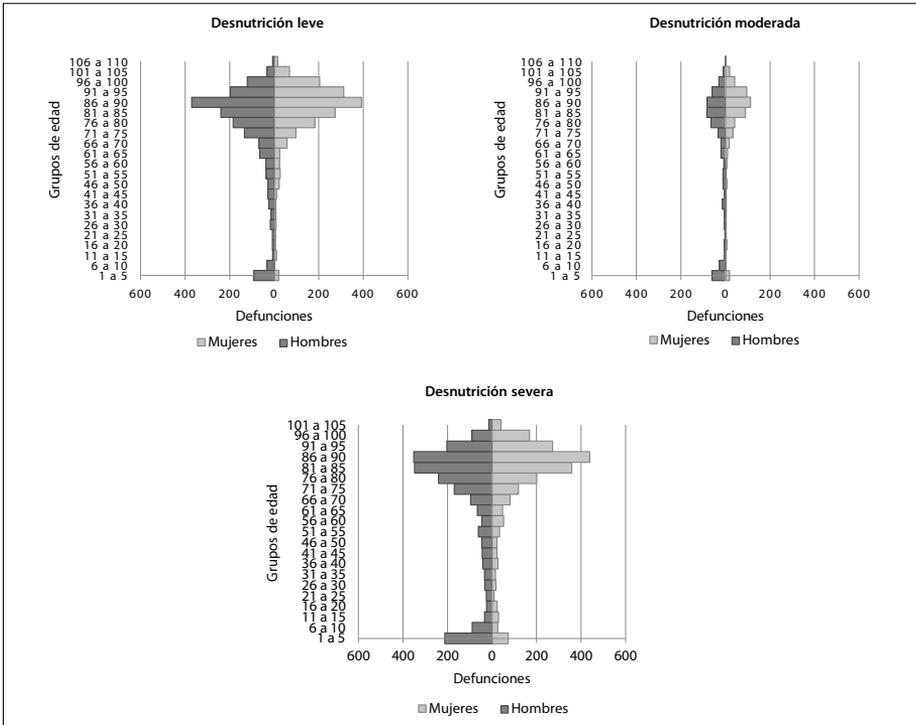


Figura 3. México: mortalidad por tipos de desnutrición, por edad y sexo, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

desnutrición, emaciación u obesidad, que, de acuerdo a la segunda categoría presenta un mayor porcentaje en la población preescolar, principalmente mujeres (Figura 4).

La desnutrición e insuficiencia de ingresos generan círculos viciosos, las condiciones de un ingreso bajo impiden un nivel adecuado de nutrición, situación que conduce a la improductividad laboral e intelectual. En México las estadísticas de mortalidad revelan que la desnutrición se acentúa en la población mayor de 65 años (Figura 4), la pérdida de peso involuntario en la tercera edad radica en factores sociales, como la disminución de ingresos económicos, abandono familiar y limitaciones funcionales; los de carácter psicológico, como la depresión y deterioro cognitivo y los padecimientos de salud relacionados con la anorexia y de salud oral (Velázquez, 2011) (Figura 5).

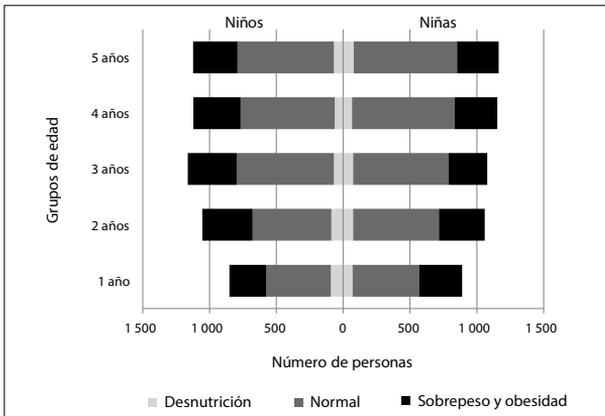


Figura 4. México: estado de la nutrición de la población infantil\* menor de cinco años, 2012. Fuente: elaborado con base en ENSANUT, 2012.

\* Indicador peso/talla.

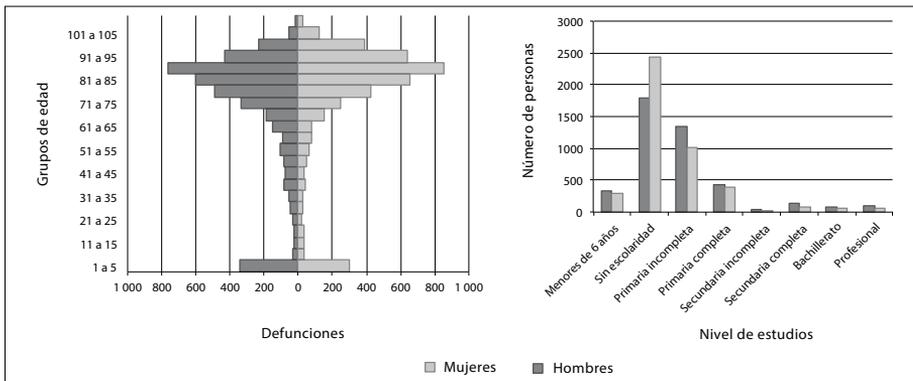


Figura 5. México: mortalidad por desnutrición: grupos de edad y sexo y nivel educativo, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

El mayor porcentaje de población con desnutrición son quienes tiene una educación básica incompleta, así como la población femenina sin escolaridad; ambos grupos encabezan la desnutrición en estos niveles de educación, en tanto que con estudios de bachillerato y profesional la mayor proporción corresponde al sexo masculino.

Debido a que los grupos etarios con mayor mortalidad se sitúan en los extremos de edad, en donde 64.4 % no labora, seguido del sector primario con 24.65 %. La inactividad laboral implica que esta población no está adscrita a un

sector de derechohabencia, tan solo 47% de la población que presentó desnutrición contó con derechohabencia (Figura 6).

En México la tasa de mortalidad por desnutrición (en 2010) es 7.6 por 100 000 habitantes, y se distribuye en 1 661 municipios, que representan 67.6% del país. Las tasas más elevadas se encuentran en las zonas de la Sierra Madre Occidental, en las áreas ocupadas por la población indígena rarámuri, en Chihuahua, y los huicholes en Nayarit; en la Sierra Madre del Sur, en Michoacán; en la zona de la Montaña, en Guerrero, y en la Mixteca, en Oaxaca, en donde cuarenta y dos municipios registran las tasas más altas de mortalidad. En la región centro y norte del país la mortalidad por desnutrición es menor, por las condiciones de ingreso económico, salud y acceso a los alimentos (Figura 7).

Cabe destacar que el mayor número de casos reportados de mortalidad por desnutrición se registran en Guadalajara (148), Puebla (112); León (108); Ciudad Juárez, Chihuahua, (76) y La Trinitaria, en Chiapas, (63) (DGIS, 2014). En los cuatro primeros municipios se encuentran ciudades con más de un millón de habitantes, lo que muestra, por un lado, la heterogeneidad de las áreas urbanas, y por otro, parte la gente en pobreza ocupa poco dinero en alimentación, según estudios del Banco Mundial (Banco Mundial, 2005).

### *Enfermedades infecciosas intestinales*

Las enfermedades infecciosas intestinales exteriorizan el nivel de educación, servicios e infraestructura de la vivienda, que confluyen en un estado de mala salud. La presencia de las enfermedades de tipo intestinal se debe en primer lugar a la

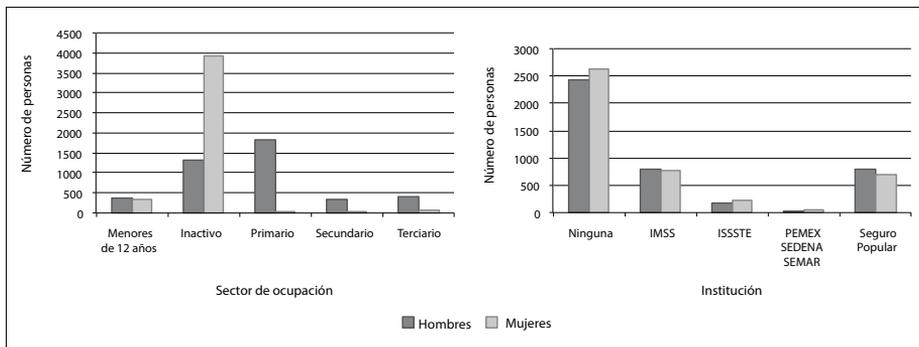


Figura 6. México: proporción de población que murió por desnutrición, sector económico y acceso a la salud, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAI, 2014.

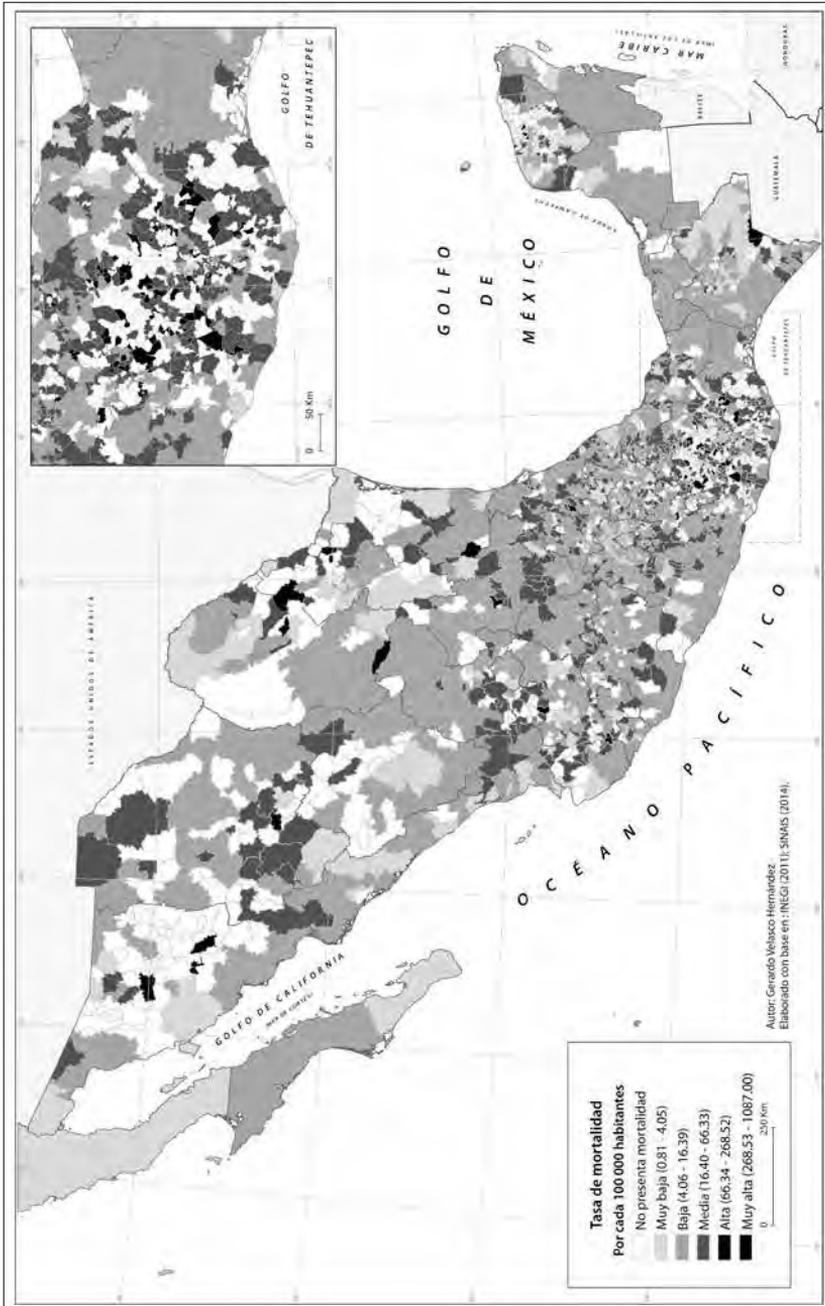


Figura 7. México: mortalidad por desnutrición, 2010.

condición de educación e higiene que se tiene en la preparación e ingesta de los alimentos; en segundo lugar da cuenta de la infraestructura hídrica y de desecho de excretas elementos indispensables en el saneamiento, aun cuando se tenga conciencia de las medidas higiénicas el no contar con los servicios, como el acceso a agua potable, propicia la recurrencia de la enfermedad,.

Se observa que los grupos de edades extremas son los que registran más muertes por enfermedades intestinales. De la población afectada 55% no cuenta con educación, por ello 77% de la población se encuentra inactivo y, por consiguiente, 42.2% no cuenta con derechohabiencia, 29.6% y 21.03% se encuentra afiliado al IMSS y al Seguro Popular, respectivamente (Figuras 8 y 9).

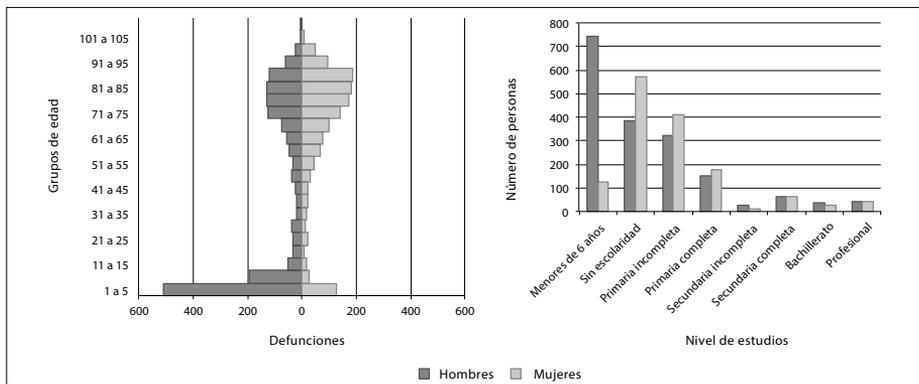


Figura 8. México: mortalidad por infecciones intestinales, por grupos de edad y sexo, y nivel educativo, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

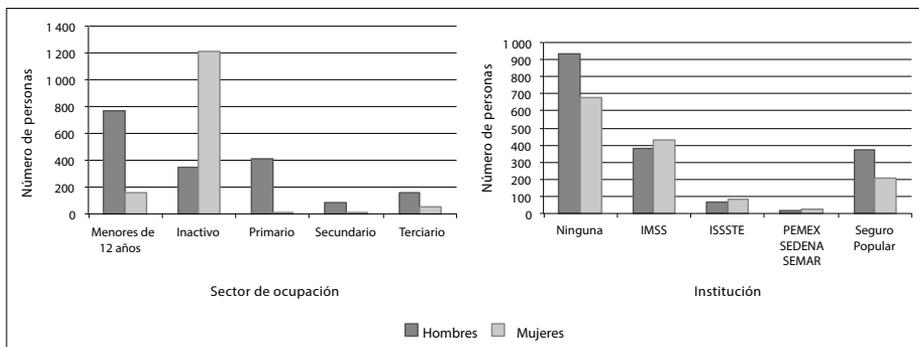


Figura 9. México: proporción de población que murió de infecciones intestinales, por sector económico y acceso a la salud, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

En la mortalidad por infecciones intestinales se tomaron en cuenta las ocho causas por las que la gente se pueden enfermar o morir, de todas ellas la que tiene un mayor impacto en México son las diarreas y gastroenteritis de origen infeccioso, con 2 808 casos en 2010. Las tasas de mortalidad más altas en México por infecciones intestinales se presentan en la zona norte, sur y sureste, debido a la calidad del agua, las condiciones de consolidación de la vivienda, la educación e higiene, todas resultan ser factores fundamentales, pese a ello la ausencia de los servicios básicos en la vivienda facilita la recurrencia de la infección intestinal (Figura 10).

En 2010 en México la tasa de mortalidad por infecciones intestinales fue de 2.8 por 100 000 habitantes y se distribuyó en (1027 municipios), 41.8% del país. La tasa más alta (147 a 253/100 000) se registró en Oaxaca, y el mayor número de casos en los municipios de Gustavo A. Madero (45) e Iztapalapa (38) en la Cd. Mx.; Ecatepec, en el estado de México, (45); San Juan Chamula, en Chiapas, (40) y Chihuahua (37). De los municipios anteriores San Juan Chamula es el que tiene la tasa alta de mortalidad con 51.9/100 000 habitantes.

### *Tuberculosis*

La tuberculosis (TB) causada usualmente por la bacteria *Mycobacterium tuberculosis*, o bacilo de Koch, representa un problema de salud documentado desde el año 4000 a.C. en China y en la Grecia antigua Hipócrates hace referencias a la enfermedad y Aristóteles la llama *phthisis*. La TB se propaga por el aire de persona a persona, afectando usualmente a los pulmones, pero también puede atacar otras partes del cuerpo, incluyendo el riñón, la columna vertebral y el cerebro. La interacción entre el bacilo de la TB y el organismo no representan la única condición para generar dicho padecimiento; la enfermedad depende de la nutrición, la genética, la distribución epidemiológica de la enfermedad, el hacinamiento, la ventilación y la actitud mental. La desintegración de condiciones sociales y la migración juegan un papel importante en la reemergencia de casos de tuberculosis (Meade, 2000; Walraven, 2011).

La mortalidad por tuberculosis afecta principalmente a la población masculina a partir de los 35 años. Esta enfermedad presenta una relación con la baja escolaridad: de quienes la padecen, 10% no recibió educación y 80% solo cuenta con una educación primaria incompleta (Figura 11). Por esta causa de mortalidad el sector rural presenta la mayor población en esta situación. Los habitantes de zonas rurales están privados de ciertos recursos por lo que sus tasas más altas se presentan en la población inactiva y en aquella que se ocupa en el sector primario.

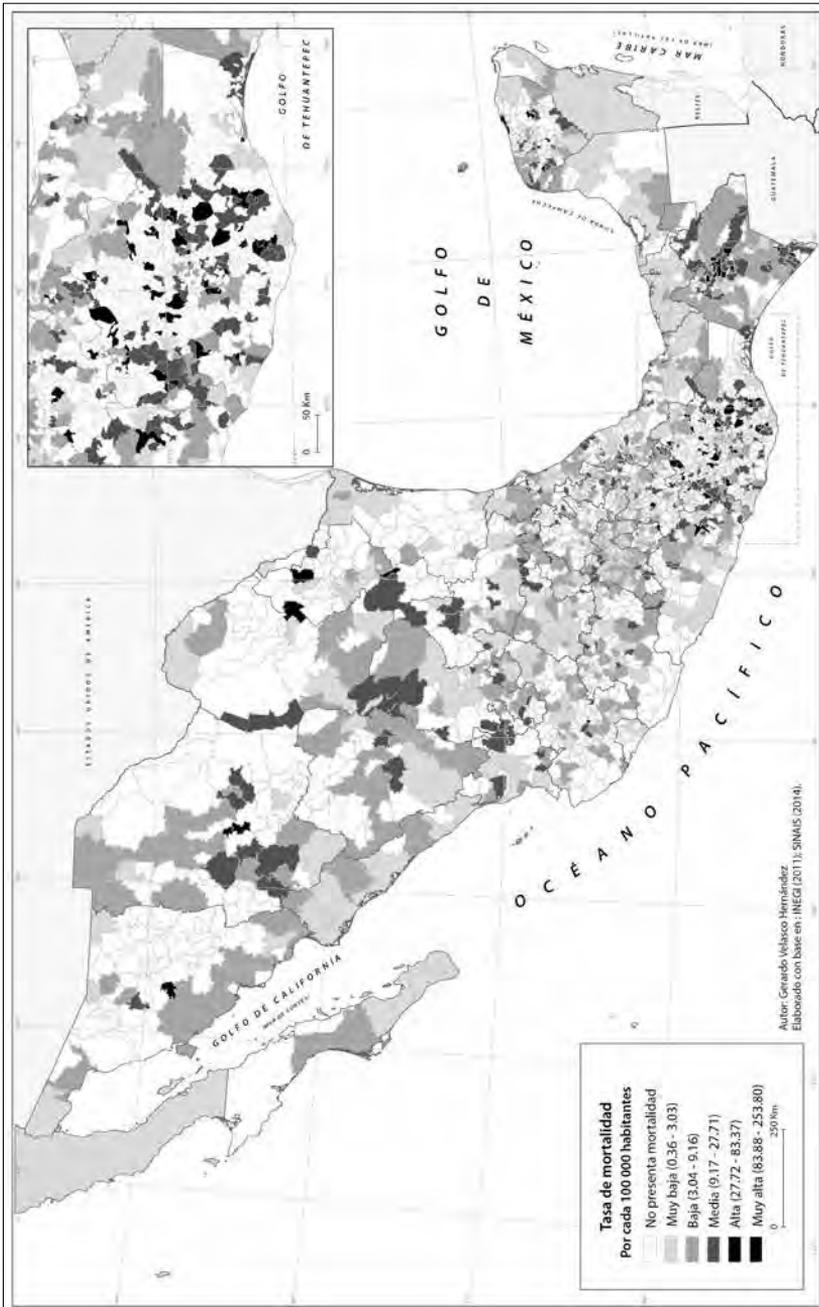


Figura 10. México: mortalidad por infecciones intestinales, 2010.

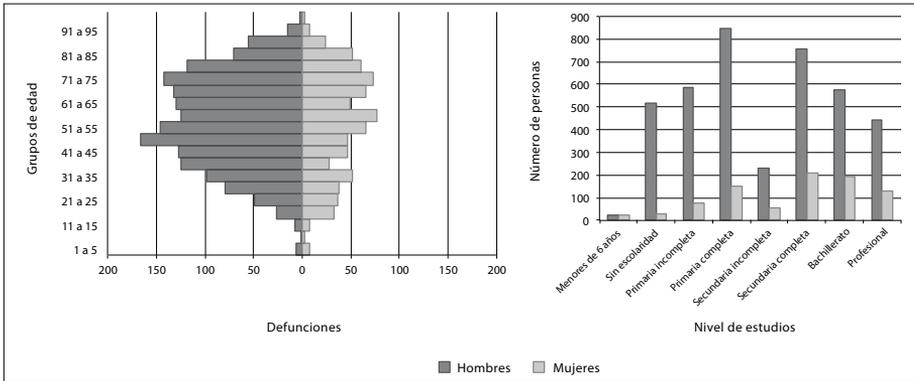


Figura 11. México: mortalidad por TB, por grupos de edad y sexo y grado de estudios, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

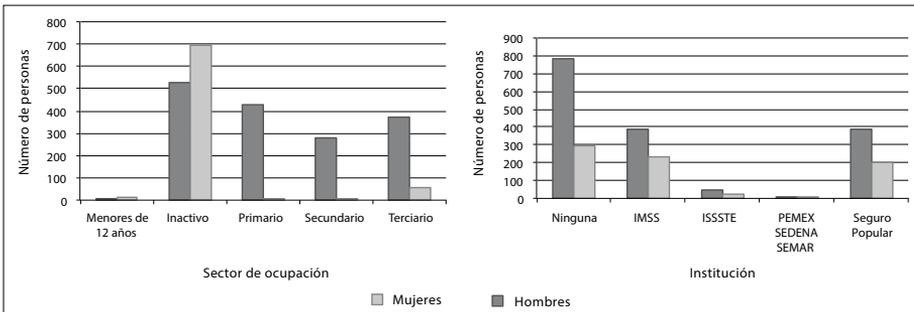


Figura 12. México: mortalidad por TB, ocupación e institución de acceso a la salud, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

De la población con TB 36.1% no contaba con servicios de atención de salud, 30.3% accedió al IMSS y 28.9 % al Seguro Popular.

Los municipios con mayor tasa de mortalidad por tuberculosis se localizan en los sitios con un índice de pobreza alto, como en las Sierras Madres, en donde habita la población indígena. Tal es el caso de Chihuahua y Nayarit así como los municipios costeros de Sonora, Nayarit, Michoacán, Oaxaca y Chiapas, donde el contagio por contacto con población enferma y la condición de necesidades insatisfechas promueven el desarrollo de esta enfermedad (Figura 13).



En México se reportaron 2 396 casos de mortalidad por tuberculosis en 2010, con una tasa de 2.13 por 100 000 habitantes, distribuída en 721 municipios que representan 29.3% del territorio.

Cabe destacar que el mayor número de casos se localizan en Tijuana (110) y Mexicali (80), ambas en Baja California; Monterrey (61), en Nuevo León; Acapulco (53), en Guerrero, y Guadalajara (42), en Jalisco; los primeros tres municipios tienen un porcentaje importante de migrantes. En función del valor de las tasas de mortalidad por tuberculosis son cinco los municipios del estado de Oaxaca, cuyos valores van de 55 a 147/100 000 habitantes.

## Mortalidad infantil y materno infantil

La mortalidad infantil ha sido tradicionalmente uno de los indicadores para medir las condiciones sociales de determinada área geográfica, ya que en ella se despliegan las condiciones de educación, ingreso salud y alimentación de sus habitantes. Las cinco principales causas de mortalidad infantil son: ciertas afecciones originadas en el período perinatal (A33, P00-P96); malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómica (Q00-Q99); neumonía e influenza (J09-J18); accidentes (V01-X59, Y40-Y86) y enfermedades infecciosas intestinales (A00-A09) (Figura 14).

Al igual que la mortalidad infantil, la mortalidad materna infantil, por causas diferentes a ciertas enfermedades presentadas con anterioridad en la madre,

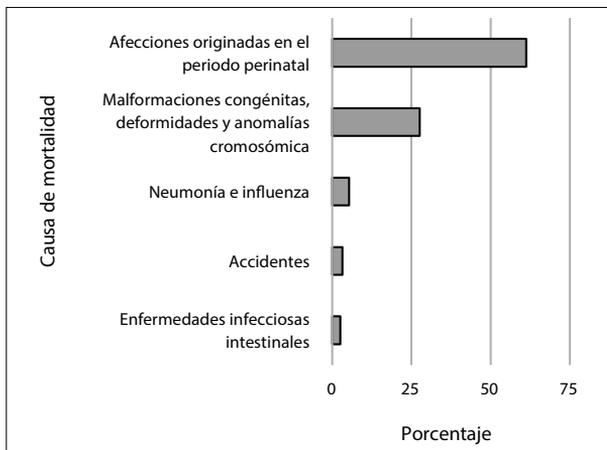


Figura 14. México: cinco causas principales de mortalidad infantil, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAS, 2014.

juega un papel importante como reflejo de la composición de la estructura social. La atención oportuna y las consultas diagnósticas en el embarazo están relacionadas con el nivel de educación, derechohabiencia e ingreso. La desnutrición en el embarazo presenta efectos en la salud infantil, ya que la alimentación con la leche materna no proporciona todos los nutrientes y las capacidades del recién nacido empiezan a limitarse (Sen, 1995; Walraven, 2011).

Las estadísticas sobre mortalidad infantil exponen que es mayor durante el primer mes de vida y afecta principalmente al sexo masculino respecto al femenino por condiciones biológicas, de ellos un 43.7% no contaba con un sistema de derechohabiencia; el 31.2 % estaba adscrito al Seguro Popular, y un 18.72 % al IMSS.

La mortalidad materna infantil se incrementa entre los 20 y los 34 años; cuentan con derechohabiencia principalmente a través del seguro popular, y cabe destacar que una parte de esa población no cuenta con seguridad social (Figura 15 y 16).

Las mayores tasas de mortalidad infantil se encuentran al noroeste del país; en el centro, en el estado de Puebla y el oeste de Veracruz, y al sur en Oaxaca y Chiapas. Como las condiciones de privación en el sur son mayores que en el norte en esa región hay una mayor cantidad de municipios con una mortalidad infantil elevada (Figura 17).

Para el 2010 la mortalidad infantil fue de 28 818 casos, con una tasa de 10.9/000 y se registró en 1 915 municipios. El mayor número de casos se tuvieron en Álvaro Obregón (528), en la Cd. Mx.; Puebla (515), en Puebla; Ecatepec

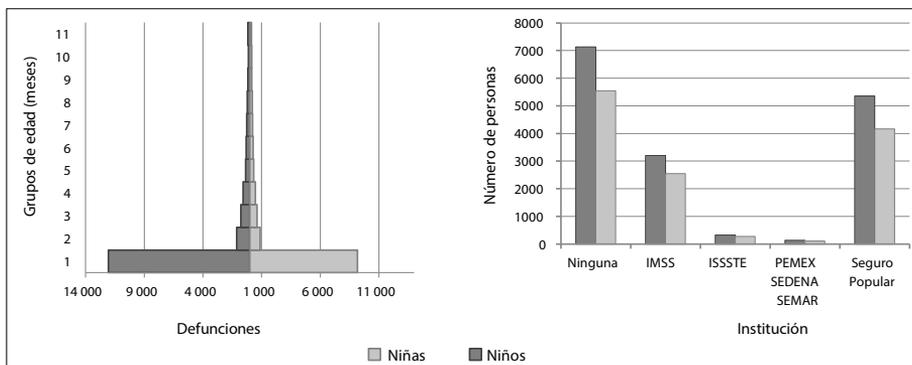


Figura 15. México: mortalidad infantil por edad y sexo e institución de derechohabiencia, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAI, 2014.

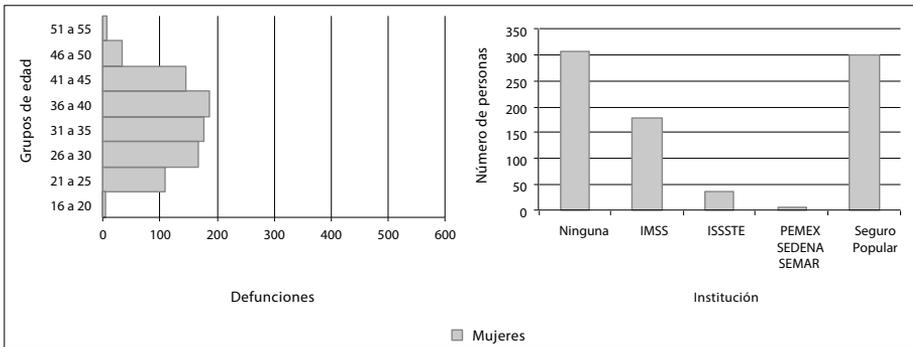


Figura 16. México: mortalidad materno infantil por edad e institución de derechohabencia, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

(477), en el Estado de México; Playas de Rosarito (433), en Baja California y Juárez (396), Chihuahua.

Los mayores valores de mortalidad infantil los presenta Oaxaca, con cuatro municipios donde se registran los mayores valores (111.1 a 125/000), y el municipio de Zacazonapan, en el Estado de México, es el que registra la cifra más alta, 142.8/000.

La situación educativa tienen un gran peso en la mortalidad materno infantil porque los valores más elevados se presentan en la población con estudios de secundaria concluida (25.98%), primaria completa (19.69) y bachillerato (15.35%); la falta de educación representa el 12.9 %. El porcentaje de población inactiva es de 80.71% para la condición del embarazo. El otro sector económico con un alto porcentaje de mortalidad materno infantil corresponde al sector terciario con 17.3% (Figura 19).

Se registraron 830 casos de mortalidad materno-infantil en 2010, con una tasa de 3.1/10 000, distribuidos en 473 municipios, 19.2% del territorio. El mayor número de casos por municipio se presentó en Iztapalapa (15); en la Cd. Mx.; Juárez (13), en Chihuahua; Tijuana (12), en Baja California; Ecatepec (12), en el Estado de México; Guadalajara (10), en Jalisco; estos municipios son los que tienen la mayor cantidad de población del país. Las tasas altas de mortalidad materno-infantil se registran en nueve municipios de Oaxaca, con valores de 100-2 500/10 000, y sólo un municipio de Veracruz, La Perla, reportó 1 153/10 000 (Figura 18).

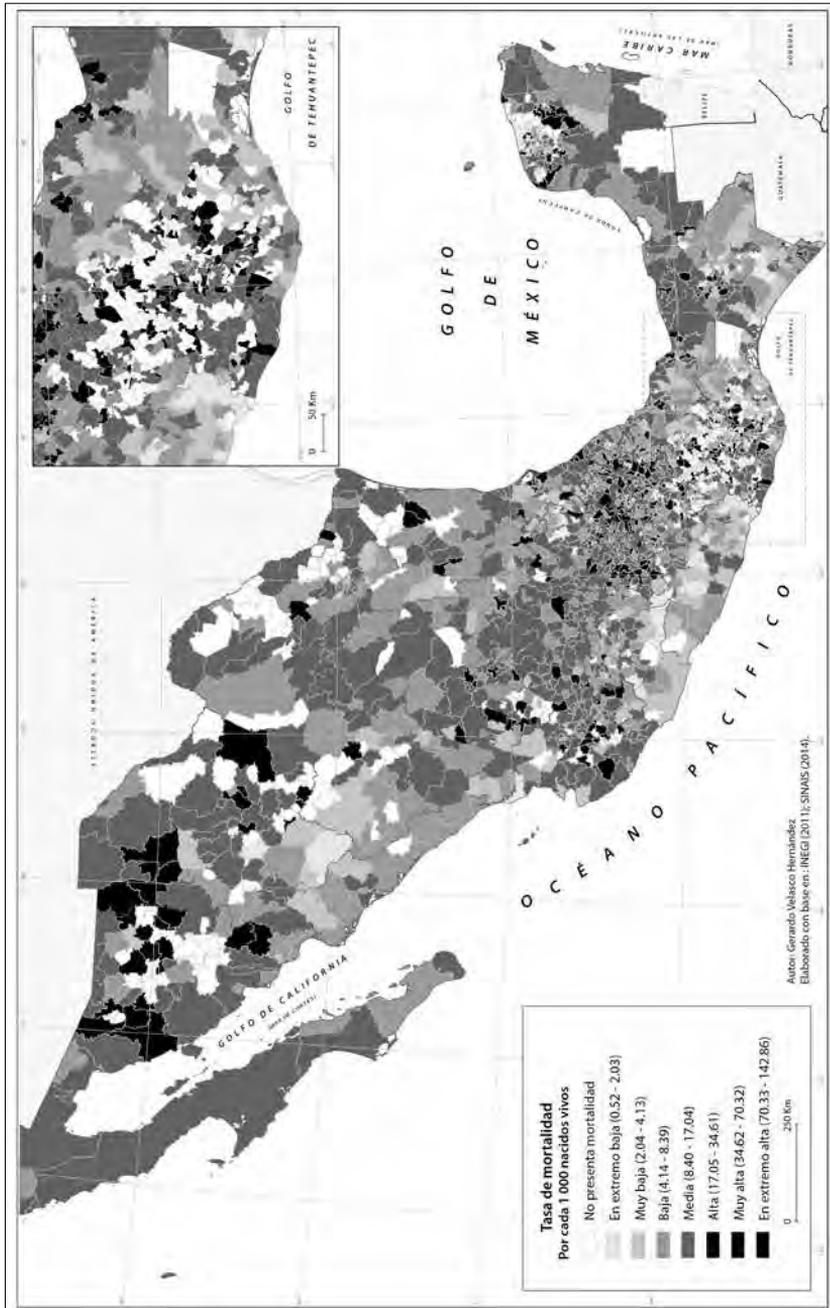


Figura 17. México: mortalidad infantil, 2010.

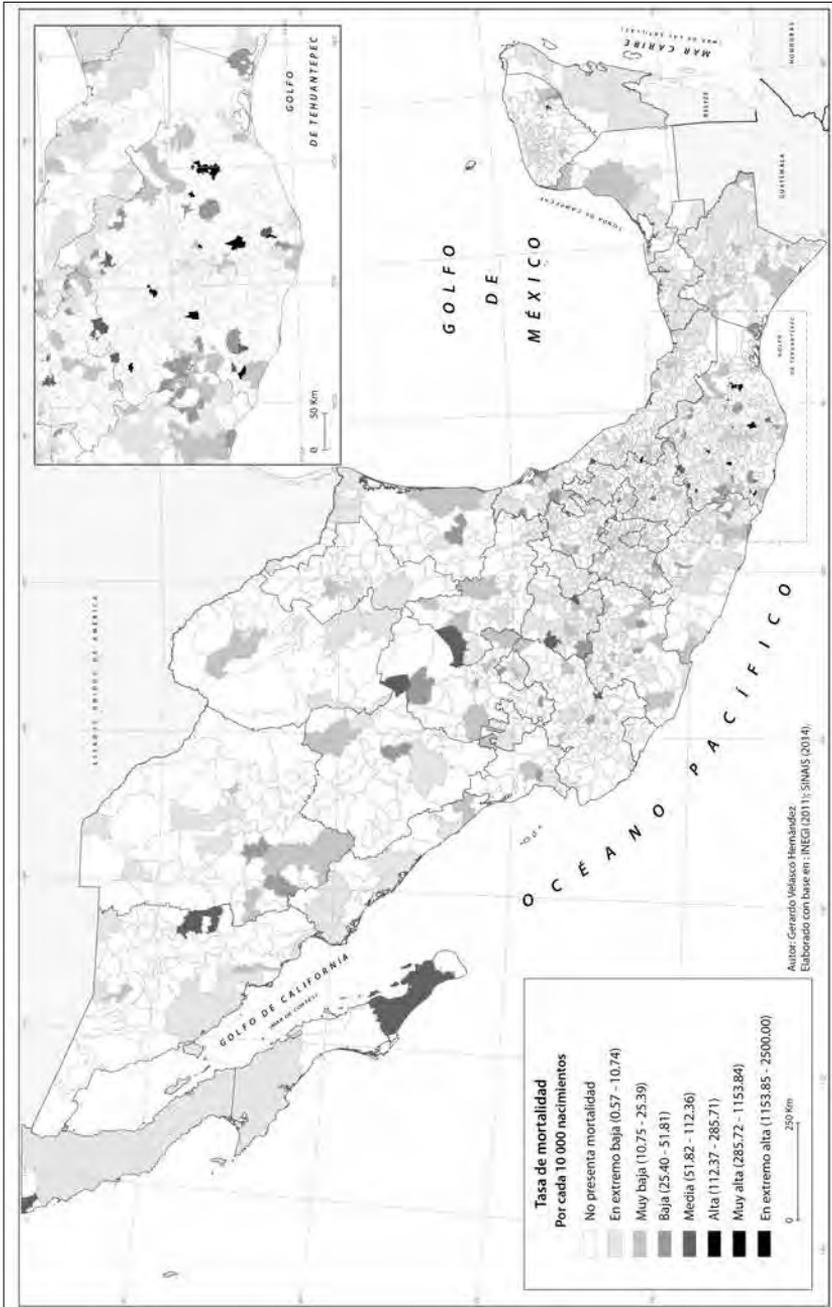


Figura 18. México: Mortalidad materno infantil, 2010.

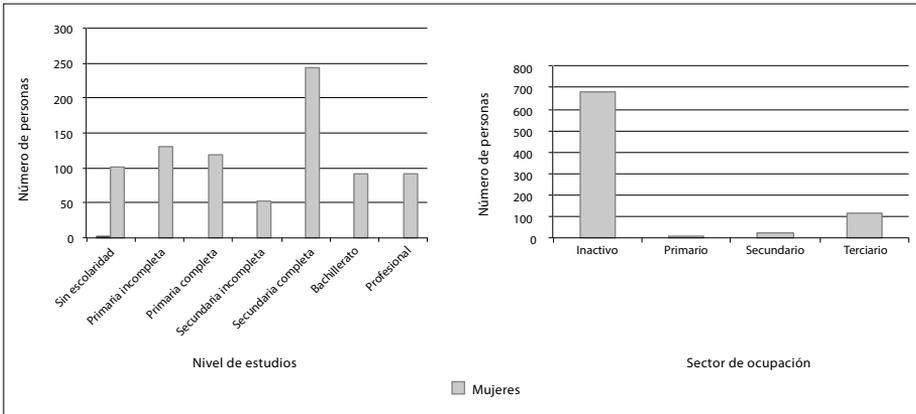


Figura 19. México: mortalidad materna infantil: grado de estudio y sector de ocupación, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

### Síndrome de inmunodeficiencia humana

Entre la gran cantidad de infecciones emergentes y reemergentes resistentes a múltiples fármacos, como la tuberculosis, la malaria y el ébola, ninguna ha presentado una acelerada difusión en el siglo XX y un impacto mayor en la sociedad como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). El desarrollo de la vacuna no es el único reto, el VIH-SIDA genera una construcción de estigmatización, culpa y miedo. El costo del tratamiento basado en medicamentos retrovirales es inaccesible para la población pobre (Meade, 2000; Walraven, 2011).

La mortalidad por VIH se distribuye en gran proporción entre hombres jóvenes y adultos, el grado escolaridad se concentra en 10.9 % en la población que no cuenta con educación, 24.3% con primaria incompleta, 26.3 % con primaria completa, 6.7% con secundaria incompleta y 18.6% con secundaria completa (Figura 20).

El grupo etario que conforma la población con VIH está en edad de trabajar; sin embargo, 28.9 % estuvo inactivo debido a los síntomas y concepción de la enfermedad, situación que agudiza más la pobreza. La población con VIH labora en el sector terciario, con 42.2%, seguido del secundario con 20.0% y 8.8% en el primario. Un 29.6% de la población no contó con acceso a un sistema de salud, el mayor número de personas afiliadas a una derechohabiente pertenece al Seguro Popular (34.5%), que ofrece un tratamiento ambulatorio retroviral, y por el IMSS con 31.1% (Figura 21).

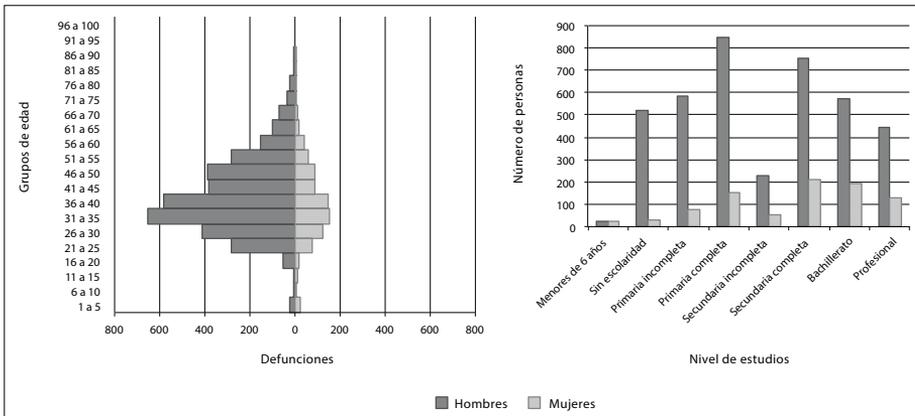


Figura 20. México: mortalidad por SIDA por edad y sexo y grado de estudios, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

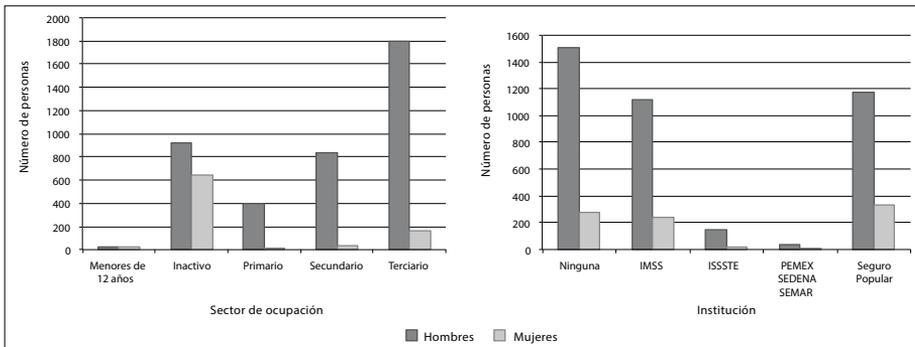


Figura 21. México: mortalidad por SIDA por sector de ocupación e institución de acceso a la salud, 2010. Fuente: elaborado con base en SINAIS, 2014.

La distribución espacial del VIH es mayor en los municipios costeros de México, principalmente en los estados de Campeche, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán; al norte del país la distribución se ubica en los municipios fronterizos (Figura 22).

En México, para el año 2010, hubieron 4 041 muertes por VIH/SIDA, con una tasa de 3.5/100 000, la cual se distribuyó en 541 municipios que representan 22% del país. Los municipios con el mayor número de casos son Guadalajara (245), en Jalisco; Centro (121), en Tabasco; Veracruz (117), en Veracruz; Iztapalapa (98), en la Cd. Mx.

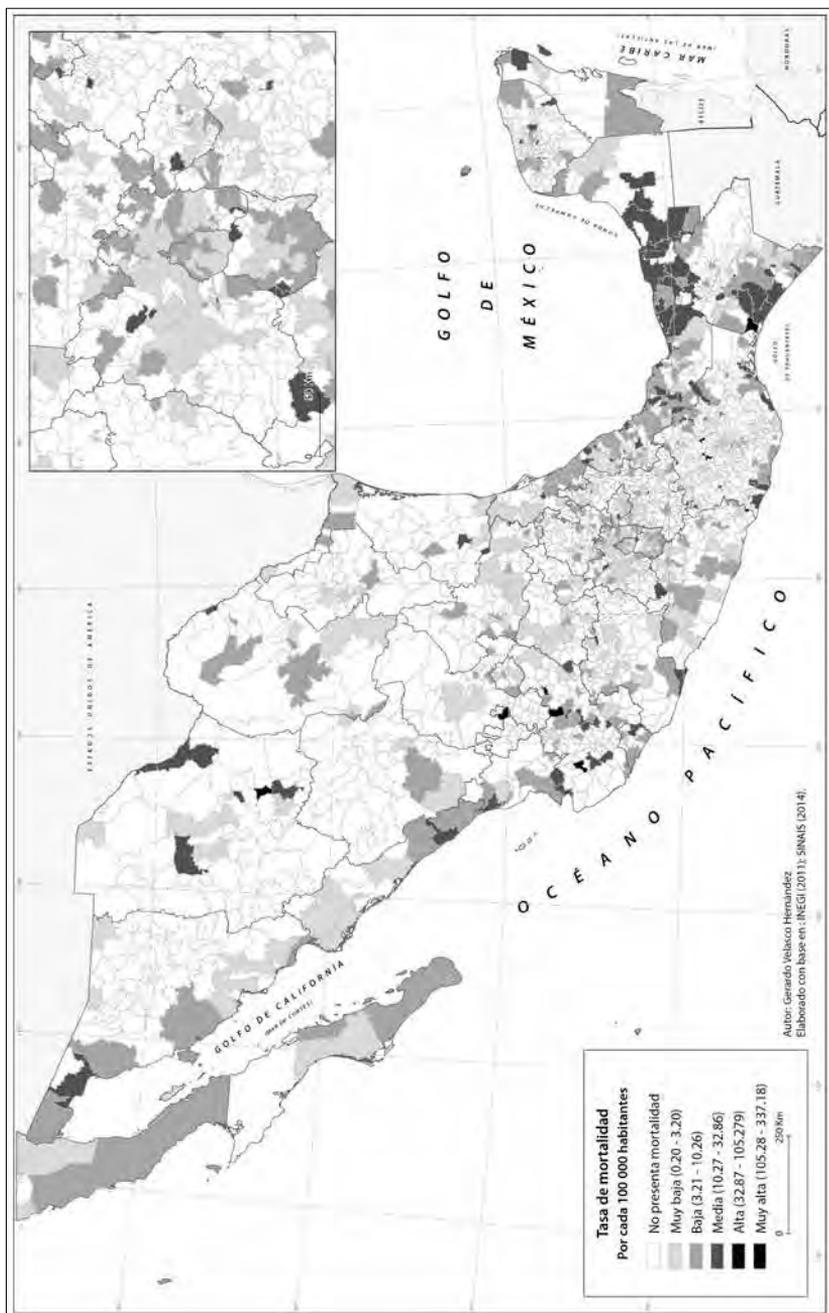


Figura 22. México: mortalidad por VIH, 2010.

Las tasas por mortalidad VIH/SIDA más altas se registraron en algunos municipios de Jalisco, como Colotlán (337.1), Atenquillo (97.2), Ixtlahuaca (52.6) y Cañadas de Obregón (48.1); en Oaxaca, el municipio de Abejones es el que tiene la tasa más alta (92.2).

## Servicios de salud y accesibilidad

Los servicios de salud son indicadores de protección que sirven para restaurar la salud y evidencian la infraestructura sanitaria, y deben lograr equidad entre la población, su funcionamiento y financiamiento. El acceso a un esquema de atención en salud es fundamental en el desarrollo de las capacidades a través del cuidado y mantenimiento de la salud. Para obtener una diferenciación, a nivel municipal, de la derechohabiencia respecto de la situación de la totalidad de municipios que conforman el país, se empleó el coeficiente de análisis regional o de localización cuya función es la de identificar el papel de determinada región dentro del contexto nacional. Este coeficiente fue empleado por S. Florence y definido como la medida de concentración regional de un determinado sector económico comparado con alguna magnitud nacional (Celis, 1988).

La fórmula originalmente planteada para el cálculo de la especialización en un sector de la actividad económica es la siguiente:

$$CL = \frac{E_{ij} / E_j}{E_i / E_t}$$

$E_{ij}$  = servicios de salud en la unidad espacial  $j$  en el sector  $i$ .

$E_j$  = total de derechohabiencia en la unidad espacial  $j$ .

$E_i$  = total de derechohabiencia nacional en el sector  $i$ .

$E_t$  = total de derechohabiencia.

$CL$  = coeficiente de localización.

La interpretación de los datos para el tema de estudio se realiza de la manera siguiente:

$CL > 1$  La región de estudio tiene un grado necesidades básicas insatisfechas mayor que la región de referencia.

$CL < 1$  La región de estudio tiene un grado necesidades básicas insatisfechas menor que la región de referencia.

$CL = 1$  La región de estudio tiene el mismo grado de necesidades básicas insatisfechas que la región de referencia (Palacio *et al.*, 2004).

En 2010 en México 69 904 927 personas tienen derechohabencia, lo que representa 62.2% de la población total. Los municipios con mayor grado de afiliación a un sistema de salud se distribuyen en el centro y norte del país, en tanto que en el centro-este, sur y sureste no está satisfecha la demanda de servicios de salud. La concordancia entre la presencia de unidades de atención de primer nivel en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz evidencia los problemas de carga y afiliación al sistema de salud (Figura 24). Las entidades federativas anteriores son las que registran el menor porcentaje de población derechohabiente: Puebla (47.7%); Guerrero (52.3%); Oaxaca (55.1%); Chiapas (55.6%); Veracruz (57.8%) (Figura 23).

Con base en las instituciones que atienden la salud en México, la mayor proporción la cubre el IMSS, 50.6%; ISSSTE, 9.01%; ISSSTE Estado 1.2%; PEMEX SEDENA SEMAR, 1.5%; por último el Seguro Popular, 37.5%, cuya afiliación comienza a funcionar en el año 2003 para cumplir con el objetivo del milenio que es la salud para todos. Cabe mencionar que este segmento no funciona como seguridad social ya que las personas pagan una cuota de afiliación, pero si requieren de una cirugía o de un tratamiento tienen que erogar una cantidad de dinero para su atención, que no son grandes sumas y que van en función de la condición socioeconómica de las personas (Figura 24).

Desde que comenzó el Seguro Popular su atención se ha movido a diferentes instituciones, primero fue en hospitales privados en algunos estados; luego trasladaron a las personas al IMSS, y en este momento es la Secretaría de Salud la que atiende a esta población. Hay que destacar que también esta última institución cuida de la población sin derechohabencia (Cuadro 4).

En el índice de pobreza y salud se incluye la distancia entre las localidades y los servicios de salud de primer nivel. Distancias grandes conducen a la falta de promoción de la salud y de detección oportuna y seguimiento de enfermedades crónicas degenerativas que ocupan los primeros lugares en mortalidad, y a la falta de información en promoción de la salud para la prevención de enfermedades infectocontagiosas con altas tasas en población pobre. En las zonas urbanas la falta de la eficiencia de la promoción de la salud ha generado el incremento de la enfermedades crónico degenerativas, también llamadas “enfermedades de la opulencia”, entre la población pobre que vive en la ciudad.

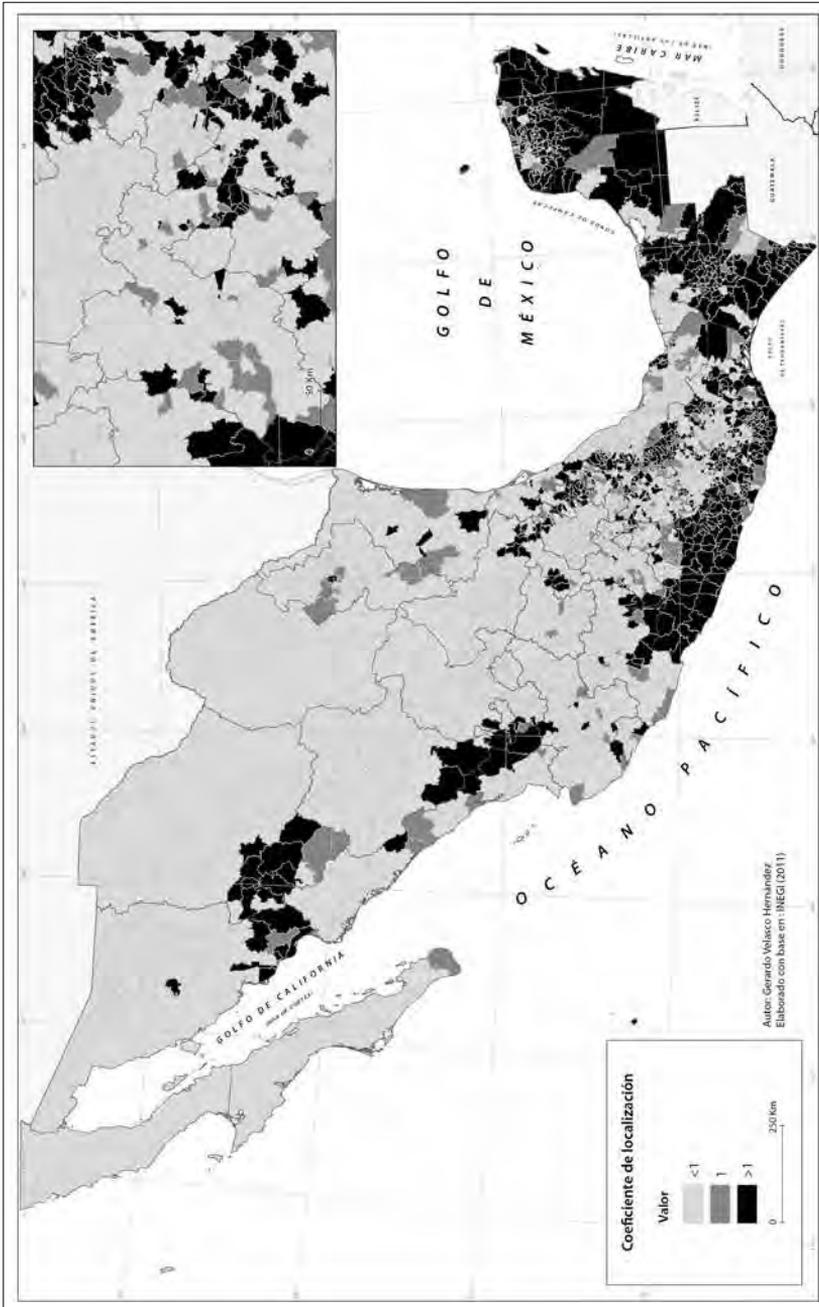


Figura 23. México: coeficiente de localización por derechohabiente, 2010. Fuente: elaborado con base en INEGI, 2011; SINAIS, 2014.



Cuadro 4. México: población derechohabiente por institución y población sin derechohabencia, 2010.

Institución	Cantidad de población	Población sin derechohabencia
IMSS	35 380 021	
ISSSTE	6 303 630	
ISSSTE ESTADO	900 884	
PEMEX, SEDENA, SEMAR	1 091 321	
Seguro Popular*	26 229 071	
Secretaría de Salubridad		42 431 611

\* Esta población la atiende actualmente la Secretaría de Salubridad.

Fuente: elaborado con base en INEGI, 2011.

La determinación de la distancia promedio municipal entre las localidades hacia los centros de atención en salud se calculó a partir de la herramienta de análisis espacial *cerca*, que determina la distancia entre el elemento *A* al elemento más cercano *B*, dentro del radio de búsqueda (Figura 25). Los criterios de las distancias óptimas entre los servicios de salud según la institución y tamaño de la localidad se consideraron a partir los parámetros definidos en la sección dedicada a la salud y asistencia social del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano.

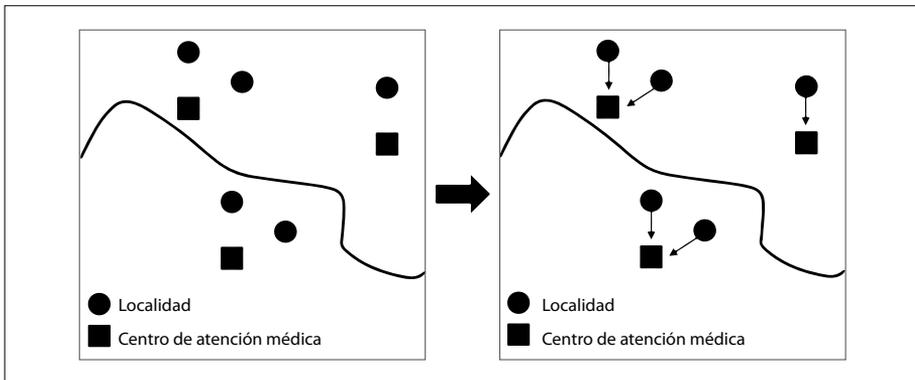


Figura 25. Determinación de la distancia entre localidades y centros de atención médica. Fuente: elaboración propia.

Los municipios que presentan una mayor distancia entre sus localidades y un establecimiento médico son los que se encuentran a lo largo de la frontera norte, en Baja California Sur, y al sureste, en un área de la península de Yucatán (Figura 26).

La zona centro-sur del país presenta una mayor distribución de centros de atención de primer nivel debido a la mayor densidad de población. Este nivel lo constituyen las Unidades de Medicina Familiar (IMSS), Centros de Salud (SSA) y Clínicas Familiares (ISSSTE), en donde se lleva a cabo el primer contacto con el paciente y, de ser necesario, se remite al segundo o tercer nivel.

### Relación pobreza-salud y enfermedades

La articulación pobreza-salud y enfermedades relacionadas con la pobreza se muestra, desde una perspectiva metodológica, en la siguiente matriz de correlación (Cuadro 5). En dicha matriz se muestran correlaciones importantes entre la desnutrición y las enfermedades intestinales así como la desnutrición y la tuberculosis, ambas con un valor de 0.56; otra articulación son las enfermedades intestinales y la tuberculosis; esta asociación registra el valor más alto, 0.72. Con un valor de 0.48 se presenta la correlación entre desnutrición y mortalidad materna y con 0.44 las enfermedades intestinales y la mortalidad infantil. Las correlaciones

Cuadro 5. La correlación pobreza-salud y las enfermedades relacionadas con la pobreza.

	I. Pobreza y salud	Desnutrición	Intestinal	M. Infantil	M. Materna	Tuberculosis	VIH
I. Pobreza y salud	1.00	0.24	0.32	0.03	0.26	0.25	0.05
Desnutrición		1.00	0.56	0.42	0.48	0.56	0.19
Intestinal			1.00	0.44	0.42	0.72	0.09
M. Infantil				1.00	0.28	0.45	0.17
M. Materna					1.00	0.46	0.26
Tuberculosis						1.00	0.42
VIH							1.00

Fuente: Figura 1; SINAI, 2014.

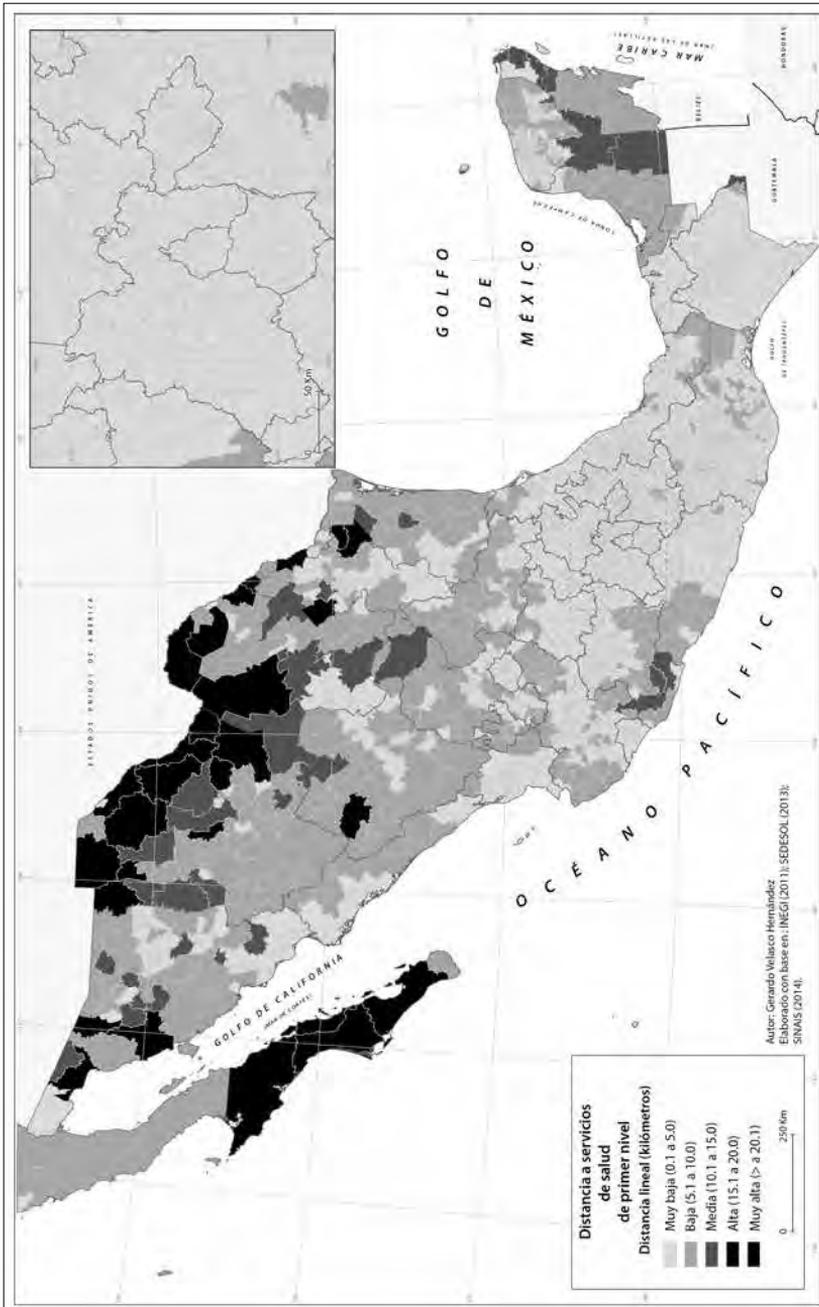


Figura 26. México: distancia promedio municipal entre localidades y centros de primer nivel de atención en salud, 2010.

menos significativas son el índice pobreza-salud y la mortalidad infantil así como con el VIH/SIDA.

Para la relación pobreza-salud y enfermedades se elaboró con la matriz de correlación una análisis de agrupación espacial con el índice estadístico de F. Calinski-Harabasz:

Este índice es una proporción que refleja la similitud dentro de un grupo y las diferencias entre grupos, realiza un procedimiento de clasificación que intenta encontrar clúster naturales en los datos. Dado el número de grupos a crear, buscará una solución en la que todas las entidades dentro de cada grupo son lo más parecido posible, y todos los grupos en sí son tan diferentes como sea posible. La similitud de las entidades se basa en el conjunto de atributos que especifica para el parámetro Campos de análisis y también pueden incorporar de manera opcional las propiedades espaciales o las propiedades de espacio-tiempo” (ESRI, 2010).

El índice de F. Calinski-Harabasz se realizó en el Sistema de Información Geográfica ArcGIS v.10.2.2, con la herramienta de análisis estadístico espacial/ mapeo de clúster/ análisis de grupos. Se especificó la clasificación de cinco grupos, sin una limitante espacial debido a que un grupo puede presentarse en diferentes municipios de México y un método de distancia euclidiano que considera la distancia más corta entre dos puntos. Las variables consideradas fueron el indicador de pobreza y las tasas de mortalidad por desnutrición, por enfermedades intestinales, la mortalidad infantil, la mortalidad materna infantil, por tuberculosis y por VIH-SIDA, para el año 2010.

El índice estadístico de F. Calinski-Harabasz tiene la expresión siguiente:

$$CH = \frac{\left( \frac{R^2}{n_c - 1} \right)}{\left( \frac{1 - R^2}{n - n_c} \right)}$$

donde:

CH= índice estadístico F. Calinski-Harabasz

$$R^2 = \frac{SST - SSE}{SST}$$

y SST considera las diferencias entre grupos; SSE considera la similitud dentro de los grupos:

$$SST = \frac{\sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - \overline{V}^k)^2}{\sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - \overline{V}_t^k)^2}$$

$n$  = número de características

$n_i$  = número de características en el grupo  $i$

$n_c$  = número de características en el grupo  $c$

$n_v$  = número de características en el grupo  $v$

$V_{ij}^k$  = el valor de  $k$ -ésima de la variable  $j$ -ésima in el  $i$ -ésimo grupo

$\overline{V}^k$  = el valor de la media de la  $k$ -ésima variable

$\overline{V}_t^k$  = el valor de la media de la  $k$ -ésima variable en el grupo  $i$

Para 2010, la mayor cantidad de municipios se situó en el grupo I con respecto a la relación entre pobreza y salud. Este grupo tiene el nivel más bajo de pobreza, con 1 270 municipios, lo que representa 51.71% de los municipios y 85% de la población. Esta característica muestra que una proporción importante de la población tiene una condición de salud favorable en cuanto a las enfermedades infecciosas y también en la mortalidad infantil y materna; aquí la configuración socioeconómica es buena y se distribuye en gran parte del país (Figura 27).

El contraste es el grupo III, que tiene el mayor nivel de pobreza-salud y enfermedades relacionadas con la pobreza, y presenta una tasa de mortalidad muy alta en la causa de muerte por infecciones intestinales y también en cuanto a mortalidad infantil, en el resto de las otras causas de muerte registra valores bajos. Aquí se agrupa solo 1.18% de los municipios y 0.2% de la población; esta situación se debe a condiciones desfavorables de higiene y calidad de la vivienda. Se distribuyen en municipios de los altos de Chiapas; en Oaxaca los municipios están dispersos y en Chihuahua, en la región Tarahumara, estos lugares corresponden a la presencia de población indígena (Calva, 2000) (Figura 27; Cuadro 6).

El grupo IV muestra el valor alto en el índice pobreza-salud, que concentra 42.14% de los municipios del país y 13.7% de la población. Aquí solo la mortalidad por desnutrición es la causa de muerte que tiene el valor más alto, dicha

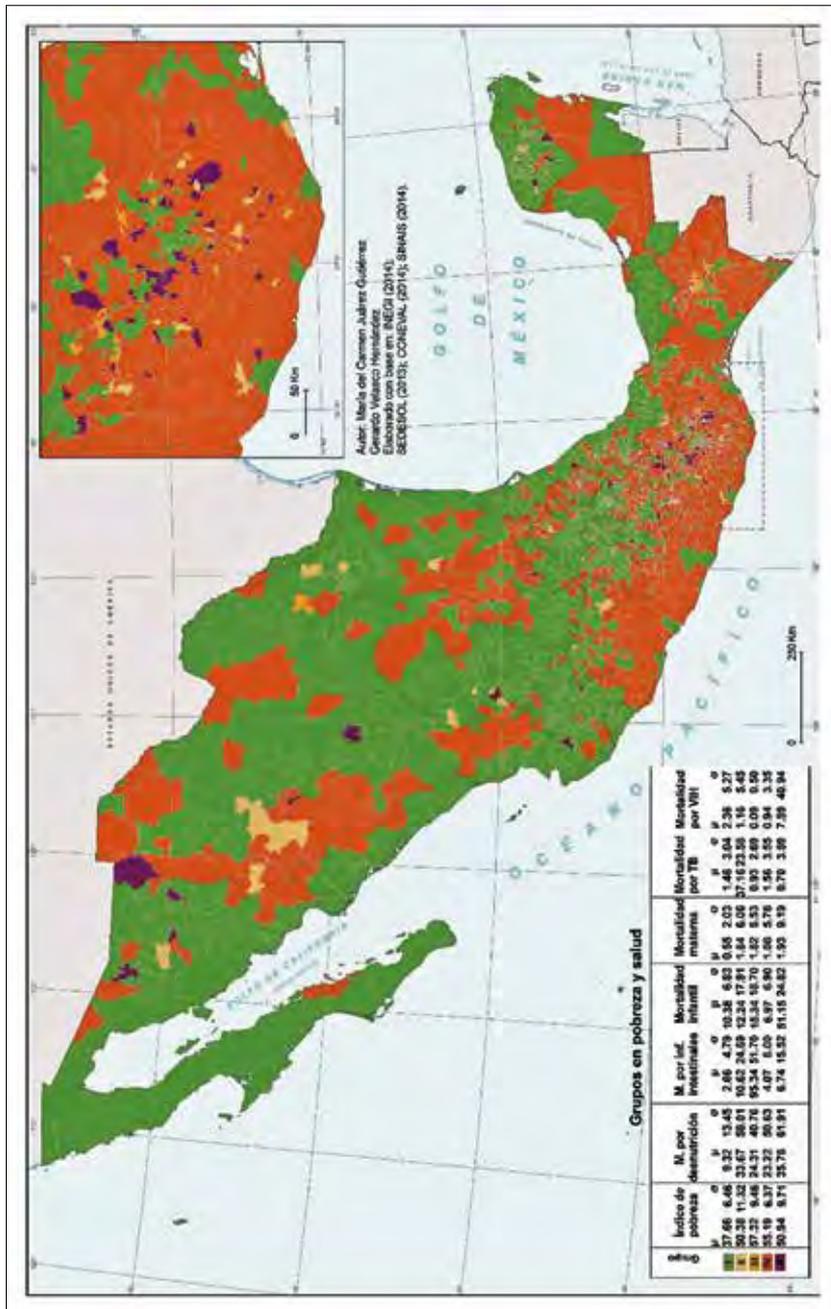


Figura 27. Agrupación pobreza-salud y enfermedades, 2010.

Cuadro 6. Cantidad de municipios y población por clases de pobreza y salud en México, 2010.

Grupo	Número de municipios	Porcentaje	Cantidad de población	Porcentaje
I	1 270	51.71	96 169 972	85.6
II	45	1.83	253 499	0.2
III	29	1.18	230 667	0.2
IV	1 035	42.14	15 385 556	13.7
V	77	3.14	296 844	0.3
Total	2456		112 336 538	

Fuente: elaborado con base en INEGI (2014); SEDESOL (2013); CONEVAL (2014); SINAIS (2014).

enfermedad registra la segunda causa de muerte a nivel mundial; a su vez, está asociada a las diarreas, que causan desnutrición; se localiza en los estados costeros del sur del país, desde Michoacán hasta Chiapas; en el sur de Campeche y centro de Quintana Roo; a lo largo de las sierras Madre Occidental y Oriental y en algunos municipios de Sonora, Chihuahua, y Coahuila (*Ibidem*).

El grupo V tiene un valor medio en el índice de pobreza-salud y registra las tasas más alta en cuatro de las enfermedades relacionadas con la pobreza: desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y VIH/SIDA. En este grupo se presentan varias dificultades en la salud ocasionadas por la pobreza. En México el SIDA comenzó a difundirse en las áreas urbanas, y afectaba a personas masculinas de nivel económico y cultural alto; después se presentó en mujeres, y esta situación ocasionó la aparición de casos perinatales (Figura 28; Cuadro 6). En los últimos años la epidemia se expandió a las áreas rurales y se ha extendido hacia áreas urbanas con nivel de pobreza alta. En el país se distribuye principalmente en Oa-

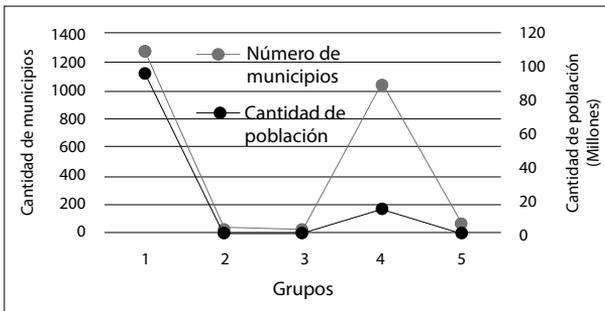


Figura 28. México: distribución de la cantidad de municipios y población por clases de pobreza y salud, 2010. Fuente: elaborado con base en INEGI (2014); SEDESOL (2013); CONEVAL (2014); SINAIS (2014).

xaca, con treinta y nueve municipios; en tres municipios de Yucatán; en cuatro de Sonora y con un municipio aparecen Durango, Zacatecas, Querétaro, Guerrero, Veracruz y Puebla; Jalisco cuenta con dos municipios (Sierra, 2000).

El grupo II, que registra un nivel de pobreza-salud bajo, incluye a 1.8% de los municipios y 0.2% de la población; presenta tasas de mortalidad altas en la desnutrición y la tuberculosis, dos enfermedades van asociadas, junto a condiciones socioeconómicas precarias. La tuberculosis representa el 95% de los nuevos casos en los países en desarrollo en los grupos de edad de menores de quince años. En México se manifiesta principalmente en la población indígena, en Nuevo León, Tamulipas, Zacatecas, Hidalgo y Yucatán (Sifuentes, 2000) (Figura 27; Cuadro 6).

## **Conclusiones**

La pobreza extendida en un sector de la población es un elemento que siempre ha estado presente; la distribución y control de los medios de producción ha generado desigualdad en las condiciones de vivienda, ingreso, y educación, con un impacto en la salud. La inacción para mejorar estas condiciones anula la posibilidad de escapar al estado de pobreza.

La construcción teórica y metodología para su estimación recurre al paradigma vigente, en tanto que los pobres permanecen con los elementos básicos de subsistencia identificados negados. La carencia de los elementos básicos como medios para alcanzar funcionamientos genera ciclos de pobreza que limitan la salud y el bienestar cuando al menos un elemento es restringido o está ausente se obstaculizan el paso hacia un estado de buena salud.

El estado de salud es primordial para la realización de actividades cognitivas, de dispersión y subsistencia. La enfermedad, dejando fuera los elementos genéticos, surge por la falta de bases sociales consolidadas que permitan desarrollar las funcionalidades correctas en el ser humano; la inaccesibilidad y dispersión de las localidades ha sido el permanente discurso para no llegar a los pobres.

En México los municipios que se localizan en las zonas con un relieve pronunciado coinciden con la ausencia de satisfactores básicos, y la morbilidad por desnutrición evidencia el estado de privación, la cual limita la capacidad de actividades que requieran un esfuerzo físico o intelectual, que promueve tomar conciencia de los elementos de los cuales está desprovisto para salir del estado de pobreza y optar por un papel activo en la sociedad.

La mortalidad por desnutrición, las enfermedades intestinales, la tuberculosis, el VIH, la mortalidad materna e infantil, concuerdan con la falta de educación, la ausencia de participación activa en un sector de la economía debido a las características demográficas donde se presentan las mayores tasas de mortalidad. La falta de acceso a un sistema integral de atención en salud de calidad y con recursos suficientes no proporciona una perspectiva favorable para los grupos localizados en los extremos de edad. En tanto que la mortalidad por VIH tiene sus raíces en la falta de educación sexual, lo que conduce a la diseminación de la enfermedad en específicas zonas del litoral, además que la concepción construida alrededor de esta enfermedad es un factor que incrementa la pobreza en las personas con dicho padecimiento.

En la atención a la salud, y respecto a la derechohabiencia, es Oaxaca la entidad federativa que registra un poco más de la mitad de su población en esta categoría, sólo que los valores son bajos en este renglón. El estado con la menor derechohabiencia es Puebla, con menos del 50%.

Los estados del norte muestran las mayores distancias para acceder a los centros de salud de primer nivel, esto se debe a que se van localizar donde hay más demanda por la cantidad de población y las vías de comunicación junto con el transporte que juegan un papel importante en la movilidad, y que van a marcar estas tendencias.

La pobreza y salud, junto con las enfermedades asociadas, están vinculadas en la parte socioeconómica con la alta desigualdad, y esto tiene una complejidad, porque se presentan en gente con bajos o nulos ingresos, analfabetismo, lo que se ve reflejado en muertes a temprana edad, junto con desequilibrios estructurales, como las cuestiones de género, la exclusión y, por otra parte, tiene que ver con la justicia distributiva, en donde se requiere que el gasto público en salud no juzgue la pobreza sino ver las prioridades, dado que hay población en dicha situación adversa y a quien más afecta es a la población indígena que se concentra en el sur del país.

## **Bibliografía**

Banco Mundial (2005), *Pobreza urbana México en Generación de ingresos y protección social para los pobres*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C. Estados Unidos de América [[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La\\_Pobreza\\_Urbana\\_en\\_Mexico.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La_Pobreza_Urbana_en_Mexico.pdf): 15 de junio de 2015].

- Burr, C., A. Piñò, L. Quiroz y E. Martín-Lunas (2011), *Guía para el paciente participativo*, CIESAS-Pfizer, México. [<http://www.atreveteasaberyexigir.com.mx/>: 14 de enero de 2015].
- Calva, J. J. (2000), “Enfermedades diarreicas”, en García M., J. García y K. Mercado (comps.), *La salud en México ante el próximo milenio*, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, A.C., Miguel Ángel Porrúa, México.
- Canto, C., M. Carrera, J. Gutiérrez, R. Méndez y M. Pérez (1988), *Trabajos prácticos de geografía humana*, Editorial Síntesis, Madrid, España.
- Cardano, M. (s/a), Diseguaglianze sociali, povertà e salute in *Fundazione Ermanno Gorrieri de Estudios Sociales*. [<http://www.fondazionegorrieri.it/index.php/attivita/ricerche-e-proposte-di-politica-sociale/101-dimensioni-della-disuguaglianza-in-italia>: 30 de enero de 2015].
- Celis, F. (1988), *Análisis Regional*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014), *Medición de la Pobreza: Pobreza a Nivel de Municipio 2010*, CONVEAL, México. [<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>: 29 de noviembre de 2014].
- Diccionario breve de medicina de Blakiston* (2006), Ediciones científicas, La Prensa Médica, México.
- Dieterlen, P. (2003), *La pobreza: Un estudio filosófico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Fondo de Cultura Económica, México.
- ESRI (2010), “Cómo funciona Análisis de agrupamiento”, en *ArcGIS referencias sobre herramientas*, Environmental Systems Research Institute, Redlands, California. [<https://pro.arcgis.com/es/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-grouping-analysis-works.htm>: 9 de marzo del 2016].
- Feres, J. y X. Mancero (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Meade, M. y R. Earickson (2000), *Medical Geography*, The Guilford Press, Nueva York.,
- Mercado, A. (s/a), *Economía y espacio*, Universidad Autónoma Metropolitana, Laboratorio de Análisis Socioterritorial.
- Olivera, A. (1993), *Geografía de la salud*, Síntesis, España.
- OMS (2003), “Objetivos de la Salud del Milenio, caminos hacia el futuro”, en *Informe sobre la salud en el mundo 2003 - forjemos el futuro*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza. [<http://www.who.int/whr/2003/en/Chapter2-es.pdf>: 8 de mayo 2015].

- Palacio-Prieto, J., M. Sánchez-Salazar, J. Casado, E. Propin, J. Delgado, A. Velásquez, L. Chías, M. Ortiz, J. González, G. Negrete y J. Gabriel (2004), *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, Secretaría de Desarrollo Social, México, Distrito Federal.
- Ponce, G. (2013), “Pobreza y bienestar una mirada desde el desarrollo”, *Cuadernos del CENDES*, año 30, núm. 83, pp 1-21.
- Propin, E. (2003), *Teoría y métodos en geografía económica*, Instituto de Geografía, UNAM. México.
- Santos, M. (1973), *Geografía y economía en los países subdesarrollados*, Oikos-Tau, Barcelona, España.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2003), *Sistema normativo de equipamiento urbano, Tomo II, Salud y asistencia social*, Secretaría de Desarrollo Social, México. [[http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/salud\\_y\\_asistencia\\_social.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/salud_y_asistencia_social.pdf): 27 de marzo de 2015].
- Sen, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- Sierra, J. (2000), “Sida”, en García M., J. García y K. Mercado (comps.), *La salud en México ante el próximo milenio*, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. A.C. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Sifuentes, J. (2000), “Tuberculosis”, en García M., J. García y K. Mercado (comps.), *La salud en México ante el próximo milenio*, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. A.C. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Sinais (Sistema Nacional de Información en Salud) (2014), *Datos Abiertos, Sistema Nacional de Información en Salud*, Sistema Nacional de Información en Salud Secretaría de Salud, México. [[http://www.sinais.salud.gob.mx/basesdedatos/cat\\_datosabiertos.html](http://www.sinais.salud.gob.mx/basesdedatos/cat_datosabiertos.html): 14 de Enero de 2015].
- UNICEF (Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas) (s/f), Glosario de términos sobre desnutrición, UNICEF, Nueva York. [[http://www.unicef.org/lac/glosario\\_malnutricion.pdf](http://www.unicef.org/lac/glosario_malnutricion.pdf): 14 de mayo de 2015].
- Velásquez, M. (2011), “Desnutrición en adultos mayores: la importancia de su evaluación y apoyo nutricional”, *Revista de Salud Pública y Nutrición*, vol. 12, núm. 2, Universidad Autónoma Metropolitana, México. [[http://www.respyn.uanl.mx/xii/2/ensayo/ensayo\\_des\\_adult\\_may.htm](http://www.respyn.uanl.mx/xii/2/ensayo/ensayo_des_adult_may.htm): 15 de junio de 2015].
- Wagstaff, A. (2002), “Pobreza y desigualdades en el sector salud”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, núm. 5, pp. 216-326.
- Walraven, G. (2011), *Health and Poverty*, Earthscan, Londres, Reino Unido.



## **Capítulo 4. Pobreza, ¿problema disciplinar, urbano o de buen gobierno? Zona metropolitana de La Piedad, un caso para plantear una respuesta**

*Alberto Téllez Valencia*

Centro de Estudios de Geografía Humana,  
El Colegio de Michoacán A. C.

### **Introducción**

El título de este capítulo obedece al propósito de reflexionar sobre cómo se puede abordar el estudio de la pobreza desde el ámbito de la geografía, desde la perspectiva del geógrafo. Un punto de partida es tener en cuenta que la pobreza es un problema estructural que se nutre de distintos procesos socio-territoriales, por lo que requiere de un análisis también estructural. Esto demanda una revisión de los procesos de larga duración, sociales, económicos y territoriales, a fin de entender la actualidad del país, saber cómo se genera la pobreza, sus niveles y las formas como se trata de enfrentar.

De esta manera, este capítulo trata de contribuir a los estudios de la pobreza desde el ámbito de la geografía y propone llevarlo a cabo con base en el análisis socio-institucional del territorio. Para esto se toma el caso de la zona metropolitana de La Piedad dado que: 1) su población en situación de pobreza alcanza 48% (prácticamente la mitad); 2) se ha fundado allí un observatorio ciudadano metropolitano, y 3) el gobierno local creó un instituto municipal de planeación y ha permitido cierto nivel de participación social, entre otras características importantes. Se trata de aportar un análisis cuyo eje central no necesariamente sea la pobreza de la zona metropolitana en sí sino cómo puede analizarse este fenómeno desde la perspectiva geográfica.

La primera parte del capítulo muestra brevemente que el conocimiento geográfico en México se ha generado en estrecha relación con la formación del Estado mexicano, y que en este proceso de larga duración también se ha ido adaptando el conocimiento que tenemos sobre el territorio. Tan solo en los últimos

treinta años, en nuestro país se transitó hacia una economía de libre mercado, se instituyeron los principales mecanismos de planeación territorial, se generaron las primeras experiencias de municipios tecnócratas y se generó un novedoso conocimiento que ha puesto énfasis en aspectos como la empresa y la participación social. De ahí la pertinencia del estudio actual de la pobreza según la estructura socio-institucional del territorio, pues están en juego factores como el Estado, los organismos sociales, el territorio, el proceso histórico y la administración pública.

La segunda parte del capítulo inicia con la preocupación que provoca el dominio gubernamental sobre la conceptualización de lo que es la pobreza en México (una razón más para reflexionar sobre este problema desde el campo académico y desde la geografía), la cual va más allá de las definiciones oficiales centradas en necesidades “socioeconómicas” como alimentación, salud, vivienda, ingreso, educación y seguridad social.

En la tercera parte se hace notar el contexto regional de La Piedad, un territorio de gran dinamismo económico y urbano, pero ajeno a la realidad económica de nuestro caso de estudio, denotado tan solo en los niveles de pobreza que tiene que soportar.

En la cuarta parte se aborda el caso de la zona metropolitana de La Piedad, el cual permite ver que aun cuando el gobierno federal (según su marco conceptual) considera a esta ciudad como de “muy bajo rezago social”, en realidad presenta importantes carencias que le impiden alcanzar una buena calidad de vida, así como esperamos sea un ejemplo de cómo los gobiernos locales pueden incidir en el problema de la pobreza, ya sea por las estrategias que directamente adopta o apoyándose en la participación de su sociedad.

## **La pobreza ¿problema de quién?**

Una de las principales críticas que se han hecho al conocimiento científico, incluido el geográfico, es que se ha orientado a atender las necesidades del Estado y los empresarios (Ramírez, 2011: 46), cuando lo que se debió desarrollar fue una mejor vía para el hombre. Por lo que a la geografía toca, esta condición predominó desde su propia institucionalización en México y continúa vigente hasta nuestros días. Desde el siglo XIX los geógrafos fueron empleados para ocuparse de los observatorios, los límites estatales e internacionales o para levantamientos de diversas propiedades en el país (Mendoza, 1993: 178-179), con lo que se les demandó contar con conocimientos en matemáticas, geodesia y cartografía. Aunque desde una lectura alterna, podemos considerar que el conocimiento geo-

gráfico en realidad ha estado presente en la propia formación del Estado mexicano. De hecho, las grandes tareas realizadas desde la geografía entre los siglos XIX y XX fueron en torno a: 1) la cartografía; 2) la delimitación de límites territoriales entre las entidades federativas; 3) los límites de México con Estados Unidos y Centro América, y 4) la enseñanza de la geografía en los niveles básico, medio y profesional. Estas tareas resultaron tales que, si en algo aportó la geografía a la formación de México, fue en tomar conciencia sobre el espacio que constituía su nación (Téllez, 2011: 180).

Debe tomarse en cuenta que la conformación del Estado mexicano no fue sencilla, por el contrario, fue un proceso caracterizado por los constantes conflictos armados como la Revolución, la guerra de los Cristeros o los conflictos regionales que no permitían la aceptación unánime de un presidente de la República. El reconocimiento de una sola autoridad a nivel nacional se logró con Lázaro Cárdenas del Río en los años treinta (Sosa, 2002: 376).

Para entonces el país se enfilaba también hacia la época de posguerra mundial de los años cuarenta, cuando comenzó su industrialización y la transformación de un país mayoritariamente rural a uno urbano. Es decir, comenzaron a vislumbrarse escenarios antes inéditos para México. Así que es entendible que solo a partir de los años cincuenta existieron las condiciones para iniciar los principales cambios de México en distintos ámbitos públicos, privados y académicos, como en la forma de ejercer la administración pública federal, la gestión municipal, la ciencia geográfica y la emergente mirada al actor social.

En especial, estos cambios se hicieron más visibles en los años setenta y ochenta, al tener lugar iniciativas como la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), la Reforma al Artículo 115 Constitucional (1983), el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés, 1986) y con ello su incorporación al modelo neoliberal, modalidad que además de incluir la apertura comercial, incorporó en los cuadros de gobierno a profesionales y empresarios que comenzaron a gobernar con base en un marco racional-instrumental, y a ejercer la función pública como si se tratase de una empresa, los llamados tecnócratas. Estos aspectos hacen notar que actualmente vivimos la herencia de las reformas iniciadas en aquellos años, todo constituido en un proceso de larga duración, en donde el Estado mexicano se adelgazaría en su presencia administrativa y la empresa privada ganaría terreno en ámbitos privados y públicos.

De esta manera, poco a poco se fue generando un viejo y un nuevo conocimiento. En el viejo conocimiento (todavía vigente en el conocimiento universitario) el objeto de estudio es el Estado, mientras que en el nuevo el objeto es la

empresa, incluso con nulas intenciones de lidiar entre un conocimiento y otro, pues el viejo pone el acento en factores como la fuerza de trabajo, el capital, los recursos naturales, la desigualdad en la distribución del ingreso y al propio Estado, mientras que el nuevo pone énfasis en la empresa, los consumidores, los mercados y los contratos.

El nuevo conocimiento, como lo sugiere Bracamontes, se asocia con el fin de aquella economía donde dominaban empresas como General Motors, Ford, Chrysler, Exxon Mobil, General Electric o City Group..., para dar paso a una nueva donde ahora predominan Microsoft, Yahoo, Apple, Dell, IBM o Google (Bracamontes, 2011: 26-27).

De acuerdo con el viejo conocimiento, el Estado es el responsable de generar crecimiento económico, bienestar social, ciudadanía, cuidado del medio ambiente y ordenamiento territorial. En cambio, desde el nuevo conocimiento domina la idea de que la empresa tiene la capacidad de generar productividad, innovación, generación de empleos o certificaciones de “empresas socialmente responsables”, lo que se supone detona lo que le preocupa al Estado: crecimiento económico, desarrollo social, cuidado de medio ambiente (Cuadro 1).

Con base en este nuevo conocimiento se ha propuesto que los gobiernos se administren según una “nueva gestión pública” en modo gerencial, impulsada en los últimos treinta años, con el fin de que los estados sociales pudieran responder, anticipar y superar la crisis fiscal en la que se vieron envueltos a finales de los setenta (Aguilar, 2013:130-131). Una gestión estratégica que incluya un plan de acción, *posicionamiento* de excelencia, superioridad, liderazgo (respecto de otros gobierno) y *calidad*, entendida como el hecho de que los productos de un gobierno poseen atributos, propiedades, características y funciones que los hacen capaces de responder, satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos (Aguilar, 2013:136-137, 142-143). Esta perspectiva empresarial tiende a dominar actualmente no solo entre los funcionarios públicos (algunos tecnócratas y otros meros burócratas) sino también entre los medios académicos.

Junto a esto, desde los años noventa se ha venido constituyendo en el país una plataforma con la que se intenta encauzar a los municipios en la modalidad de gobiernos tecnócratas, a fin de que vuelvan más eficientes sus procesos de administración pública, apoyados o certificaciones con instrumentos como los siguientes:

- La Agenda para el Desarrollo Municipal, a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), vigente desde el sexenio de Vicente Fox.

Cuadro 1. Viejo y nuevo conocimiento para las disciplinas.

Viejo conocimiento	Nuevo conocimiento
<i>Actor central</i> El Estado	<i>Actor central</i> La empresa
<i>Factores de producción</i> Fuerza de trabajo Lucro Capital Recursos naturales Distribución del ingreso	<i>Factores de producción</i> Empresas Consumidores Mercados Contratos
<i>Viejas empresas</i> General Motors Ford Exxon Mobil Chrysler City Group	<i>Nuevas empresas</i> Facebook Yahoo Apple Microsoft Dell
<i>Generación de</i> Crecimiento económico Desarrollo social Cuidado de medio ambiente Ciudadanía-Democracia Ordenamiento territorial	<i>Generación de</i> Productividad Innovación Generación de empleos Empresas socialmente responsables (con lo que se deriva crecimiento económico, desarrollo social, cuidado de medio ambiente...)

Fuente: elaboración propia.

- Las certificaciones ISO 9000-2000, para que un municipio pueda demostrar su buen desempeño en la administración pública.
- ISO-IWA 4, para verificar y certificar los propios ciudadanos a los gobiernos locales con estándar internacional y con la intención de comparar a un gobierno local con cualquier otro del mundo.
- El Consejo de Competitividad y Mejora Regulatoria, el cual aporta a los municipios criterios internacionales de mejora regulatoria definidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- El Programa Nacional de Auditoría Ambiental, instituido desde 1992 y a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).
- La certificación Sistema de Apertura Rápida de Empresas para Giros Turísticos (SARE Turístico), de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, Secretaría de Economía) y la Secretaría de Turismo.

Esta nueva gestión pública coincide con una visión emprendedora y de competencia también propuesta para las ciudades y las regiones, en donde hay ciudades ganadoras y perdedoras, y donde los lugares mejor beneficiados son: a) los centros urbanos conectados a la economía mundial por medio de empresas en industrias y servicios líderes; b) las ciudades con funciones políticas y administrativas que ofrecen un efecto estabilizador; c) los centros de “creación” e innovación en tecnología y conocimiento; d) las ciudades con funciones de recreación y turismo, y e) los nuevos centros, medios o pequeños, que han sido receptores de grandes inversiones de capital y mega proyectos (Bourne, 1991:190). De manera similar, Méndez (1997:103) clasifica a las regiones ganadoras en cuatro categorías: 1) grandes ciudades globales y áreas metropolitanas; 2) espacios innovadores, como tecnopolos, distritos industriales, etc.; 3) ejes (corredores) de desarrollo urbano-industrial, y 4) áreas de gran turismo y de agricultura intensiva de exportación (Méndez, 1997:103).

Ante esta nueva realidad (de nuevo conocimiento, nueva gestión pública y nueva realidad urbana) es entendible que Ward pregunte ¿cómo construir un gobierno metropolitano con su propia conciencia y participación ciudadana?, y que afirme que lo importante es instrumentar los mecanismos que apoyen la productividad y la competitividad, que incrementen la eficiencia de los gobiernos, que garanticen la transparencia y rendición de cuentas, que descifren los mecanismos del empoderamiento o que caractericen y reconozcan la base de la identidad de los pobladores (Ward, 2011:213, 215, 218), pero se trata de una preocupación que es extensiva para todas las ciudades y municipios del país, no solo para las zonas metropolitanas. No son problemas exclusivos de las zonas metropolitanas el crecimiento desmedido y no planeado, los espacios ambientalmente insostenibles, funcionalmente insuficientes y socialmente carentes de solidaridad.

Lo mismo que no podemos desligar al Estado como institución garante del crecimiento económico, del desarrollo social, del cuidado de medio ambiente, del ordenamiento territorial, de la generación de ciudadanía y del combate a la pobreza. Si el ambiente actual le da a las empresas herramientas para generar innovación, productividad, empleos, y si esto detona crecimiento económico, desarrollo social, combate a la pobreza y cuidado del medio ambiente, no debemos esperar que las empresas gobiernen las ciudades y sus municipios.

Junto con estas propuestas, poco a poco el actor social también empezó a plasmarse como una figura central en el conocimiento que promueve, instrumenta y da seguimiento a procesos democráticos y transparentes respecto al ejercicio del gobierno y/o de la administración pública. Así, en los años ochenta se acuñó el concepto de *gobernanza* como representación de un movimiento que desplaza

la figura convencional de autoridad gubernamental, enfatizando la negociación, la interacción, las redes y la coordinación entre los ámbitos públicos y privados en la gestión y la toma de decisiones (García, 2013). Adicionalmente se puede ligar a los procesos de: 1) articulación del conjunto de prioridades de la sociedad por consenso; 2) coherencia de los objetivos entre actores y sectores por medio de la coordinación; 3) dirección en los instrumentos de implementación de la gestión por redes, y 4) la rendición de cuentas (García, 2013).

La gobernanza involucra permanentemente un conjunto de actores con representatividad en la sociedad civil: corporaciones, empresas, consultorías, organizaciones sociales y comités especializados. Estos actores deben participar en una estructura horizontal y permear todas las fases del ciclo de la política pública. Dadas estas cualidades, la gobernanza se considera una derivación o renovación del concepto de gobernabilidad, aunque un concepto no necesariamente tiene que oponerse al otro.

La *gobernabilidad* se planteó como un ejercicio que combina la legitimidad (representatividad) y la eficacia; la legitimidad como admisión de normas y procedimientos aceptados socialmente, y a la que se le asocia la representatividad de gobierno abiertamente democrático (incluyente) y participativo. La eficiencia aplica a la capacidad de responder correctamente a las demandas sociales, en conformidad con las competencias de la autoridad que se ejerce (Orellana, 2005). En la gobernabilidad figura un *actor estratégico*, un individuo, organización o grupo con poder suficiente para impulsar o frenar la toma de decisiones (Sánchez, 2005). No obstante, se observa una tendencia en que los gobiernos atienden en primer lugar la eficacia, en perjuicio de la representatividad desde el momento en que los países se insertan en la economía global (Orellana, 2005).

Resulta una realidad en la actualidad que los gobiernos municipales y los actores locales están participando en la búsqueda de su propio desarrollo, según sus competencias, sus fortalezas y sus oportunidades. De hecho, actualmente se han fincado amplias expectativas para que la sociedad civil se involucre en las acciones de gobierno de manera preponderante. Justamente, si algo debe privilegiarse, cualquiera que sea el método para analizar los problemas y las opciones para el desarrollo de los municipios, y cualquiera que sea la estrategia de política pública instrumentada, es la participación social.

La participación ciudadana la podemos entender como el proceso a través del cual las personas son partícipes y comparten la responsabilidad en la toma de decisiones para resolver problemas, aportando sus puntos de vista, conocimientos, creatividad y recursos, entre cuyos beneficios figuran la integración social (que estructura y refuerza a las comunidades); lo mismo que ayuda a corregir

ciertas políticas públicas mal orientadas, prevenir conflictos, sobre todo en situaciones de incertidumbre o proporciona mayor legitimidad y continuidad a las intervenciones decididas (Heras, 2002:10-16).

La participación ciudadana se refiere a la intervención de la sociedad en actividades del orden público para hacer valer sus intereses, para lo cual se requiere de la existencia de espacios y vías de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, o bien de mecanismos y procedimientos gubernamentales que permitan a la sociedad intervenir en los asuntos públicos (Observatorio Ciudadano de León, 2011:3), sin la intención de sustituir la representación política existente, sino ampliando la acción participativa en el ejercicio del poder en un marco institucionalizado (Caldera, 2012:162).

Con todos estos elementos (nueva gestión pública, ciudades, actores sociales, gobernabilidad y participación social), proponemos definir la calidad de un buen gobierno municipal según el grado de conciencia que adquiere de ser un órgano de Estado y con base en las habilidades que muestra para administrar el territorio sujeto a una estructura socio-institucional previamente existente. Un buen gobierno puede inferirse según los canales que instrumenta para permitir la participación social en las tareas de gobierno, según las iniciativas que genera junto con su sociedad para presentarlas ante autoridades estatales y federales encaminadas a atender problemas cotidianos como falta de coordinación intra e intergubernamental, marco normativo, planes de desarrollo, a la pobreza, entre muchos otros, con una visión a largo plazo y con claridad de lo que implican las iniciativas de abajo hacia arriba, desde lo local.

Justo estos elementos (las ciudades, el Estado, los gobiernos locales, las empresas, la participación social), también forman parte de la estructura socio-institucional del territorio, con su peculiaridades en cada caso. Para Salom y Albertos las instituciones pueden entenderse como “conjuntos de hábitos comunes, prácticas establecidas, reglas o leyes que regulan las relaciones entre individuos o grupos (que) facilitan la acción colectiva porque reducen la incertidumbre y los costes de transacción” (Salom y Albertos, 2003:18-19). Estos autores en realidad ponen énfasis en las dinámicas económicas de los territorios, y añaden que para hablar de relaciones socio-institucionales se requiere de la integración de los agentes económicos locales: la administración pública, las empresas, las instituciones de investigación y docencia, o los organismos ciudadanos, entre otros, que intervienen activamente en la dinamización de las economías locales y en donde las empresas sostienen un papel central (Salom y Albertos, 2003:38; Albertos *et al.*, 2004:44).

Desde luego, una estructura socio-institucional del territorio no solo debe centrarse en los procesos económicos, puesto que también permite explicar los niveles de urbanización, la eficiencia de la administración pública, el grado de deterioro ambiental o las causas de empobrecimiento de la población, entre otros problemas; esto porque efectivamente están en juego relaciones de poder, jerarquías, normas escritas y no escritas, saberes, inercias sociales que condicionan los niveles de desarrollo del territorio, en donde están circunscritos actores tan relevantes como el Estado o las empresas, lo mismo que organismos con fines comunes o incluso antagónicos, todos enarbolando el discurso de lo que es la gobernabilidad, la identidad, la eficiencia, la democracia, el combate a la pobreza

### **La atención de la pobreza según el gobierno federal**

Martínez considera que los distintos modelos de política social y las evaluaciones del impacto de las políticas sociales en el bienestar de la población han sido estudiados en su mayoría desde la óptica nacional, por lo que resulta un asunto pendiente en el campo de las ciencias sociales y en las escalas locales (Martínez, 2008: 17). Desde esta óptica dominante, la pobreza puede ser definida como “*un estado de privación de los bienes indispensables para la satisfacción de ciertas necesidades humanas básicas, misma que lleva a la disminución de algunas capacidades de las personas y los grupos*” (Martínez, 2008:41), con necesidades de clara connotación socioeconómica, entendidas como la alimentación, la salud, la vivienda, el ingreso, agua, corriente eléctrica, seguridad social, bienes del hogar y educación.

De hecho, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera que

una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social en los seis indicadores de: 1) rezago educativo, 2) acceso a servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación; y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.<sup>8</sup>

Con esta elección se renuncia a agrupar, bajo la categoría de pobreza, a toda carencia humana. Es frecuente que ante la preocupación por atender y entender

---

<sup>8</sup> <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

la pobreza de índole socioeconómica existan críticas sobre la desatención de otras carencias individuales y grupales que, sin duda, representan también un obstáculo para la construcción de un mundo humano, tales como: la farmacodependencia, la soledad, la falta de sentido a la vida, la violencia directa y la desintegración familiar, entre otras (Martínez, 2008:41-42).

Respecto al combate de la pobreza, las estrategias también son dominadas por el poder federal. Una que llama la atención es la *Agenda desde lo Local* (actualmente Agenda para el Desarrollo Municipal) dado que se fue constituyendo en el marco del nuevo conocimiento y renovada gestión pública, indicado en el primer apartado. Esta Agenda ha sido generalizada en el país con el fin de que los gobiernos municipales puedan recibir una certificación como administraciones locales eficientes en el combate a la pobreza, entre otros temas.

Los orígenes de la *Agenda desde lo Local* se encuentran en el gobierno estatal de Guanajuato de principios de los noventa, cuando como gobernador, Carlos Medina Plascencia constituyó el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDM), a cargo de Carlos Gadsden Carrasco y entre cuyas prioridades figuraron el fortalecimiento de los municipios, de los servicios públicos (agua, educación, vivienda, seguridad pública, salud), la descentralización, la simplificación administrativa y la participación ciudadana (Martínez, 2008:106-112).

Al cabo de los años, Vicente Fox Quesada (luego de su experiencia como gobernador de Guanajuato, de 1995 a 1999) promovió como presidente de la República el discurso de “un auténtico federalismo”, lo que en términos pragmáticos resultó un programa federal cuyo principal aporte a la administración pública fue la *Agenda desde lo Local*, diseñada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), del cual también se hizo cargo Carlos Gadsden. El objetivo general de la *Agenda desde lo Local* fue “promover el desarrollo integral de los municipios, fortalecer sus capacidades de gestión, fomentar el ejercicio de la planeación estratégica en los gobiernos locales y contribuir a la identificación de áreas de oportunidad para generar acciones que les permitan alcanzar condiciones mínimas de desarrollo” (INAFED, 2012:23), mientras que en materia de desarrollo social contempló un cuadrante denominado “Desarrollo social incluyente”, cuyo objetivo fue “promover acciones que permitan el desarrollo equitativo de la sociedad, con énfasis en aquellos sectores de la población vulnerables, personas con discapacidad, niños, adultos mayores, madres solteras, mujeres víctimas de violencia, grupos étnicos y personas con discapacidad” (INAFED, 2012:131).

Hasta la *Agenda desde lo Local* de 2013 se evaluó el desempeño de los municipios respecto a la responsabilidad que adoptan en el combate a la pobreza, cuyos parámetros de evaluación se vincularon con la existencia de: 1) programas de capacitación y promoción de la educación para la población adulta de bajos recursos; 2) programas de empleo para personas en pobreza extrema; 3) programa de créditos blandos para personas de bajos ingresos; 4) vinculación intergubernamental (y coordinación) para el combate a la pobreza; 5) vinculación con organizaciones de la sociedad civil para el combate a la pobreza, y 6) programas de seguridad alimentaria de la población (INAFED, 2012:140-142).

La *Agenda desde lo Local* continuó como programa federal con el gobierno priista de Enrique Peña Nieto, pero con reformas en su implementación y ejecución a partir de 2014, para ahora denominarse *Agenda para el Desarrollo Municipal* y dividirse en dos grandes secciones: la “Agenda básica para el desarrollo municipal” y la “Agenda ampliada para el desarrollo municipal”. La primera con el objeto (según la Secretaría de Gobernación) de evaluar los temas fundamentales a cargo de los municipios (según están consignados en el Artículo 115 Constitucional), mientras que la segunda con el objetivo de medir aquellos aspectos con los que los municipios contribuyen (junto con otros órdenes de gobierno) en el desarrollo integral de sus habitantes (pero que no están contempladas como atribuciones en el Artículo 115). Justamente en la segunda sección quedaron asignados los temas vinculados con el desarrollo social (pobreza, educación, cultura, salud, vivienda, grupos vulnerables ) (Cuadro 2).

La Agenda ampliada aplica para aquellos municipios de más de 50 mil habitantes, y es optativa para los de menor población. Con este criterio, por ejemplo, 96 municipios de Michoacán (85%) no están obligados a evaluarse conforme la Agenda ampliada, pues están por debajo de los 50 mil habitantes, en tanto 17 municipios (15%) sí están forzados. Es decir, 85% de los municipios michoacanos no están comprometidos a certificarse como administraciones que combaten

Cuadro 2. Secciones de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Agenda básica para el desarrollo municipal	Agenda ampliada para el desarrollo municipal
Planeación del territorio municipal Servicios públicos Seguridad pública Desarrollo institucional	Desarrollo económico Desarrollo Social Desarrollo ambiental

Fuente: elaboración con base en información de Secretaría de Gobernación (2014), Anteproyecto.

la pobreza de su población. De tal manera que coincidimos con Martínez en la apreciación de que en México hay un dominio del orden federal en la atención a la pobreza y que la visión oficial deja de ver otros tipos de carencias que impactan negativamente en una buena calidad de vida. Ahora continuemos con esta reflexión apoyados en el caso de la zona metropolitana de La Piedad.

### **El contexto regional de la zona metropolitana de La Piedad**

La Zona Metropolitana de La Piedad se ubica en el extremo sur poniente del Bajío, una región de gran dinamismo económico que desde los años noventa comenzó a transformar su vocación económica, para actualmente albergar sectores antes inexistentes, particularmente el automotriz, electrónico, electrodoméstico y confección del vestido; de ahí que se asienten empresas como General Motors, Mazda, Honda, Volkswagen, Procter and Gamble, Mabe, Collins de México y muchas más. Junto con esto, el estado de Guanajuato sostiene una “Política de Gestión y Coordinación de las Zonas Metropolitanas”, a través de la cual ha logrado el decreto de cinco zonas metropolitanas en su territorio (IPLANEG, 2012:27-38):

1. Zona Metropolitana de León, que incluye además a San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Silao.
2. Zona Metropolitana Moreleón-Urianganto-Yuriria.
3. Zona metropolitana de La Laja-Bajío, incluidos los municipios de Celaya, Cortazar, Villagrán, Comonfort, Tarimoro, Jaral del Progreso, Apaseo el Alto y Apaseo el Grande.
4. Zona Metropolitana Irapuato-Salamanca.
5. Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo.

Además, La Piedad y Pénjamo son parte de un corredor económico formado por estas dos ciudades, más las de Abasolo y la zona metropolitana Irapuato-Salamanca. Incluso, a este fenómeno regional pueden sumarse tres zonas metropolitanas más: la de Zamora-Jacona, la de Morelia-Tarímbaro y la de Querétaro-Corregidora-El Marqués-Huimilpan, dada la cercanía geográfica (Figura 1). Juntas, estas ocho zonas metropolitanas concentran 6 078 393 habitantes, 52.1% de la población total de las tres entidades federativas vinculadas (Michoacán, Guanajuato y Querétaro, que suman más de once millones de habitantes).

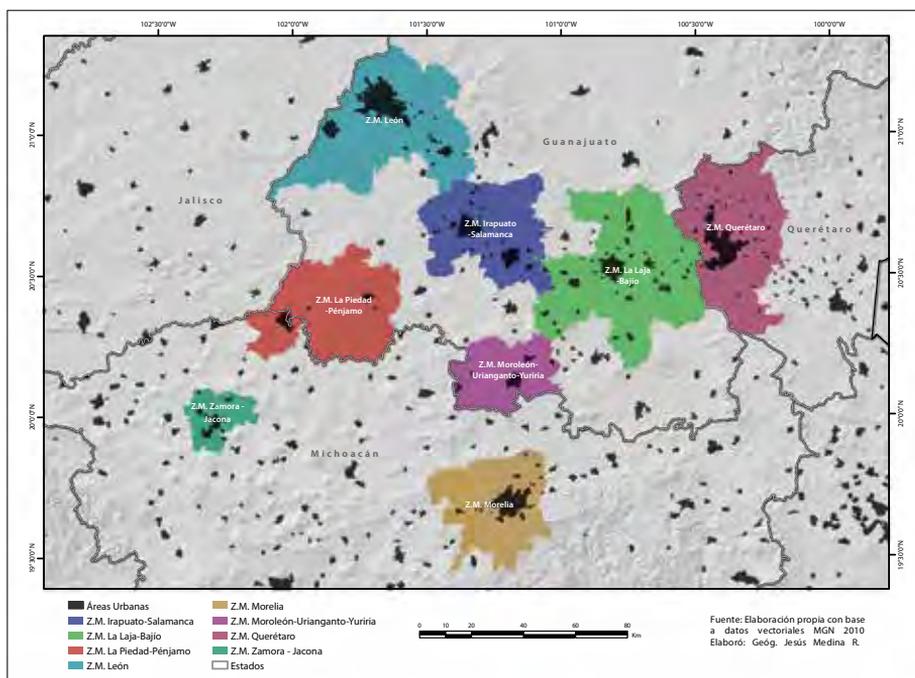


Figura 1. Zonas metropolitanas en el Bajío. Fuente: elaboración propia.

No obstante la gran oleada de empresas nacionales y trasnacionales, La Piedad no ha figurado como destino de estas nuevas inversiones, dado que el gobierno de Michoacán no ha incentivado la atracción de inversiones como lo ha hecho el de Guanajuato, apoyando a las empresas con programas de becas para capacitación, adiestramiento y reclutamiento de personal; aportación para infraestructura y/o creación, instalación o mejoramiento de los servicios públicos; exención a las empresas del impuesto por nómina; dotación a los predios de suministro de energía eléctrica, líneas telefónicas, agua descarga de desechos; o el financiamiento de la construcción de naves industriales por medio de un fideicomiso; entre otros incentivos (DGDEI, 2004). Pénjamo también ha estado al margen de la atracción de inversiones, no obstante que pertenece a Guanajuato, incluso presenta niveles de pobreza más altos que La Piedad. De hecho, Pénjamo es el municipio con mayores niveles de pobreza de las ocho zonas metropolitanas cercanas (Figuras 2 y 3, Cuadro 3).

Como se aprecia en la Figura 2, Pénjamo suma 67.5% de su población en condiciones de pobreza, situación en la que también se encuentran los municipios

de Huimilpan en la zona metropolitana de Querétaro, Comonfort en la zona de La Laja-Bajío, y Uriangato en la zona de Moreleón, con 67.3%, 62% y 61.6% respectivamente. Mientras que los municipios con los porcentajes más bajos de población en condiciones de pobreza son Corregidora en la zona metropolitana de Querétaro (18.7%), Tarímbaro en la zona de Morelia (27.7%) y Querétaro (29.5%).

Si bien La Piedad no registra altos niveles de pobreza, también le representa un problema fuerte, pues 48% de su población vive en condiciones de pobreza, lo mismo para Villagrán, Zamora, San Francisco del Rincón, El Marqués y Cortazar, los cuales presentan porcentajes de 48.5%, 48.6%, 50.9%, 51.1% y 51.3% respectivamente. Es decir, en estos municipios, la mitad de su población está en condiciones de pobreza (Cuadro 3).

Respecto a población en condiciones de pobreza extrema, Pénjamo vuelve a ocupar el porcentaje más alto, con 19.7%, seguido de Comonfort (15.7%), Silao

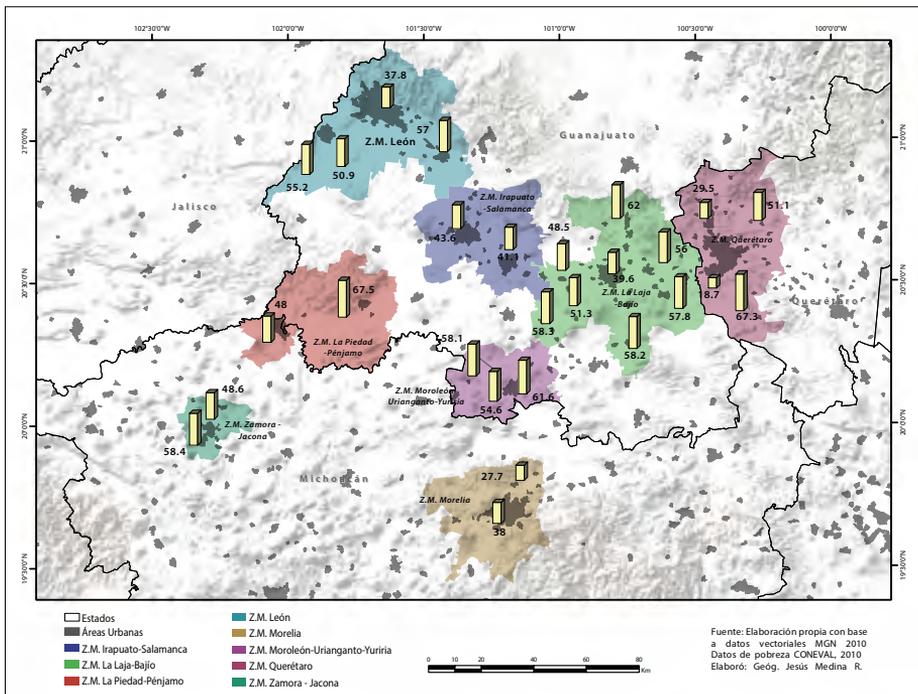


Figura 2. Porcentaje de población en condiciones de pobreza en las zonas metropolitanas del Bajío. Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Porcentaje de población en condiciones de pobreza en las zonas metropolitanas del Bajío, 2010.

	Municipio	Población en situación de pobreza (porcentaje)	Población en situación de pobreza extrema (porcentaje)
Zonas metropolitanas de Michoacán			
La Piedad-Pénjamo	Pénjamo	67,5	19,7
	La Piedad	48,0	6,5
Morelia	Morelia	38,0	5,9
	Tarímbaro	27,7	4,4
Zamora-Jacona	Jacona	58,4	11,2
	Zamora	48,6	9,5
Zonas metropolitanas de Guanajuato			
León	León	37,8	4,2
	Purísima del Rincón	55,2	8,3
	San Francisco del Rincón	50,9	6,8
	Silao	57,0	12,8
Irapuato-Salamanca	Irapuato	43,6	6,5
	Salamanca	41,1	5,0
La Laja-Bajío	Apaseo el Alto	57,8	10,5
	Apaseo el Grande	56,0	9,3
	Celaya	39,6	5,4
	Comonfort	62,0	15,7
	Cortazar	51,3	6,9
	Jaral del Progreso	58,3	7,4
	Tarimoro	58,2	9,4
Villagrán	48,5	5,4	
Moroleón	Moroleón	54,6	6,0
	Uriangato	61,6	8,7
	Yuriria	58,1	8,7
Zona metropolitana de Querétaro			
Querétaro	Corregidora	18,7	0,9
	Huimilpan	67,3	12,4
	El Marqués	51,1	8,8
	Querétaro	29,5	3,3

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, 2010.

(12.8) y Huimilpan (12.4%). Mientras que entre los municipios con las cifras más bajas están Corregidora (0.9%), León (4.2%) y Tarímbaro (4.4%).

Según lo revelan los datos, la zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo representa un ámbito urbano de fuerte contraste, pues si bien Pénjamo está ubicado en uno de las entidades federativas que mejor se ha desempeñado en la atracción de inversiones, también es el municipio con los problemas de pobreza más marcados; mientras que si bien La Piedad presenta bajos niveles de población en condiciones de pobreza extrema, no es nada alentador saber que la mitad de su población vive en condiciones de pobreza.

### *La zona metropolitana de La Piedad y su situación de pobreza*

La zona metropolitana de La Piedad es una de las más recientes en México, surgida de un proceso de conurbación entre las ciudades de La Piedad, en Michoacán,

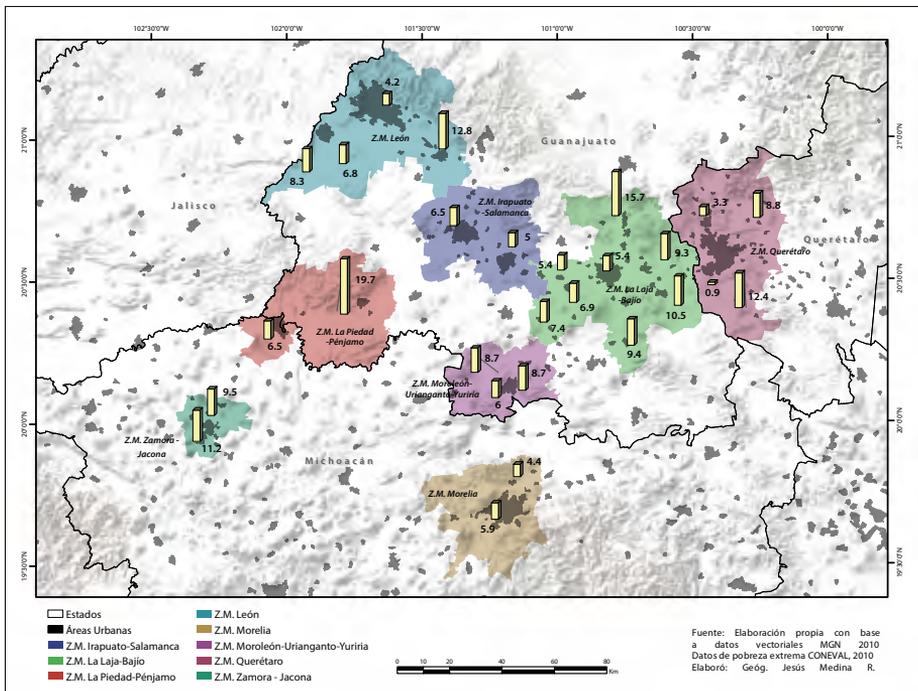


Figura 3. Porcentaje de población en condiciones de pobreza extrema en las zonas metropolitanas del Bajío. Fuente: elaboración propia.

y San Ana Pacueco (municipio de Pénjamo), en Guanajuato. Según se consignó en la carta de intención para la delimitación de esta zona metropolitana (del 29 de agosto de 2008), presenta un avanzado proceso de conurbación e integración urbana y económica, evidenciado por una serie de condiciones demográficas, de equipamiento urbano, de integración de las cadenas productivas y del intercambio de bienes y servicios.

Es decir, decía la carta de intención, esta zona se encuentra inmersa en un acelerado proceso de metropolización, por lo que resultaba indispensable instrumentar mecanismos de planeación y administración del desarrollo urbano, considerando la complejidad de la zona y las expectativas de crecimiento, a efecto de contar con los instrumentos normativos, programáticos, fiscales y de políticas públicas que permitan a las autoridades competentes atender con previsión, integralidad y visión de futuro (Gobierno de Michoacán, 2008). De manera particular, se consideró alcanzar acuerdos en los distintos problemas identificados:

- I. Planeación, ordenación y regulación del crecimiento urbano.
- II. Operación y administración de servicios públicos.
- III. Ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbano de gran magnitud.
- IV. Establecer las acciones que en materia de servicios de agua, drenaje y tratamiento de aguas servidas se requieran en la Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo.
- V. Alcanzar el máximo de funcionalidad de las vialidades y servicios de transporte.
- VI. Resolver en la zona metropolitana la disposición de desechos sólidos.
- VII. Disminuir el proceso de contaminación atmosférica.
- VIII. Garantizar la seguridad pública de la población.
- IX. Promover la participación social en la formulación, ejecución, evaluación y modificación total o parcial del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana.

Actualmente el órgano encargado de la coordinación del desarrollo de esta ciudad es el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo, un órgano colegiado que define los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para su desarrollo, integrado por los gobernadores de cada entidad, por las Secretarías de Gobierno, por las Secretarías de Finanzas, las Secretarías de Planeación, las Secretarías de Desarrollo Urbano, Secretarías de obras, y por

dos dependencias federales (la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

Algo que se observa en estos documentos constitutivos de la zona metropolitana, es que no se fijó como meta específica el combate a la pobreza; no obstante, tampoco se puede afirmar que la tienen descartada, al estar implícito en sus lineamientos generales. Aunque se ha tendido a minimizar el problema de la pobreza, seguramente porque el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha reportado que en La Piedad se tiene *muy bajo rezago social* y en Pénjamo *bajo rezago social*. Pero no solo eso, sino que reporta una tendencia hacia la baja. De acuerdo con esto, entre el año 2000 y 2010, La Piedad pasó de 9.9% a 7.3% en población analfabeta, de 11% a 6.3% en población de seis a catorce años que no asiste a la escuela, y de 63.8% a 40.2% en población sin derechohabencia a servicios de salud. Mientras que Pénjamo habría pasado de 15.3% a 11.5%, de 12.7 a 5.4%, y de 83.2% a 35.8% en cada uno de estos indicadores.

No obstante, la población en situación de pobreza en La Piedad sumó 48% (41.5% en pobreza moderada y 6.5% en pobreza extrema). Mientras que un tercio de la población (29.9%) se considera vulnerable por carencias sociales y 54.1% presenta ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Por el lado de Pénjamo, la población en situación de pobreza fue de 67.5% (47.9% en pobreza moderada y 19.7% en pobreza extrema). Mientras que 24.5% de la población se considera vulnerable por carencias sociales y 70% presenta ingresos inferiores a la línea de bienestar. El resto del reporte sobre la situación pobreza para La Piedad y Pénjamo se muestra en el Cuadro 4.

En un autodiagnóstico que el gobierno de Pénjamo hizo para su municipio, destacó que pasó de 0.7308 a 0.7632 en su índice de desarrollo humano, con lo que pasó del lugar 29 al 23 respecto al total de municipios del estado. Mientras que estableció en su programa de gobierno municipal una línea de desarrollo social y combate a la pobreza en la que figuran estrategias como: 1) promocionar las actividades económicas de las mujeres del municipio; 2) atención a personas con problemas de alimentación mediante el programa Nutrir bien tu cuerpo, programas de desayunos escolares, un programa de comedor comunitario, y administrando el programa Cruzada contra el hambre; 3) gestionar 23 becas para niños y jóvenes en peligro de abandonar la escuela, y 4) fomento de la lectura, así como incrementar en 10 000 títulos el acervo bibliográfico en las bibliotecas públicas del municipio (Gobierno de Pénjamo: 2012:25-38).

Por su parte, el gobierno de La Piedad se sujetó a la calificación que el CONEVAL le hace como municipio de muy bajo rezago social; lo mismo que

Cuadro 4. Población según indicadores de pobreza en La Piedad y Pénjamo, 2010.

Indicadores	La Piedad		Pénjamo	
	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	48.0	47.025	67.5	85.325
Población en situación de pobreza moderada	41.5	40.642	47.9	60.484
Población en situación de pobreza extrema	6.5	6.384	19.7	24.841
Población vulnerable por carencias sociales	29.9	29.267	24.5	30.977
Población vulnerable por ingresos	6.0	5.911	2.5	3.158
Población no pobre y no vulnerable	16.0	15.696	5.4	6.858
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	77.9	76.293	92.1	116.302
Población con al menos tres carencias sociales	26.6	26.049	44.0	55.583
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	30.0	29.368	31.6	39.913
Acceso a los servicios de salud	32.9	32.233	35.5	44.781
Acceso a la seguridad social	65.4	63.979	85.3	107.793
Calidad y espacios de la vivienda	7.7	7.555	12.3	15.558
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	9.4	9.221	33.0	41.669
Acceso a la alimentación	24.2	23.701	34.8	43.951
<b>Bienestar económico</b>				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	13.7	13.460	30.7	38.837
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	54.1	52.936	70.0	88.483

Fuente: Coneval, 2010.

reconoce localidades con índices de alto y muy alto atraso. En este sentido, se propuso como ejes estratégicos: 1) reducir el índice de deserción escolar en el nivel básico; 2) incrementar el presupuesto para becas para estudiantes de nivel básico, medio superior y superior; 3) mejorar la calidad y cantidad de la infraestructura para la educación; 4) fortalecer los programas “Tu casa”, “Piso Firme”, “Láminas y tinacos” y “Canasta básica alimentaria”; 5) ampliar el padrón de beneficiarios de los programas “Oportunidades” y “70 y más” (Gobierno Municipal de La Piedad: 2012:17-31).

Además de las condiciones de pobreza reportadas por el CONEVAL y las aceptadas por el gobierno municipal, la población de esta zona metropolitana deja ver otras carencias en su vida diaria. Con base en un sondeo realizado en la conurbación de La Piedad-Pénjamo,<sup>9</sup> se estimó que 46% de la población no leyó un solo libro en el último año, que 21% solo uno, y que únicamente 10% leyó más de tres; una tasa de lectura muy bajo (el promedio nacional en ese mismo año fue de tres libros por cada mexicano). Que 69% de la población prefiere ver una película doblada, contra 31% que opta por su versión original. Que 42% de la población no leyó algún periódico en ese año, y entre quienes lo hicieron, 65% ojeó *Al Día* (un diario con perfil de nota roja), 6% *A.M.* (con suplemento del periódico *Reforma*), 5% *La Voz de Michoacán* y 4% *La Jornada*.

Por su parte, el Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo<sup>10</sup> ha detectado problemas que tienen que ver con carencias sociales distintas a las consideradas por el CONEVAL y que impactan negativamente en una mejor calidad de vida (Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo, 2014). En materia de los diversos reglamentos que aplican en la zona metropolitana, existe una relación directa entre su cumplimiento y las costumbres y hábitos de la población, la cual suele no tener asimilados los beneficios que trae consigo respetar las diversas normas. Por ejemplo, es frecuente que los comerciantes de la ciudad obstaculizan las rampas para discapacitados, las cuales sirven tanto para personas discapacitadas como para las de tercera edad que usan sillas de ruedas,

---

<sup>9</sup> Sondeo levantado a 382 personas del 26 de junio al 2 de julio de 2014, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de 5%. Fórmula de universos finitos:  $n = \frac{\sigma^2(N)(P)(Q)}{e^2(N-1) + \sigma^2(P)(Q)}$ . Donde  $\sigma^2$  es nivel de confianza, N tamaño del universo, P probabilidad de ocurrencia, Q probabilidad de no ocurrencia, 1 una constante,  $e^2$  margen de error.

<sup>10</sup> Un órgano de apoyo (fundado en 2013) de carácter metropolitano para los planes, líneas de acción y operaciones de ambos municipios, en el que participan expertos y representantes de la sociedad local, atendiendo aspectos como: estructura urbana, vocación económica, educación, profesionalización y eficiencia administrativa, ordenamiento territorial y participación ciudadana en los procesos de gobierno, entre otros.

andaderas o carriolas, o simplemente sirven para personas que caminan con cierta dificultad.

Los habitantes de esta zona metropolitana también suelen realizar los velorios para sus difuntos ocupando y cerrando las calles, con lo que obstruyen la vialidad pública. Es un problema que se tolera, pero afecta a los vecinos y tránsito en general. Pero no solo eso, si no que las empresas dedicadas a los servicios funerarios también tienden a invadir la vía pública, con lo que se benefician económicamente, pero trasladan los costos a la sociedad. O bien, un problema generalizado en toda la ciudad es la alta contaminación por ruido ambiental, proveniente desde los vehículos en marcha, desde altavoces ubicados en casas-habitación o desde salones de fiesta sin aislante de sonido.

Se puede decir que la falta de cumplimiento de los reglamentos y las buenas conductas de convivencia pública son parte de un problema social y no necesariamente de posible ineficiencia de las autoridades locales. Es decir, hacer valer los reglamentos y una mejor convivencia, involucra a las autoridades locales, a sus dependencias y a toda la población que habita esta zona metropolitana. De hecho, una de las recomendaciones del Observatorio Ciudadano Metropolitano para fortalecer el marco de los reglamentos es generar y robustecer un programa de educación cívica que conduzca a que la población desarrolle una mejor calidad de vida. En la medida en que se fortalezca esta educación cívica, se espera reforzar la atención a los reglamentos y la sana convivencia pública, con lo que se estarán combatiendo carencias sociales que no necesariamente tienen que ver con alimentación, vivienda y salud, pero que sin duda mejoran la calidad de vida de la población de la ciudad.

No obstante este panorama en donde prácticamente la mitad de la población de La Piedad vive en situación de pobreza y casi alcanza 70% en Pénjamo, 88% de la población conurbada manifestó ser feliz con el trabajo en el que se emplea o con lo que estudia. Es decir, las carencias señaladas no están vinculadas directamente como impedimentos para ser felices, o no son directamente vinculantes a la percepción de pobreza para la propia población.

En realidad, La Piedad enfrenta serios problemas para ofrecer una buena calidad de vida, entre los que podemos resumir: 48% de su población vive en condiciones de pobreza, 46% no leyó un solo libro en el último año, 69% de la población prefiere ver una película doblada, la red de transporte público es caótico y poco rentable (en promedio las unidades de transporte circulan con 5.1 pasajeros cada una en las horas de mayor demanda), la pavimentación de sus vialidades está en pésimas condiciones, 48% de los predios urbanizados se encuentran baldíos, existe una nula participación en la certificación de los procesos administrativos,

entre varios otros problemas que inciden en serias carencias sociales. Problemas que a fin de cuentas deben combatirse por el gobierno municipal en su calidad de autoridad acreditada y órgano constitucional del Estado mexicano.

Por el contrario, en La Piedad se ha retrasado el proceso de tecnocratización municipal iniciado en el país en los años ochenta-noventa. De hecho, el perfil de esta administración pública empezó a cambiar recientemente, entre 2008 y 2011 con Ricardo Guzmán como presidente municipal, aunque actualmente se tiene un rumbo incierto. Si se hace un recuento, Ricardo Guzmán fungió como secretario del gobierno de La Piedad en la administración 2005-2007, entonces (con el apoyo de una universidad local, la UNIVA) gestionó ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recursos por 1.4 millones de dólares, con los cuales se diseñó el Programa de Desarrollo Económico y Competitividad Territorial (PRODECOL), con el fin de elevar la competitividad de las empresas locales, particularmente porcícolas, productoras de rebosos, canteras y hortalizas, con especial énfasis en la fresa, producto inédito para el territorio de La Piedad.

Una vez asumido el cargo de Presidente, Ricardo Guzmán creó en 2008 el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), la Dirección de Gestión Municipal y la Coordinación de Proyectos de Cooperación Internacional. En Gestión Municipal invitó al exdiputado federal Alejandro Saldaña (de extracción priista), quien funcionó como enlace de gestión y vinculación de proyectos federales y estatales, y quien apoyó en las gestiones ante la Cámara de Diputados para que se otorgaran 10 millones de pesos para la “incubación” de la zona metropolitana. Una vez lograda la declaratoria de zona metropolitana, la ciudad comenzó a recibir una partida federar anual conforme al Cuadro 5.

Derivado de esta administración, también se generaron iniciativas como la “Propuesta de modelo de desarrollo territorial integrado para la región de La Piedad”, un “Perfil Industrial”, el “Programa de reactivación económica y atracción de inversiones”, el “Proyecto Centro de inteligencia, Investigación y Biotecnología”, y la “Plataforma Logística (PLAPLI)”.

Cuadro 5. Partida asignada del presupuesto federal a la zona metropolitana La Piedad-Pénjamo 2011-2015.

2011	2012	2013	2014	2015
\$9 313 832	\$16 000 000	\$9 019 551	\$18 505 110	\$24 000 000

Fuente: Ley de egresos del estado de Guanajuato 2014.

Ricardo Guzmán se mostró solvente para heredar a la ciudad un gobierno tecnócrata, a consolidarse con quien sería el próximo presidente municipal, Hugo Anaya, entonces secretario del gobierno y quien ganó la contienda electoral sin problema. No obstante, al término de su administración, la población de La Piedad votó por el candidato de otro partido, el Ing. Juan Manuel Estrada, con quien terminó el dominio panista de 2005 a 2015. No obstante, contrario a pensar que Manuel Estrada inició de cero las tareas de desarrollo del municipio, en realidad tiene como punto de partida: un instituto municipal de planeación, una declaratoria de zona metropolitana, una partida del presupuesto federal en esta materia, proyectos de inversión iniciados como la “primera piedra” de la Plataforma Logística, avances significativos de dos anillos viales vitales (uno interior y otro periférico) que resolvieron el problema de tener sitiada a la ciudad con kilómetros de camiones pesados y vehículos particulares que se veían obligados a entrar a La Piedad, entre otros aspectos relevantes.

No obstante, aun con el contexto local y federal descrito, está pendiente alcanzar y consolidar un gobierno que se rija por acciones racional-instrumentales (un gobierno tecnócrata). Manuel Estrada tiene por delante el reto de profesionalizar a los funcionarios en todas las áreas; de simplificar los procesos administrativos; de tecnificar la recaudación tributaria y ampliar su cobertura geográfica; de incorporar al gobierno municipal en los procesos de certificación de calidad; de persuadir al sindicato de trabajadores del ayuntamiento para mejorar los servicios municipales; entre varias otras tareas de relevancia que permitan combatir con más eficacia el problema de la pobreza.

## **Conclusiones**

Ya sea circunstancial o conscientemente, la geografía ha estado presente en la estructura y en la propia construcción del Estado mexicano. En la actualidad continúa con esa liga directa, a través del ejercicio profesional del ordenamiento territorial, del diseño de planes curriculares para educación básica, de la atención a los observatorios meteorológicos o de la labor científica en general.

La geografía analiza los procesos territoriales, y en la caracterización que se hace de los territorios son identificados los aspectos vinculantes al problema atendido. Pero tratándose de enfrentar problemas como la pobreza, no podemos decir que nos interesa estudiarla siempre y cuando sea un problema territorial. Los problemas nos interesan por eso, porque son dificultades a resolver, unas de manera más urgente de otras. La pobreza es un serio problema que lastima a

amplios sectores de la población, al representar falta de acceso a la alimentación, a la vivienda digna, a la educación, a los servicios médicos, así como a una mejor educación cívica para desarrollar de mejor manera la equidad, la tolerancia, la integración familiar y la buena vecindad.

En el caso expuesto, la pobreza se extiende por todas las zonas metropolitanas del Bajío. La Piedad suma a 48% de sus habitantes en condiciones de pobreza, mientras que Pénjamo a 67.5%. Esto deja ver que la visión de la geografía es importante porque pone de relieve la amplitud territorial del problema, pero más aún, el conocimiento geográfico no debe descuidar es análisis del actor social: a la población en condiciones de pobreza, al Estado a través de sus instituciones, a los organismos no gubernamentales, a los centros de investigación y docencia

Pero más allá del conocimiento geográfico y más allá que la pobreza sea un problema disciplinar, urbano o ciudadano, sigue siendo responsabilidad del Estado y sus instituciones, muy a pesar de que el discurso predominante de hoy en día quiere restarle centralidad para cedérsela a las empresas, para dar paso a una gestión pública empresarial. Resolver o combatir el problema de la pobreza en definitiva resulta un problema de buen gobierno, de voluntad política para romper con las inercias sociales que entorpecen el combate a la pobreza.

Así que resulta oportuno que desde el conocimiento geográfico se analicen las políticas públicas instrumentadas para el combate a la pobreza, para que en caso de una experiencia exitosa, se retome y reproduzca en otros territorios, o bien, advertir de una experiencia fallida. El estudio de la pobreza desde el ámbito geográfico debe contar con aspectos como el Estado, el gobierno local, la administración pública, la empresa, el territorio y el contexto histórico, todos componentes de la estructura socio-institucional del territorio, a partir de la cual se generan inercias sociales que derivan en problemas como la pobreza misma. El análisis de la estructura socio-institucional permite entender el origen de la pobreza, su dimensión temporal y territorial, los instrumentos implementados para combatirla y las razones que impiden abatirla.

Actualmente son varios los casos en que los gobiernos municipales y la sociedad civil están participando en la resolución de los diversos problemas locales, con base en sus propios recursos y conocimientos. En el caso de La Piedad, lo han intentado a través de la gestión para lograr la declaratoria de Zona Metropolitana, mediante el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana, o con el apoyo del Observatorio Ciudadano Metropolitano, solo que aún falta se consolide la participación social en las acciones de gobierno y que se vuelvan palpables e indiscutibles los logros en políticas públicas como el combate a la pobreza.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2013), “Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos”, en Urquidez, O., L. F. Cabrales Barajas, E. García y N. García (coords.), *Metrópolis en Movimiento*, El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco, México, pp. 125-146.
- Albertos, J. M., I. Caravaca, R. Méndez y J. L. Sánchez (2004), “Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales”, en Alonso, J. L., L. J. Aparicio y J. L. Sánchez (eds.), *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*, Ediciones Universidad Salamanca, España, pp. 17-50.
- Bramcamontes, Á. (2011), *Economía basada en el conocimiento*, El Colegio de Sonora, México.
- Bourne, L. S. (1991), “Recycling Urban Systems and Metropolitan Areas: A Geographical Agenda for the 1990s and Beyond”, *Economic Geography*, vol. 67, núm. 3, pp. 185-209.
- Caldera, A. R. (2012), *De la administración pública, a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guanajuato, México.
- DGDEI (Dirección General de Desarrollo Económico de Irapuato) (2004), *Guía de negocios para inversionistas 2003/2004*, DGDEI, Irapuato.
- García, N. (2013), “La coordinación de las metrópolis. Estudios introductorios” en Urquidez, O., L. Cabrales, E. García y N. García (coords.), *Metropolis en Movimiento*, El Colegio de Jalisco, México, pp. 109-124.
- Gobierno municipal de La Piedad (2012), *Plan de Desarrollo Municipal de La Piedad 2012-2015*, La Piedad, Michoacán.
- Gobierno de Michoacán (2008), Carta de intención para la celebración del convenio de delimitación de la zona metropolitana La Piedad-Pénjamo, Michoacán, manuscrito.
- Gobierno de Pénjamo (2012), *Programa de Gobierno Municipal 2012-2015*, Pénjamo, Guanajuato, México.
- Heras, F. (2002), *Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*, Valladolid, Editorial GEA, España.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012), *Programa Agenda desde lo Local*, Secretaría de Gobernación, México.
- Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (2012), *Política de gestión y coordinación de las zonas metropolitanas en el estado de Guanajuato*, Libro Blanco, Entrega-recepción 2012, Gobierno del Estado, México.

- Martínez, D. (2008), *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*, Editorial Aportes. León, Guanajuato, México.
- Méndez, R. (1997), *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel, Geografía, España.
- Mendoza, H. (1993), *Los ingenieros geógrafos de México, 1823-1915*, tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, México.
- Orellana, A. (2005), “El control social del espacio metropolitano desde lo local” en Mattos, C., O. R. Figueroa, R. Jiménez i Capdevila, A. Orellana y G. Yáñez Warner (eds.), *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI* Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 263-295.
- Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo (2014), *Minutas de Sesiones Ordinarias*, 4 de junio, 2 y 16 de julio, El Colegio de Michoacán, La Piedad, México.
- Observatorio Ciudadano del Municipio de León (2011), *Resultados de la segunda verificación al gobierno municipal de León de los Aldama, Guanajuato*, Administración 2009-2012, León, México.
- Ramírez, G. (2011), “Modelos de desarrollo, teorías y compromisos geográficos del siglo XX: hacia una agenda para el siglo XXI”, en Capron, G., C. Icazuriaga, S. Levi, E. Rivera y V. Thiébaud (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus*, Publicaciones de la Casa Chata, El Colegio de Michoacán, México, pp. 43-67.
- Sánchez, J. E. (2005), “¿Qué gobernabilidad? Sistematizar las condiciones de formación metropolitana para abordar las dificultades de comparación de regiones metropolitanas. Reflexión desde Barcelona” en Mattos, C., O. R. Figueroa, R. Jiménez i Capdevila, A. Orellana y G. Yáñez Warner (ed.), *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, pp. 235-261.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México, 2010*. México.
- Salom, Julia y J. Albertos (2003), “Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm 36, pp. 7-30.
- Secretaría de Gobernación (2014), *Anteproyecto Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*, SEGOB, México.
- Sosa, I. (2002), “Unidad nacional e integración territorial: el conflicto ideológico”, en Mendoza, H., E. Ribera y P. Sunyer (eds.), *La integración del territorio en una idea*

*de Estado. México y España, 1820-1940*, Instituto de Geografía-UNAM, Instituto Mora, Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 372-384.

Téllez, C. (2011), "Conocimiento geográfico, organización territorial y educación, siglo XX", volumen *La formación geográfica de México*, Herrejón, C. (coord.) de la colección de seis volúmenes *El patrimonio histórico y cultural de México (1810-2010)*, Florescano, E. (coord. gral.), CONACULTA, México, pp. 177-216.

Ward, P. (2011), "Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México: ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos?", en Guénola, C., C. Icazuriaga Montes, S. Levi, E. Ribera Carbó y V. Thiébaud (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus* (eds.), Publicaciones de la Casa Chata, El Colegio de Michoacán, CIESAS, Instituto Mora, CEMCA, Centro Geo, México, pp. 211-244.



# Capítulo 5. Los hogares pobres del periurbano, una aproximación desde la evaluación de los activos tangibles e intangibles. El caso de Morelia-Tarímbaro, Michoacán<sup>11</sup>

*Casael Villaseñor*

*Yadira Méndez*

*Antonio Vieyra*

Centro de Investigaciones de Geografía Ambiental (CIGA),

Campus Morelia

## Introducción

La nueva geografía que analiza la urbanización contemporánea asegura que el mundo ha entrado al siglo de la ciudad y, por lo tanto, la urbanización definirá las características socioeconómicas y ambientales de esta era (Seto *et al.* 2010). La urbanización contemporánea tiene características muy particulares que la distinguen de otros periodos históricos y que desde la geografía se pueden destacar las siguientes: por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población mundial habita en áreas urbanas (UN, 2014). A pesar de que la tasa de urbanización ha disminuido en los últimos 50 años, la población urbana se incrementa significativamente en términos absolutos particularmente en las regiones con menor desarrollo. Las tasas de urbanización más altas se encuentran en África Subsariana y Asia, pero Latinoamérica cuenta con la proporción más alta de habitantes urbanos (80%) después de América del Norte (UNFPA, 2007; UN, 2014). Asimismo, se observa claramente un aumento en el número de áreas urbanas y en el cambio de los patrones de crecimiento evidenciándose un

---

<sup>11</sup> Este trabajo es producto del proyecto de investigación titulado “Periferia urbana y hogares campesinos: El rol del capital social en la adaptación de los sistemas agropecuarios al proceso de periurbanización de la ciudad de Morelia” con clave RA301113, financiado por la DGAPA-UNAM a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

sobresaliente dinamismo en las ciudades menores a un millón de habitantes, que son las que concentran más del 60% del total de la población urbana y las que actualmente están creciendo más rápido (UN, 2014).

Otra de las características de gran trascendencia del tipo de urbanización que se presenta con mayor intensidad en países en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento físico de las áreas urbanas, lo que provoca un alto impacto en sus periferias rurales y consolidación de territorios dinámicos, fragmentados, difusos, polarizados, conflictivos, segregados, con límites en constante expansión y en donde el incremento en el rezago de la demanda en servicios, equipamiento e infraestructura ha consolidado asentamientos bajo severas condiciones de habitabilidad y en donde también convergen diversos actores sociales con distintos atributos que tratan de coexistir.

En este nuevo contexto de urbanización también se ha observado que la pobreza tiende a concentrarse en los centros urbanos de estas regiones en desarrollo. Al respecto, según Ravallion *et al.* (2008), América Latina resulta ser la región donde se está presentando con mayor intensidad el proceso de urbanización de la pobreza, actualmente alrededor del 60% de los pobres viven en zonas urbanas.

En México las estadísticas oficiales dadas a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalaron que la pobreza se incrementó en términos absolutos entre el 2010 y el 2012, ya que pasó, de 52.1 millones en 2010 a 53.35 en el 2012. En cuanto a la urbanización de la pobreza, los datos de este organismo indican que su tendencia se incrementa, ya que mientras en el 2010 del total de la población que estaba en condiciones de pobreza el 67.4% (35.6 millones) vivía en zonas urbanas, para 2012 ascendió al 68.7% (36.6 millones).

Asimismo, desde hace ya algunas décadas existe una tendencia de los pobres urbanos a localizarse en las periferias de las ciudades, sobre todo también en los países en desarrollo (UNFPA, 2007; Aguilar, 2009; Ávila, 2009; Méndez, 2010; Méndez y Vieyra, 2014). En los países latinoamericanos como Argentina, Chile, Brasil, Colombia y México, los cuales presentan la mayor urbanización, se pueden observar tendencias similares en los patrones de localización de los llamados pobres urbanos (Fay y Ruggeri, 2005; UNFPA, 2007; Gama, 2008). La combinación de estos patrones de localización con procesos de periurbanización caracterizados por el desorden, la especulación en el uso de suelo (acaparamiento de tierras y ventas bajo prácticas económicas de altas ganancias), la corrupción en la regulación en el cambio de uso de suelo, ha provocado diversos efectos. Entre ellos destaca la proliferación de asentamientos precarios caracterizados por ser altamente discriminados y marginados, lo cual finalmente potencializa la re-

producción de la pobreza en el espacio periurbano (Aguilar, 2009; Ávila, 2009; Hernández y Vieyra, 2010).

Por lo tanto, desde la geografía de la pobreza se hace evidente la necesidad de estudiar los factores inmersos en los procesos del espacio periurbano y cómo estos afectan las condiciones de vida de ciertos sectores de la población que allí se asienta al reproducir la pobreza o inhibir oportunidades para salir de ella.

Considerando lo anterior, en este capítulo se pretende analizar cómo el crecimiento de una ciudad modifica el tipo, la disponibilidad y funcionalidad de los activos tangibles e intangibles<sup>12</sup> de los hogares pobres en el territorio periurbano, así como el acceso de dichos hogares a ellos. Para lograr tal fin, primero se analizan las transformaciones físicas y sociales que está provocando el crecimiento de la ciudad de Morelia en un municipio contiguo con la intención de describir el contexto que lo caracteriza y conocer posteriormente, a escala de localidad, el tipo, disponibilidad y funcionalidad de los recursos a los que tienen acceso los hogares pobres.

Dado los cambios en los patrones de crecimiento poblacional y expansión física de las ciudades y siendo las más dinámicas aquellas menores a un millón, se decidió situar este estudio en el periurbano norte de esta ciudad.<sup>13</sup> Específicamente se eligió un estudio de caso en dos localidades periurbanas del sur del municipio de Tarímbaro.

Asimismo, se llevó a cabo una caracterización de una muestra de hogares pobres de las dos localidades con la intención de profundizar sobre cómo se reflejan los efectos de las transformaciones que provoca la expansión urbana en la funcionalidad de los activos que estos poseen y, de igual manera, conocer cómo dichas transformaciones afectan el acceso a dichos recursos.

A continuación se inicia con una explicación breve del proceso de expansión de la ciudad de Morelia para luego dar paso al análisis sobre las transformaciones que está provocando en el municipio periurbano de Tarímbaro.

---

<sup>12</sup> Los activos son aquellos bienes o recursos controlados por una entidad (empresa, persona o grupo de personas) como resultado de sucesos pasados, del que la entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, 2012 (IASB, por sus siglas en inglés). En este estudio se consideran activos tangibles la vivienda, los vehículos, el dinero, las tierras, los animales, entre otros, e intangibles la educación, la salud, el acceso al crédito, la seguridad social, etc. (Méndez, 2010; Méndez y Vieyra, 2014).

<sup>13</sup> Según el Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010 la ciudad de Morelia tenía una población de 646 870 (INEGI, 2010).

## **La expansión de la ciudad de Morelia y sus implicaciones en el territorio de Tarímbaro**

### *Crecimiento y expansión de Morelia*

La ciudad de Morelia comenzó a manifestar un importante crecimiento poblacional, al igual que todos los centros urbanos, a mediados del siglo XX, el cual se intensificó en las décadas de los setenta y ochenta, para continuar creciendo hasta hoy. El crecimiento acelerado de la población de Morelia en las últimas décadas del siglo anterior provocó que su expansión física se haya dado relativamente en corto tiempo, ya que mientras en 1980 existían 65 colonias que cubrían una superficie de 4 000 hectáreas, para 2005 la ciudad ya contenía 600 colonias que ocupaban una superficie aproximada de 9 800 hectáreas (Hernández y Vieyra, 2010).

Por otro lado, existen evidencias de que la magnitud de la expansión urbana ha sido desigual en su dirección (López *et al.*, 2001; Larrazábal *et al.*, 2014). A partir del año 2000 es cuando la acelerada expansión urbana de la ciudad de Morelia comienza a rebasar sus límites territoriales principalmente hacia el norte, absorbiendo tierras contiguas del mismo municipio de Morelia, pero en mayor medida del municipio colindante de Tarímbaro, originando de esta manera el mayor espacio periurbano orientado hacia el norte de la ciudad (López *et al.*, 2001; Larrazábal *et al.*, 2014). La expansión de Morelia hacia el norte ha sido originada en gran medida por los desarrolladores de vivienda, dados los bajos costos del suelo y la comunicación que provee la carretera a Salamanca, que a su vez conecta con la autopista México-Guadalajara (Hernández y Vieyra, 2010).

### *Transformaciones territoriales de Tarímbaro debido a la urbanización*

Las condiciones del contexto en términos de la disponibilidad y el acceso a los activos que tienen los hogares en determinados territorios puede llegar a ser un factor que juegue una papel importante en las condiciones de vida de sus integrantes (Mckay, 2009). Es por ello que es importante mostrar algunas de las transformaciones territoriales que ha tenido el municipio de Tarímbaro en los últimos cuarenta años como efecto del crecimiento de la ciudad de Morelia.

### *Transformaciones demográficas*

La expansión física hacia el norte que ha presentado la ciudad de Morelia, principalmente en las últimas dos décadas, ha alcanzado y trastocado de manera considerable los diferentes ámbitos del territorio en Tarímbaro (Figura 1).

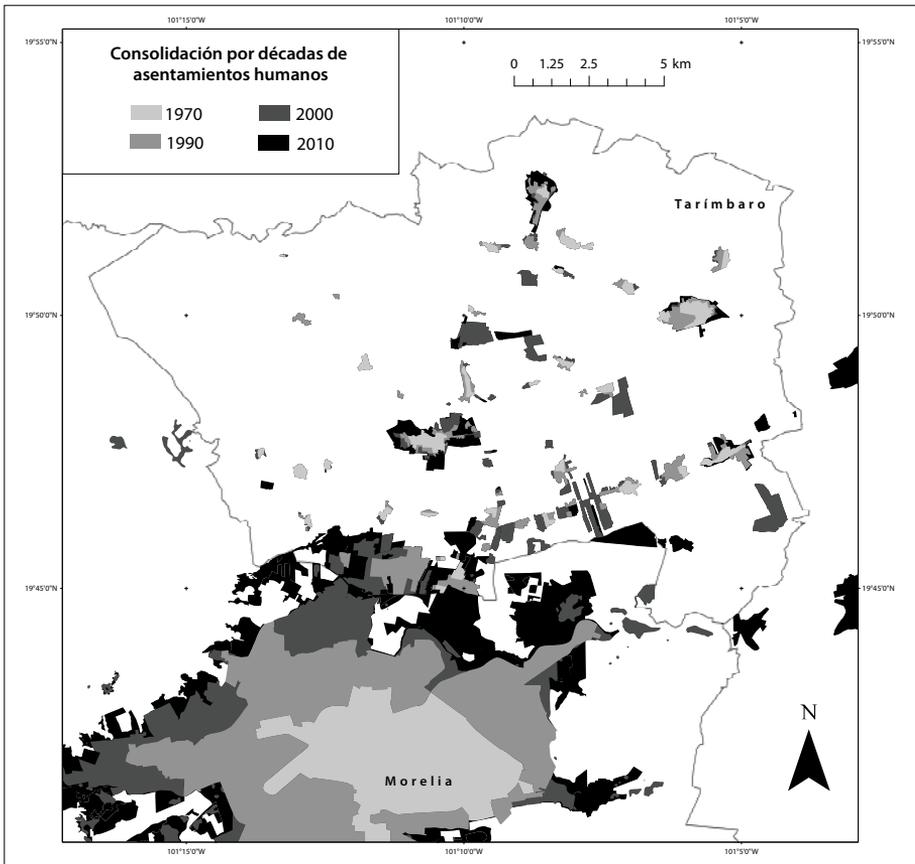


Figura 1. Dinámica de expansión urbana en la interfase rural-urbana Morelia-Tarímbaro, 1970, 1990, 2000 y 2010. Fuente: Larrazábal, 2013.

Una transformación significativa derivada de lo anterior es la que se observa a través de algunas variables demográficas. Por ejemplo, en la primera década de este siglo las tasas de crecimiento poblacional más altas del estado le corresponden a Tarímbaro, 7.2 % (INEGI, 2000, 2005 y 2010 y CONAPO, 2005), originadas principalmente por la construcción de viviendas de interés social para satisfacer la demanda de la población de la ciudad de Morelia (Figura 2 y 3). El indicador que da cuenta de ello es el incremento de viviendas particulares habitadas, ya que mientras en el 2000 existían 8 405 para el 2010 ya eran 21 209, lo que representa un incremento de 152% (INEGI, 2010).



Figura 2. Nuevo conjunto habitacional en la zona conurbada Morelia-Tarímbaro. Fuente: archivo fotográfico propio del sitio de estudio, octubre de 2013.

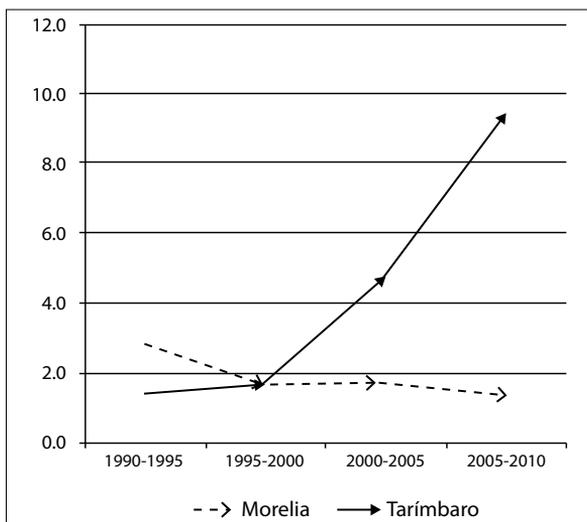


Figura 3. Tasa media de crecimiento anual de la población de Morelia y Tarímbaro 1990-2010. Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010.

Otro indicador que muestra los efectos provocados por la expansión de Morelia en el territorio tarimbarenses es el relacionado con el incremento de localidades con población mayor a los 2 500 habitantes, ya que mientras en el 2000 solamente había cuatro localidades que superaban dicha cantidad, en 2010 habían

nueve,<sup>14</sup> lo cual muestra incremento en el nivel de concentración de la población (INEGI, 2010).

### *Transformaciones físicas y socioeconómicas*

El análisis de los cambios que se presentan en la cubierta y el uso de suelo es otra de las formas en que es posible dimensionar los efectos de la expansión urbana sobre los ámbitos biofísico y socioeconómico en el territorio. Un estudio que da cuenta sobre los efectos que la expansión urbana de Morelia ha tenido en Tarímbaro es el informe realizado por Larrazábal y González (2013) sobre el cambio de cubierta y uso de suelo que este municipio presentó durante el periodo 1970-2011.<sup>15</sup> Sus resultados señalan que las cubiertas y usos de suelo más afectadas por la expansión de la ciudad son las relacionadas con las actividades productivas, específicamente las cubiertas y usos de suelo de agricultura de riego y la de temporal, que presentan una disminución de 602.46 y 2 736.07 ha, respectivamente (Cuadro 1). Otras cubiertas que presentaron cambios significativos, pero con diferente trayectoria, fueron las de asentamientos humanos y asentamientos humanos, con incrementos de 1 352.96 y 374.53 ha, respectivamente (Cuadro 1).

El cambio de cubierta y uso de suelo para satisfacer la demanda de vivienda de la población de Morelia en detrimento del uso para actividades agrícolas ha tenido un impacto importante en las actividades productivas en el territorio de Tarímbaro, lo que afecta al sector que resultaba ser el principal generador de empleos. El municipio, eminentemente agrícola dadas las características geomorfológicas y edáficas que presenta,<sup>16</sup> produce una gran variedad de cultivos entre los cuales destacan: maíz, frijol, jitomate, cebolla, sorgo, alfalfa (INEGI, 2010; Plan

---

<sup>14</sup> En el año 2000 las cuatro localidades urbanas, según el criterio de INEGI (más de 2 500 hab.), eran Tarímbaro, Téjaro, Uruétaro y Cuto del Porvenir, y para 2010 se agregaron a la lista los nuevos desarrollos habitacionales clasificados como localidades urbanas: Real Hacienda (Metrópolis), Galaxia Tarímbaro, Metrópolis II, Puerta del Sol y Campestre Tarímbaro (INEGI, 2000 y CONAPO, 2010).

<sup>15</sup> Este informe se deriva del proyecto de investigación titulado “Periferia urbana y hogares campesinos: El rol del capital social en la adaptación de los sistemas agropecuarios al proceso de periurbanización de la ciudad de Morelia” con clave RA301113, financiado por la DGAPA-UNAM a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

<sup>16</sup> Los suelos del territorio del municipio de Tarímbaro son de alta calidad para la actividad agrícola por su elevada fertilidad, originada por los procesos pedogenéticos característicos de las planicies aluviales y los valles acumulativos y porque, además, estas características geomorfológicas posibilitan el desarrollo de la agricultura de riego que permite niveles de productividad más altos en comparación con los de temporal (López *et al.*, 2014).

Cuadro 1. Cambios en la cubierta y uso de suelo en Tarímbaro 1970-2011.

Cubierta y uso del suelo	Hectáreas		Tasas de cambio
	1970	2011	
Agricultura de riego	8 277.9	7 675.44	-0.18
Agricultura de temporal	7 252.72	4 516.65	-1.15
Áreas quemadas	0.01	1 247.45	33.14
Asentamientos humanos	387.31	1 740.27	3.73
Bosque de latifoliadas	264.94	136.67	-1.6
Cuerpos de agua	10.33	20.93	1.74
Matorrales	4136.0	4 693.86	0.31
Pastizales	5 254.08	5 177.46	-0.04
Preasentamientos humanos	15.18	389.71	8.24
Total	25 598.45	25 598.45	

Fuente: Larrazábal y González, 2013.

de Desarrollo Municipal, 2013). Lo anterior ha repercutido, como anteriormente se ha señalado, en la disminución de las fuentes de empleo que genera el sector primario y aumentó las del sector de la transformación, y de manera aún más significativa la del sector servicios, lo que ha generado un proceso de tercerización de la economía de Tarímbaro (Figura 4).

### *Transformaciones en la infraestructura educativa y de salud*

Los datos muestran que la infraestructura educativa ha aumentado de manera importante, ya que, por ejemplo, mientras en 1990 había 78 escuelas en 2010 existían 124 planteles (Cuadro 2).

Sin embargo, los efectos del incremento en la oferta educativa no han podido verse reflejados en incrementos significativos en los niveles de escolaridad. Por ejemplo, todavía en 2010, 43.5% de la población (21 451 personas) mayores de 15 años presentaba una educación básica incompleta (INEGI, 2010; Informe Anual sobre Pobreza y Rezago Social, Coneval, 2010).

Con respecto a la infraestructura en salud los datos señalan que aún existe un rezago importante en el municipio. Al respecto, en 2010 el porcentaje de per-

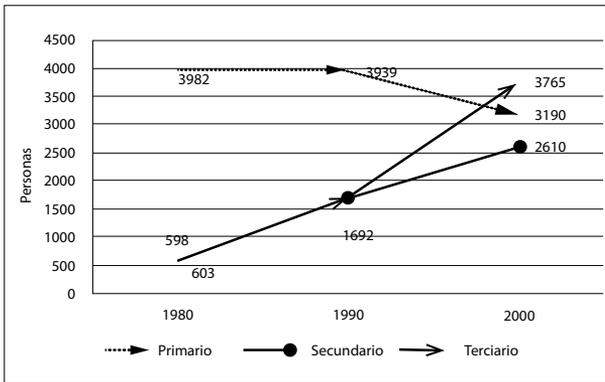


Figura 4. Población económicamente activa (PEA) por sector económico, Tarímbaro 1980, 1990 y 2000. Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, censos de población y vivienda 1980, 1990 y 2000.

Cuadro 2. Instituciones educativas en Tarímbaro 1990-2010.

Nivel escolar	Número de escuelas				
	1990	1995	2000	2005	2010
Preescolar	29	32	38	37	45
Primaria	37	40	44	46	48
Secundaria	12	14	14	18	20
Bachillerato	0	1	2	2	6
Superior	0	0	0	5	5
Total	78	86	96	101	124

Nota: incluye instituciones educativas públicas y privadas.

Fuente: elaboración propia con datos de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

sonas sin acceso a servicios de salud fue de 25.2%, equivalente a 25 384 personas (Informe Anual sobre Pobreza y Rezago Social, Coneval, 2010).

Resumiendo: se puede observar que las transformaciones provocadas por la expansión urbana de Morelia sobre el territorio de Tarímbaro originan un contexto dinámico que modifica la disponibilidad de activos urbanos. Algunos cambios han sido positivos, por ejemplo el aumento de la infraestructura educativa. No obstante, en términos de acceso los cambios no han ido en la misma dirección, dado que prevalece un contexto municipal que se caracteriza por el rezago educativo de una parte significativa de la población. Asimismo, se presen-

ta un proceso de tercerización de la economía acompañado de una precarización laboral y altos niveles de inseguridad social,<sup>17</sup> lo cual finalmente muestra indicios de un contexto adverso para los hogares pobres del periurbano de Tarímbaro. En la búsqueda de profundizar al respecto se hizo un análisis a nivel microsocioal y en los siguientes apartados se presentan los criterios de elección del sitio de estudio, la metodología usada y los hallazgos.

### **Estudio en las localidades**

El estudio a nivel microsocioal se llevó a cabo en dos localidades situadas al sur del municipio de Tarímbaro: Ex Hacienda de Guadalupe y Peña del Panal (Figura 5).

Se seleccionaron dichas localidades en función de criterios que permitieran encontrar indicios sobre la existencia de un proceso importante de urbanización y altos niveles de pobreza, por lo que se utilizaron los siguientes indicadores: el grado de marginación,<sup>18</sup> elaborado por el CONAPO para 2010, el padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades,<sup>19</sup> de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y los datos sobre el crecimiento de la población de INEGI. Las localidades Ex Hacienda de Guadalupe y Peña del Panal presentaron un grado de marginación medio, una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de la población de 10.5 y 5.5, respectivamente, y un porcentaje de beneficiarios del Programa Oportunidades, con respecto a su población, de 43.7% y 56.2%, respectivamente.

---

<sup>17</sup> La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 51.4% de la población en el 2010, es decir 51 802 personas se encontraban bajo esta condición (Informe Anual sobre Pobreza y Rezago Social, CONEVAL, 2010).

<sup>18</sup> Se deriva del índice de marginación, el cual mide las carencias de la población de las localidades en el acceso a los bienes y servicios básicos, captados en tres dimensiones: educación, vivienda e ingresos. El resultado del índice se agrupa en cinco categorías de marginación, denominadas grados: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo (CONAPO, 2010).

<sup>19</sup> Oportunidades es un programa del gobierno federal dirigido a los hogares en condiciones de pobreza extrema o alimentaria, que busca mejorar los niveles de educación, alimentación y salud de los integrantes de los hogares atendidos a través de transferencias monetarias directas condicionadas (SEDESOL, 2014). Se utilizó el padrón de beneficiarios del programa porque proporciona información que permitió tener una aproximación en términos cuantitativos sobre la magnitud de la pobreza en las localidades.

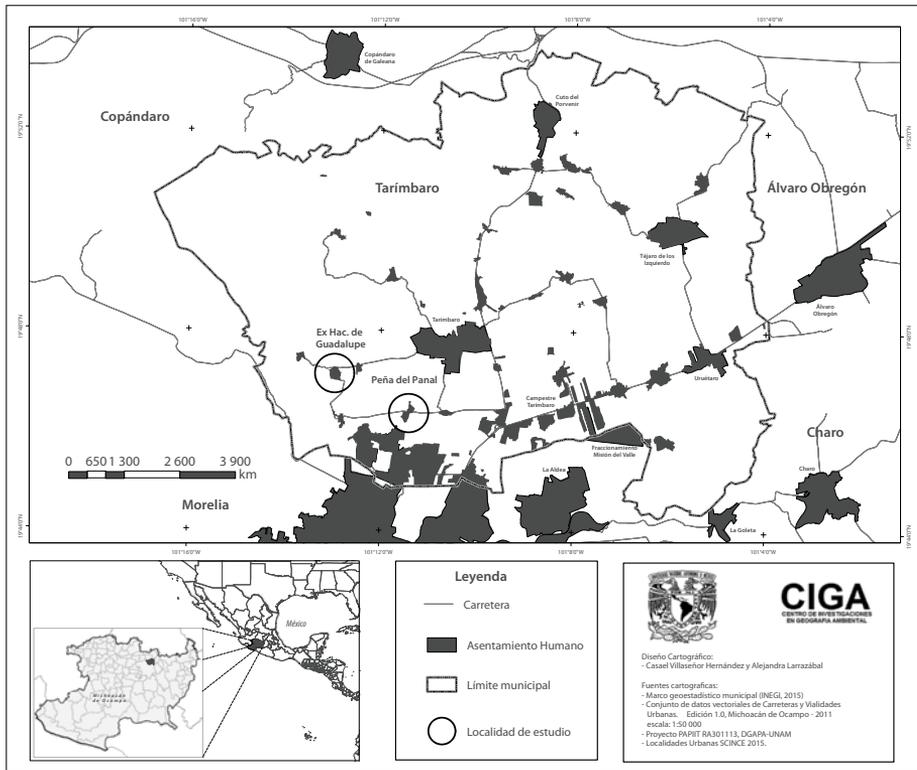


Figura 5. Área de estudio.

### *Aproximación metodológica al estudio microsocial*

Para llevar a cabo el estudio microsocial de los impactos de la urbanización en la pobreza a través del comportamiento de ciertos activos, tangibles e intangibles, de hogares del periurbano, se partió de establecer como unidad de análisis el hogar<sup>20</sup> y como “hogar en situación de pobreza” aquel hogar que no contaba con el

<sup>20</sup> Para este estudio el hogar es aquel conformado por una persona o grupo de personas que residen habitualmente en la misma vivienda, unidas o no por lazos de parentesco, y que movilizan conjuntamente, total o parcialmente, una serie de recursos para satisfacer sus necesidades fundamentales y que, por consecuencia, consumen colectivamente ciertos bienes y servicios (Barahona, 2006).

suficiente ingreso para adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y que, además, presentaba una o más privaciones en distintas dimensiones que limitaban su desarrollo social.<sup>21</sup>

Se optó por utilizar una muestra no probabilística, basada en el criterio de selección de hogares, que presentarán visualmente un grado alto de precariedad de la vivienda, lo que dio como resultado una muestra compuesta por 80 hogares, 40 de Ex Hacienda de Guadalupe y 40 de Peña del Panal. La población objetivo fue el jefe o jefa del hogar<sup>22</sup> o su pareja. La recolección de datos para poder caracterizar a dichos hogares se hizo a través de una encuesta de tipo personal (Cuadro 3).

## **Caracterización de los hogares pobres del periurbano**

Los procesos de periurbanización provocan cambios importantes en los hogares pobres sometidos a dicho proceso (Méndez, 2010; Méndez y Vieyra, 2014). La caracterización de estos hogares permite observar la transformación en el tipo, cantidad y funcionalidad de los activos tangibles e intangibles que poseen conforme avanza la urbanización.

### **Activos intangibles**

#### *La educación formal*

Con respecto a los niveles de instrucción en términos de educación formal la información recabada nos indica que los jefes de los hogares de las dos localidades estudiadas presentan bajos niveles de instrucción. Un dato relevante es que 71% de los jefes del hogar no tenían la educación básica o no tenían ningún tipo de estudios (Figura 6).

---

<sup>21</sup> Para determinar qué hogares están en pobreza se decidió utilizar como referencia la metodología que establece el CONEVAL; no obstante, se complementa con otros criterios, como el nivel de los activos físicos que posean. En esta metodología el nivel de ingreso suficiente es aquel que alcanza para adquirir la canasta básica alimentaria y no alimentaria determinada y construida por este mismo organismo.

<sup>22</sup> Para este estudio el jefe o jefa del hogar fue aquella persona que tenía un mayor ingreso (y sobre la que recaía la mayor responsabilidad de la manutención del hogar) o bien la pareja de este, sin importar si eran o no originarios del lugar.

Cuadro 3. Variables e indicadores utilizados en el cuestionario.

Activos	Variables	Indicadores
Ingreso monetario	Ingreso corriente monetario per cápita	Remuneraciones mensuales por trabajo; otros ingresos provenientes de transferencias.
Educación	Acceso a la educación	Edad, año de nacimiento, asistencia a la escuela y nivel educativo de los integrantes del hogar.
Salud	Acceso a los servicios de salud	No recibe servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.
Seguridad social	Accesos a la seguridad social	No goza del derecho a recibir servicios médicos como prestación laboral; incapacidad con goce de sueldo en caso de accidente, enfermedad o maternidad y acceso a un sistema de jubilaciones o pensiones para el retiro.
Activos físicos	Cobertura de servicios básicos	Agua potable, drenaje, gas y electricidad.
	Propiedad de activos fijos	Terrenos
	Propiedad de activos no fijos	Vehículos con motor, bicicletas, bienes domésticos y animales.

Nota: de acuerdo con la naturaleza de las variables para construir los indicadores en algunos solamente se consideró su existencia; en otros su existencia y cantidad y solamente para el de vivienda se tomaron en cuenta también, además de los anteriores criterios, el de calidad.

Fuente: elaboración propia a partir de Lok-Dessallien, 1998; Attanasio y Székely, 1999; Herrero y Roubaud, 2002; Udaya, 2002; Hulme y Shepherd, 2003; Howe y McKay, 2007; Addison *et al.*, 2009; Boltvinik, 2009; Méndez, 2010; CONEVAL, 2010; CONAPO, 2010; Méndez y Vieyra, 2014.

La educación es un activo que potencializa la capacidad de las personas en distintos ámbitos, pero sobre todo es considerada por especialistas como el principal activo generador de ingresos (Attanasio y Székely, 1999). La acumulación e incremento de este activo resulta fundamental para que los hogares en condiciones de pobreza puedan alcanzar mejores condiciones de vida.

### *Situación educativa general de los integrantes de los hogares*

Para dar cuenta del nivel de instrucción educativa que mostraron, en términos generales, los integrantes del hogar cuando se hizo el levantamiento, se decidió

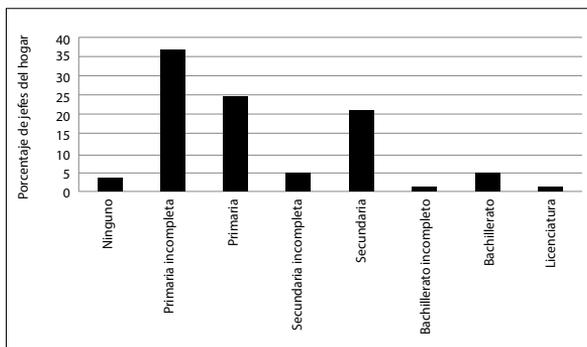


Figura 6. Escolaridad del jefe del hogar. Fuente: elaboración propia con información derivada de las encuestas aplicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013.

separarlos en aquellos que estaban estudiando de quienes no lo hacían, exceptuando, obviamente, a los integrantes que eran menores de tres años por no estar en edad escolar. Los datos que se obtuvieron muestran que de los 364 integrantes de los 80 hogares encuestados, 98 asistían a la escuela, 238 no estudiaban y solo 28 estaban en edad no escolar; en términos relativos lo anterior representa 26.9%, 65.4% y 7.7%, respectivamente (Figuras 7 y 8).

De los 238 que no estudiaban el 4% no habían cursado grado alguno, el 28.6% no terminaron la primaria, mientras que el 22% sí lo había hecho; el 29% habían concluido su educación básica y solamente el 3% habían realizado estu-

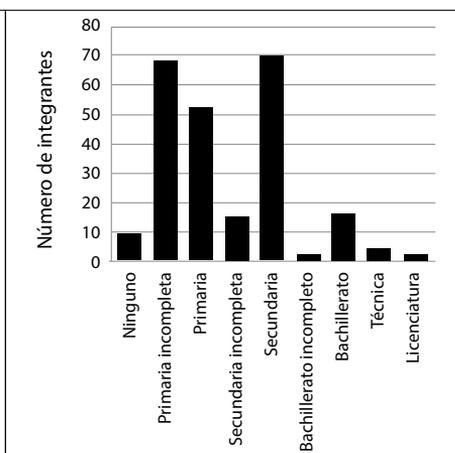
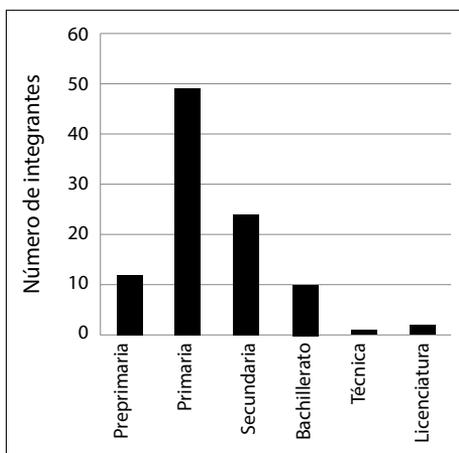


Figura 7. Integrantes que estudian.

Figura 8. Integrantes que no estudian.

Fuente: elaboración propia con información derivada de las encuestas aplicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013.

dios de nivel técnico o universitarios (Figura 8). Asimismo, un dato que indica que en la actualidad sigue existiendo un rezago importante en el acceso a la educación es la proporción de aquellos integrantes en edad escolar y que no lo hacían cuando se aplicó el cuestionario. De los 238 integrantes que no estudiaban, 12% tenía 18 años o menos.

El rezago educativo podría ser considerado como uno de los factores que potencializan y reproducen el círculo vicioso de pobreza, dado que este termina siendo un factor relevante para que los hogares caigan en las denominadas “trampas de pobreza”.<sup>23</sup> Estas se originan cuando los gastos de los hogares para adquirir los bienes y servicios complementarios (calzado, uniforme, transporte y útiles escolares) para llevar a los hijos a la escuela merman su limitado ingreso. Al ser una inversión a largo plazo, destinar parte de sus ingresos a elevar el nivel de educación de los integrantes del hogar choca de manera frontal con sus necesidades elementales a corto plazo, lo que obliga a los hogares pobres a no realizar tal inversión (Attanasio y Székely, 1999; Mckay, 2009).

La trampa se consume cuando el rezago educativo imposibilita a los hogares del periurbano para insertarse en mejores condiciones en el mercado laboral urbano y disminuye sus capacidades de innovación para mejorar sus prácticas productivas en general, y en particular las agrícolas y ganaderas, lo cual finalmente reduce su potencial para generar mecanismos que los ayuden a mejorar sus condiciones de vida (Attanasio y Székely, 1999; Mckay, 2009).

### *Trabajo en el periurbano*

Las características del trabajo en el periurbano muestran los efectos de la expansión de la ciudad al ponerse en evidencia la lógica económico-productiva de carácter dual que presentan los hogares y el papel relevante que juegan en ella las actividades agropecuarias. Por ejemplo, si bien el 67.5% de los hogares encuestados el jefe realizaba una sola actividad económica, otro 28.5% realizaba dos actividades en diferente sector<sup>24</sup> (Cuadro 4).

De los primeros el 68.5% trabajaba en el sector primario, como jornaleros, campesinos o combinando dichas ocupaciones; 26% lo hacía en el sector servicios y el restante 5.5% en el de la construcción (Cuadro 4). De los que realizaban actividades en dos sectores, 56.5% dijo que su ocupación principal estaba en el

---

<sup>23</sup> Una trampa de pobreza se define como cualquier mecanismo autorreforzado que provoque que la pobreza persista; dicho mecanismo puede darse tanto a nivel micro como macro (Mckay, 2009).

<sup>24</sup> El restante 4% de los encuestados estaban jubilados.

Cuadro 4. Ocupación principal del jefe del hogar.

Sector primario	N°	Sector secundario	N°	Sector terciario	N°	Sector secundario y primario	N°	Sector terciario y primario	N°
Jornalero agrícola	13	Albañil	3	Policía	4	Obrero y campesino	2	Comerciante y campesino	3
Campesino	20			Jardinero	1	Albañil y jornalero agrícola	5	Policía y campesino	5
Campesino y jornalero agrícola	4			Comerciante	2	Albañil y campesino	3	Taxista y campesino	1
				Velador	3			Profesionista y campesino	1
				Chofer	1			Velador y campesino	2
				Tortillera	2			Pintor y Jornalero agrícola	1
				Empleado de gobierno	1				
Total	37		3		14		10		13 77
Porcentaje	48		3.9		18.2		13		16.9 100

Nota: tres jefes del hogar estaban jubilados.

Fuente: elaboración propia con información derivada de las encuestas aplicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013.

sector servicios y recurría a una segunda actividad en el sector primario, mientras que el restante 43.5% señaló que combinaba actividades del sector de la construcción con las agrícolas (Cuadro 4). Los hogares con dualidad ocupacional-sectorial recurrían a actividades del sector primario, algunos con el objetivo de complementar su ingreso, ya fuese como jornaleros o pequeños productores y otros para producir para el autoconsumo. La información anterior deja constancia de la importancia que sigue teniendo el sector primario en la economía de los hogares, ya que esta indica que el 77% de todos los hogares encuestados seguían obteniendo su ingreso y sus alimentos en dicho sector, ya sea de manera principal o complementaria (Cuadro 4). Sin embargo, también es cierto que estas por sí solas no alcanzan a satisfacer las necesidades familiares, por lo que sus integrantes se ven en la necesidad de ocuparse en otras actividades propias del sector terciario o secundario.

Por otro lado, las ocupaciones del sector de la construcción y servicios que resaltaban por el número de jefes del hogar que se dedican a ellas en las dos localidades son la de albañil y policía, las cuales representan el 14% y el 12% de toda la muestra, respectivamente. Con respecto al lugar donde trabajaba el jefe del hogar, el 63% lo hacía en Tarímbaro y el 47% restante fuera del municipio de manera total o parcialmente: el 14% en Morelia, el 16% trabajaban en Morelia y en Tarímbaro, el 5% trabajaba en otro municipio o en Estados Unidos y solamente un jefe del hogar trabajaba una temporada en ese país y otra en Tarímbaro.

Los resultados anteriores arrojan también evidencia sobre la influencia que tiene la ciudad de Morelia en las localidades estudiadas y de las transformaciones que esta provoca en la economía de sus hogares. Al respecto, se encontró que la principal fuente de ingresos del 30% de los hogares encuestados dependía directamente del trabajo realizado por el jefe del hogar en la ciudad de Morelia.

No obstante, ese mismo 30% de hogares seguía realizando actividades agropecuarias como recurso alternativo para producir alimentos, principalmente para el autoconsumo, lo cual sugiere una especie de resistencia para desprenderse de sus activos rurales. Esto por la función que cumplen no solo como medio para satisfacer necesidades básicas como la alimentación sino también como un recurso estratégico frente a situaciones adversas, ya que pueden convertirse en recursos monetarios para enfrentarlas o también ser utilizados en oportunidades como, por ejemplo, cuando un hogar decide vender algunos de sus animales para adquirir un vehículo y así poder transportarse a su trabajo en la ciudad, o venderlos para adquirir otros animales y reproducirlos (Méndez y Vieyra, 2013).

### *Seguridad social*

La información recabada indica que a pesar que el 61% de los jefes trabajaban como empleado solamente 34% contaba con una o más prestaciones.<sup>25</sup> En el 32.5% de los hogares existía otro integrante que además del jefe del hogar contribuía y que trabajaba como empleado; sin embargo, de estos solamente 19% recibían una o más prestaciones. Que los hogares padezcan exclusión de los beneficios sociales de protección disminuye la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias (CEPAL, 2006). No obstante, la inseguridad social no es exclusiva de los hogares pobres periurbanos, ya que esta, junto a la inestabilidad laboral y al aumento de trabajos con baja remuneración,

---

<sup>25</sup> Las prestaciones que los hogares señalaron fueron servicio médico, vivienda, prima vacacional, aguinaldo y afore.

resultan ser algunos de los efectos del proceso de precariedad laboral que impera a escala mundial desde hace algunas décadas y que permea en todo aquel espacio donde se lleva a cabo el proceso de producción y reproducción del capital (Harvey, 2013).

### *Acceso a los servicios de salud*

El acceso a los servicios de salud es fundamental para cualquier ser humano; de ello depende no solo su integridad física sino también su capacidad potencial para trabajar.

Al respecto, existen dos factores que propician que el acceso a servicios médicos de la población de las localidades en estudio presente dificultades: la inexistencia de un centro médico en ellas y las deficiencias en cuanto a instalaciones, mobiliario, medicamentos y personal capacitado que existen en los centros de salud de las localidades más cercanas<sup>26</sup> (Programa de Desarrollo Municipal, 2013). Lo anterior, aunado a la poca cantidad de hogares con acceso a la seguridad social que se pudieron observar en las localidades estudiadas, podría ser una explicación del por qué 47.5% de los hogares de Ex Hacienda y 42.5% de los de Peña del Panal recurren a los servicios médicos privados y, por consecuencia, tienen que destinar un poco más de su ingreso a solventar dicha necesidad (Cuadro 5).

Cuando las personas en condiciones de pobreza no pueden tener acceso a servicios públicos de salud oportunos y eficientes y se ven orillados a recurrir a servicios médicos privados, el costo de enfrentar una enfermedad o accidente puede afectar su patrimonio familiar o, incluso, su integridad física (Addison *et al.*, 2009; Mckay, 2009; Coneval, 2010).

Cuadro 5. Tipo de servicio médico.

Servicio médico	Ex Hacienda de Guadalupe	%	Peña del Panal	%
Público	21	52.5	23	57.5
Privado	19	47.5	17	42.5
Total	40	100	40	100

Fuente: elaboración propia con información derivada de las encuestas aplicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013.

<sup>26</sup> La localidad más cercana en donde existen algún centro médico es Tarímbaro, que funge como cabecera municipal.

## Activos tangibles

### *Ingreso*

El reducido ingreso de los hogares encuestados es una evidencia más de la situación de precariedad laboral en la que vivían. El 49% de ellos obtenía entre \$1 500.00 y \$3 500.00 pesos al mes, otro 13% obtenía entre \$3 500.00 y \$5 000.00 pesos, mientras que el restante 20% de los hogares tenía un ingreso mensual superior a los \$5 000.00 pesos. No obstante, si el ingreso se cruza con el número de integrantes y se toma la línea de ingreso de \$2 444.82 per cápita mensual que establece el Coneval (2013) para determinar quién es pobre y quién no lo es, 79 de los 80 hogares encuestados estaban en situación de pobreza (Cuadro 6).

### *Acceso a los servicios básicos de la vivienda*

Los datos obtenidos muestran que el 100% de los hogares tenía acceso a agua potable, el 96.3% contaba con drenaje y todos ellos tenían acceso a la energía eléctrica, por lo que el acceso a los servicios básicos no es el mayor problema, a diferencia de las privaciones que presentaron en el ingreso, acceso a la educación,

Cuadro 6. Ingreso del hogar mensual respecto al número de integrantes.

Ingreso mensual del hogar	Número de integrantes del hogar									Total
	2	3	4	5	6	7	8	10	11	
1501-2500	2	10	4	5	2	0	0	0	0	23
2501-3500	2	2	6	4	0	2	0	0	0	16
3501-5000	1	4	7	3	5	2	2	0	1	25
5001-6000	1	1	1	1	0	0	1	1	0	6
6001-7000	0	1	1	1	0	0	0	0	0	3
7001-8000	0	0	1	3	2	0	0	0	0	6
Más de 8000	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	6	18	20	17	10	4	3	1	1	80

Nota: el ingreso incluye aquel que es obtenido por el jefe del hogar y el que reciben los otros integrantes que realizan alguna actividad económica remunerada.

Fuente: elaboración propia con información derivada de las encuestas aplicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013.

salud, entre otros. Sin embargo, un dato relevante es el relacionado con el combustible que utilizaban los hogares encuestados para cocinar sus alimentos dadas sus limitaciones en el ingreso. Al respecto, 71.3% optan por combinar el gas y la leña, mientras que 10% no tienen otra opción más que usar solamente esta última y solo el 18.7% utiliza exclusivamente gas.

### *Activos físico-productivos*

Del 77% de los hogares que dependía total o parcialmente del sector agrícola, el 70% tenía acceso al uso de parcelas.<sup>27</sup>

Lo anterior en parte explicaría por qué el ingreso del 30% de los que realizaban actividades agrícolas dependía del trabajo realizado como jornaleros agrícolas exclusivamente y/o combinando con alguna actividad en el sector secundario o terciario. A su vez esto provocaba una serie de efectos nocivos para la economía de su hogar, derivado de los reducidos ingresos que se obtienen de tal condición laboral, la irregularidad que ocasiona sobre ellos, la precariedad laboral que caracteriza a esta forma de empleo, entre otros. Respecto de los que podían hacer usufructo de la tierra, el 8% rentaba, el 33% la tenían prestadas y el restante 29% era propietario de la tierra. La posesión de la tierra podría ser un factor estratégico para que los hogares pobres en el periurbano pudieran mejorar sus condiciones de vida, por lo que se podría pensar que los que la poseen tienen ventajas sobre aquellos que la rentan o la piden prestada.

Sin embargo, las condiciones socioeconómicas, y en particular los niveles de ingreso, que presentaron los hogares estudiados indican que no es así. Esto se debe a que en términos reales lo que permitiría disminuir los niveles de pobreza de los hogares con actividades agrícolas en el periurbano no es la posesión de la tierra, sino el uso productivo que hagan de esta (Attanasio y Székely, 1999; McKay, 2009). Pero si este potencial uso productivo es mermado por sus características cualitativas (régimen de propiedad ejidal y/o tierras de temporal y de poca fertilidad, etc.) y cuantitativas (de pequeña extensión), ello provocará que los campesinos sean menos productivos y por consecuencia menos competitivos;<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> De los 42 hogares que tenía acceso al usufructo de la tierra, el 23.8% producían exclusivamente para el autoconsumo y el restante 76.2%, además de producir para el autoconsumo, también lo hacían para la venta.

<sup>28</sup> Al ser las tierras de propiedad ejidal y de pequeña extensión los productores agrícolas se enfrentan a factores adversos, como la poca o nula accesibilidad al financiamiento, lo cual implica no poder adquirir insumos tecnológicos y asesoría técnica, entre otros.

además de asumir la competencia en el mercado de sus productos, en donde presentan serias desventajas ante los importados a menor costo.

Al respecto, parece ser que algunas de estas situaciones están afectando a los hogares estudiados, ya que los datos muestran que más del 70% de la tierra a la que tienen acceso los hogares es de propiedad ejidal y que las parcelas que utilizan tienen una extensión menor de 3 hectáreas. Sin embargo, al igual que el acceso a la tierra, existen otros activos productivos que resultan ser clave en la economía de los hogares localizados en el periurbano, entre ellos se encuentran los animales y los vehículos (Mckay, 2009; Méndez y Vieyra, 2014). Los datos obtenidos indican que el 56.3% de los hogares era propietario de al menos una especie animal y el 27.5% al menos poseía un vehículo. Estos últimos resultan ser un factor de producción que les permite elevar la productividad a aquellos hogares que realizan actividades relacionadas con el campo.<sup>29</sup> De igual manera, los dos tipos de activos suelen ser clave para los hogares periurbanos ante situaciones adversas, tales como problemas de salud, muerte de algún miembro, pérdida del empleo, etc., ya que estos permiten al hogar hacerse de recursos monetarios para enfrentar dichas situaciones (Hulme y Shepherd, 2003; Howe y Mckay, 2007; Mckay, 2009; Méndez y Vieyra, 2014).

## **Conclusiones**

La expansión de la ciudad de Morelia hacia el norte está modificando el tipo, la disponibilidad y la funcionalidad de los activos tangibles e intangibles de los hogares pobres en el periurbano. El proceso de urbanización ha traído consigo un incremento en la infraestructura urbana en términos de servicios básicos de la vivienda. Asimismo, se ha incrementado la oferta en servicios educativos; no obstante, este incremento no ha incidido en un aumento sustancial de los niveles educativos de la población local, lo que en teoría mejoraría la situación de pobreza que aún persiste en la población. Los resultados sobre la caracterización de los hogares estudiados indican que estos presentaban condiciones de pobreza relativamente diferenciadas, originadas principalmente por sus diferentes dotaciones de activos físico-productivos como tierras, animales y vehículos, situación que no se observa en activos como educación e ingreso, en donde no existen diferencias

---

<sup>29</sup> Para los hogares el tener un vehículo motorizado, como una camioneta pick up, les permite, entre otras cosas, realizar en menos tiempo la transportación de sus cosechas, ya sea a los mercados locales o los sitios que utilizan como bodegas.

significativas en la mayoría de ellos al ser caracterizados por sus grandes limitaciones en ambos aspectos.

El análisis sobre estos resultados permite concluir que la expansión urbana está trastocando la lógica económica de los hogares pobres en el periurbano al transitar estos por un proceso de transmutación de sus activos. Lo anterior se manifiesta en la combinación de actividades económicas que estos realizan para satisfacer sus necesidades elementales, para reducir sus desventajas frente al proceso de urbanización y también para aprovechar las posibles ventajas que esta pudiera ofrecer. En este proceso los hogares pobres del periurbano buscan incrementar su dotación de activos urbanos y evitar la disminución de los rurales, así como hacer un uso más eficiente de ellos, lo cual se vuelve una estrategia fundamental en el proceso de adaptación que estos enfrentan. La eficacia de esta estrategia en el corto plazo depende en gran medida de la combinación en su dotación y uso de activos físicos rurales (tierra y animales) con los urbanos (vehículos); además de la mejora en los activos intangibles, como la educación y la salud, que resultan ser fundamentales para insertarse al mercado laboral urbano en condiciones más favorables. Por lo anterior, cualquier política pública encaminada a revertir los niveles de pobreza en el periurbano debería garantizar los mecanismos que posibiliten un acceso incluyente, eficiente y de calidad, tanto a los activos tangibles, en particular aquellos abocados a la actividad preponderante de las familias, como a los activos intangibles, principalmente salud y educación.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen el apoyo brindado en la generación de cartografía y material estadístico a la Mtra. Alejandra Larrazábal del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM-Campus Morelia. Así mismo a todas y cada una de las personas contactadas para hacer viable la realización de la presente investigación.

## **Bibliografía**

Adell, G. (1999), Theories and models of the peri-urban interface: A changing conceptual landscape, Development Planning Unit, University College London. [[http://discovery.ucl.ac.uk/43/1/DPU\\_PUI\\_Adell\\_THEORIES\\_MODELS.pdf](http://discovery.ucl.ac.uk/43/1/DPU_PUI_Adell_THEORIES_MODELS.pdf): 13 de agosto de 2013].

- Addison, T., D. Hulme y R. Kanbur (2009), *Poverty Dynamics. Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Gran Bretaña.
- Aguilar, G. (2009), *Periferia Urbana. Deterioro Ambiental y Reestructuración Metropolitana*, Ed. Porrúa, México.
- Allen, A., N. Da Silva y E. Corubolo (1999), *Environmental problems and opportunities of the peri-urban interface and their impact upon the poor*, Peri-urban Research Project Team Development Planning Unit, University College London.
- Angel S., S. Sheppard y D. Civco (2005), “The Dynamics of Global Urban Expansion. Transport and Urban”, Development Department, The World Bank, [[http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Docs/resources/upgrading/urban-expansion/1.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/resources/upgrading/urban-expansion/1.pdf): 22 de agosto de 2013].
- Ávila S., H. (2009), “Periurbanización y Espacios Rurales en la Periferia de las ciudades”, *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, México, pp. 93-123.
- Attanasio, O. y M. Székely (1999), “La Pobreza en América Latina: Un Análisis Basado en los Activos”, University College London, Institute of Fiscal Studies y NBER, y Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo [<http://citeserx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.3690&rep=rep1&type=pdf>: 20 de febrero de 2014].
- Barahona, M. (2006), “Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua. Serie Población y desarrollo”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, pp. 69-83. [recuperado el desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/26013/lcl2523-P.pdf>: 20 de septiembre de 2013].
- Baker, J. y N. Schuler (2004), “Analyzing Urban Poverty. A Summary of Methods and Approaches”, World Bank Policy Research Working Paper 3399.
- Bayón, M. C. (2012), “El “lugar” de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 1, pp. 133-166. [<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/29538>: 17 de octubre de 2013].
- Banco Mundial (2008), News and Broadcast, recuperado el 1 de abril de 2012 desde [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23130032-pagePK:64257043-piPK:437376-theSitePK:4607,00.html>].
- Boltvinik, J. (2005), “Ampliar la mirada: Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, *Papeles de Población*, abril-junio, número 044, Universidad Autónoma de México, pp. 9-42.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2005), Índice de marginación por localidad. [[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_marginacion\\_a\\_nivel\\_localidad\\_2005](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_a_nivel_localidad_2005): 18 de septiembre de 2013].

- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2010), Índice de marginación por localidad. [[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010): 18 de septiembre de 2013].
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010a), La pobreza por ingresos en México. [[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do): 2 de abril de 2012].
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010b), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. [[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf): 2 de abril de 2012].
- Consejo de normas internacionales de contabilidad (2012), El marco conceptual para la información financiera, 2012. [<http://www.ifrs.org/IFRSs/IFRS-technical-summaries/Documents/Marco%20Conceptual.pdf>: 28 de mayo de 2012].
- Congreso Nacional de Vivienda (2013), “El hacinamiento en vivienda de interés social y su impacto en las políticas públicas territoriales”, Juan Antonio Falcón Vázquez. [[http://www.puec.unam.mx/03\\_eje%203\\_necesidades\\_vivienda.pdf](http://www.puec.unam.mx/03_eje%203_necesidades_vivienda.pdf): 17 de septiembre de 2013].
- Dieterlen, P. (2001), *Derechos, necesidades básicas y obligación institucional*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Entrena, F. (2005), “Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias”, *Papers*, núm. 78, pp. 59-48.
- Fay, M. y C. Ruggerii (2005), *The Urban Poor in Latin America*, The World Bank.
- Garland, M. A., M. Massoumi y A. B. Ruble (2007), *Global Urban Poverty: Setting the agenda*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gama, T. H. (2008), Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American megacities, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat. [[http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM\\_PopDist/P10\\_Torres.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P10_Torres.pdf): 10 de agosto de 2013].
- Harvey, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal, S. A. España.
- Hernández, S. R., C. C. Fernández y L. M. Baptista (2010), *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, Interamericana Editores, Perú.
- Hernández, J. y A. Vieyra (2010), “Riesgo por inundaciones en asentamientos precarios del periurbano. Morelia, una ciudad media mexicana. ¿El desastre nace o se hace?” *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 47, pp. 45-62.

- Howe, G. y A. McKay (2007), "Combining Quantitative and Qualitative Methods in Assessing Chronic Poverty: The Case of Rwanda", *World Development*, vol. 35, no. 2, pp. 197-211.
- Hulme, D. y A. Shepherd (2003), "Conceptualizing Chronic Poverty", *World Development*, vol. 31, núm. 3, pp. 403-423.
- INAFED (2012), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012. [<http://www.inafed.gob.mx/>].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica. [<http://www.inegi.org.mx/>: 1 de abril de 201]
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2010), Censos de población y vivienda. [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>: 5 de abril de 2012].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2010), Marco geoes-tadístico municipal. [[http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m\\_geoestadistico.aspx](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx): 5 de abril de 2014].
- Larrazábal, A., L. Gopar-Merino y A. Vieyra (2014), "Expansión urbana y fragmentación de la cubierta del suelo en el periurbano de Morelia", en Vieyra, A. y A. Larrazábal, A. (coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias*, CIGA-UNAM, INE, México, pp. 89-119.
- Larrazábal, A. e I. González (2013), Informe sobre los cambios en la cubierta y uso de suelo en Tarímbaro 1970-2011. Proyecto de investigación titulado "Periferia urbana y hogares campesinos: El rol del capital social en la adaptación de los sistemas agropecuarios al proceso de periurbanización de la ciudad de Morelia" con clave RA301113, financiado por la DGAPA-UNAM a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).
- Lok-Dessallien, R. *Review of Poverty Concepts and Indicators*.
- López, E., G. Bocco y M. Mendoza (2001), "Predicción del cambio de cobertura y uso del suelo. El caso de la ciudad de Morelia." *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía UNAM, núm 45, pp. 56-76.
- López, E., V. Rangel y M. Mendoza (2014), "Procesos de cambio de cobertura vegetal y uso del suelo en un municipio periurbano: el caso de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, México, en Vieyra, A. y A. Larrazábal (2014), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias*, CIGA-UNAM, INE, México, pp. 151-172.
- McKay, A. (2009). "Assets and chronic poverty: background paper", Working Paper October No. 100, Chronic Poverty Research Centre, pp.1-29. [[http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/WP100%20McKay\\_1.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP100%20McKay_1.pdf): 18 de febrero].

- Méndez, Y. (2010), *From rural poor to urban poor: Effects of urban growth in the impoverishment of campesinos households living in the periphery of Mexico City*, Lambert Academy Publishing, EE.UU.
- Méndez, Y. y A. Vieyra (2014), “Tracing Processes in Poverty Dynamics: A Tale of Peri-urban Small-scale Farmers in Mexico City”, *Urban Studies*, vol. 51, núm. 10, pp. 2009-2035.
- Ravallion, M., S. Chen y P. Sangraula (2008), *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*, Development Research Group, World Bank. [[http://siteresources.worldbank.org/INT/WDR2008/Resources/2795087-1191427986785/Ravallion-MEtAl\\_UrbanizationOfGlobalPoverty.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/WDR2008/Resources/2795087-1191427986785/Ravallion-MEtAl_UrbanizationOfGlobalPoverty.pdf): 15 de julio de 2013].
- Seto, C., R. Sánchez-Rodríguez y M. Fragkia (2010), “The New Geography of Contemporary Urbanization and the Environment”, *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 35, pp. 167-194.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2010), Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social. [[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Michoacan/Michoacan\\_088.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Michoacan/Michoacan_088.pdf): 16 de abril de 2014].
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2013), Padrón de beneficiarios del Programa de Oportunidades. [[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron\\_de\\_Beneficiarios](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios): 21 de septiembre de 2013].
- UN (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division) (2011), “World Urbanization Prospects, the 2011 Revision”, Press Release, New York, 5 de abril, 2 pp.
- Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tarímbaro 2012-2015 (2013), *Periódico oficial del gobierno constitucional del estado de Michoacán de Ocampo*, tomo CLVI, núm. 41. [<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O7370po.pdf>: 20 de octubre de 2013].
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Informes sobre desarrollo humano. Índice de Pobreza Multidimensional*. [<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/>: 2 de abril de 2012].
- UN (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division) (2011), World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, comunicado de prensa, Nueva York, 5 de abril, 2 p.
- UN (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division) (2014), World Urbanization Prospects, the 2014 Revision, comunicado de prensa, Nueva York.
- Wratten, E. (1995), “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization*, vol. 7, núm. 1, pp. 7-38.

## **Capítulo 6. Persistencia de la irregularidad en el acceso de los pobres urbanos al suelo y la vivienda en el siglo XXI: el caso de una ciudad media<sup>30</sup>**

*Guillermo Olivera*

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,  
Universidad Nacional Autónoma de México

### **Introducción**

En este trabajo se caracteriza la forma como la población en situación de pobreza en la periferia reciente de Cuernavaca, Morelos, resuelve sus necesidades de suelo y vivienda en el mercado irregular. Su exclusión del mercado formal, debido a su ingreso insuficiente y su integración mayoritaria al mercado laboral informal, les impide ser sujetos de crédito para adquirir una vivienda financiada por los organismos nacionales de vivienda y las diversas entidades financieras existentes. Así, mediante un esfuerzo económico individual y una organización social intermitente, logran ejercer su derecho a la vivienda y su derecho a la ciudad; no obstante, lo hacen como la parte segregada en sentido negativo de un hábitat urbano dual, dividido.

A pesar de que con el inicio del siglo XXI se verificó el más alto acceso al crédito hipotecario en el país y en Morelos, muy poco ha cambiado en lo que respecta a la situación de acceso al suelo para los habitantes pobres y muy pobres de la “ciudad de la eterna primavera”. Es por eso que la irregularidad urbana per-

---

<sup>30</sup> Este trabajo presenta resultados de mi colaboración en el proyecto de ciencia básica de Conacyt “Segregación socio-espacial y pobreza urbana en las zonas metropolitanas de la Región Centro de México”, encabezado por Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador general, así como por Francisco Rodríguez, del CRIM en la misma universidad, y quien dirigió el estudio de caso de Morelos. Con él compartí la realización del trabajo de campo en el estado. Agradezco a Francisco que me permitiera incorporar el mapa de distribución de la pobreza en la Zona Metropolitana de Cuernavaca.

siste y abarca un 75% de la superficie de la ciudad. De los principales programas que los gobiernos federal y estatal tienen a cargo para resolver o modificar esta situación, uno, el de regularización, no incide en las causas del problema; otro, el de creación de reservas territoriales para ofertar lotes para vivienda a diversos grupos sociales, incluidos los de bajos ingresos, apunta en la dirección correcta; por ahora, sin embargo, está en una etapa inicial.

## Primera parte. Condiciones generales

### 1. Antecedentes

La segunda mitad del siglo XX en Latinoamérica y en México fue el periodo de mayor urbanización en la región, medida esta con base en el grado de urbanización<sup>31</sup> y en el aumento en el número de ciudades. Los datos existentes son muy claros y fácilmente se ejemplifica tanto con la evolución de la urbanización para toda la región como con la de los países más poblados del subcontinente. El conjunto de América Latina y el Caribe, en efecto, considerada como “la región más urbanizada del mundo” (ONU-HABITAT, 2012), completó en tan sólo 50 años su transición urbana, al pasar la proporción de su población urbana respecto a la total de menos de la mitad en 1950 a 75.6% en 2000 y a 80% en 2010. En ese medio siglo el número total de ciudades aumentó seis veces.

Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay, por mencionar sólo los países más destacados, tienen ya, o están por alcanzar, niveles de urbanización equiparables al de muchos de los países de Europa Occidental, con la salvedad de que no tienen un desarrollo económico equiparable. México, en específico, pasó de un grado de urbanización de 28% en 1950 a otro de 72.1% en 2010,<sup>32</sup> en tanto que el número de ciudades aumentó de 84 a 384 (CONAPO-SEDESOL-SEGOB, 2012), esto es, 4.5 veces más.

La falta de correspondencia entre el alto grado de urbanización y el insuficiente desarrollo económico ha dado lugar a que las ciudades de América Latina sean consideradas “las más inequitativas del planeta” (ONU-HABITAT, 2012: XII); ciudades “duales”, “divididas”, “segregadas”, tanto espacial como socialmente.

---

<sup>31</sup> Porcentaje de la población urbana con relación a la población total.

<sup>32</sup> Cifra obtenida al considerar como ciudad a toda localidad con más de 15 mil habitantes. En los casos en que se considera urbanas a las localidades con más de 2 500 habitantes, el grado de urbanización en 1950 era de 35% y en 2010 de 77.8%.

Una de las características más sobresalientes de esa urbanización “segregada” ha sido el predominio del acceso al suelo para vivienda mediante un conjunto de procedimientos que recibió el nombre genérico de “irregularidad”, informalidad”, “ilegalidad”, o, en términos más generales, urbanización popular; todos estos términos resultan aplicables al caso de México, además de otros distintos para Centro y Sudamérica.

Una peculiaridad sobre la magnitud de la irregularidad a nivel nacional o en las diferentes entidades federativas fue la falta de una medición sistemática de sus dimensiones en la mayoría de las ciudades, lo que se acentuó en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, cuando el Gobierno Federal impulsó el más importante programa de construcción de vivienda nueva en la historia del país, a lo cual se le denominó “el tren de vivienda”,<sup>33</sup> con el fin aparente de abatir el “déficit habitacional” y de lo cual derivó una cierta *invisibilización* temporal de lo irregular.

Durante la segunda mitad del siglo pasado se manejó, no obstante, una cifra de referencia sobre la irregularidad obtenida a partir de la definición de tres formas de “producción del espacio construido”, descritas por Martha Schteingart (1989) en México a raíz de un planteamiento inicial de Samuel Jaramillo (1982) para el caso de Colombia, denominadas en ese momento como: 1) promoción inmobiliaria capitalista, 2) promoción habitacional del Estado y 3) producción popular de vivienda.<sup>34</sup> *Grosso modo*, las dos primeras correspondían a la producción formal de vivienda, mientras que la tercera, derivada de la “autoconstrucción”, se refería a la producción informal o urbanización irregular.

La cifra referida sobre la extensión de los asentamientos irregulares que se manejaba era entre 60 y 66% según unas pocas fuentes, con la particularidad de que se refería a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pero que ante la falta de datos a nivel nacional se tomó como una referencia válida a esa escala. Connolly (1990), por ejemplo, con base en una medición hecha a partir de fotografías aéreas y otros materiales cartográficos, reportó que el 64% del área construida hasta 1974 había sido urbanizada mediante asentamientos irregulares; Garza y Schteingart (1978) hablaban de 65% para fines de esa década. Inclu-

---

<sup>33</sup> Consistió en la construcción de desarrollos habitacionales de “vivienda social”, principalmente en las periferias de las ciudades de todo el país, para trabajadores formales de empresas privadas, que inició con el gobierno de Vicente Fox en 2001.

<sup>34</sup> Una cuarta forma de producción de vivienda era la llamada “producción por encargo”, pero la propia autora dejó posteriormente de considerarla por su importancia marginal (véase Schteingart, 1988).

so Manuel Castells (1981) reportó algunas cifras al respecto, de acuerdo con las cuales el porcentaje que representaba el “sector popular” en la producción total de vivienda tuvo pocas variaciones en el periodo comprendido entre 1950 y 1974.<sup>35</sup> Durante los años cincuenta habría sido de 65.8%, en los años sesenta de 63.9% y de 65.5% entre 1970 y 1974.

Los cambios más importantes ocurrieron entonces en la participación de los sectores público y privado en la producción de vivienda total en la misma ciudad, ya que el primero de ellos la aumentó de 5.4% en los sesenta a 18.0% en 1970-1974; mientras que el sector privado la redujo de 28.8% a 16.5% en las mismas fechas. La conclusión en este caso era que el sector público cubría parte del vacío que dejaba el sector privado, y las razones eran atribuidas al incipiente desarrollo tecnológico y falta de capital de la industria de la construcción (Connoly, *s/f*).

Lo anterior comenzó a cambiar radicalmente en los años noventa con la reforma<sup>36</sup> a los organismos nacionales de vivienda, a partir de la cual dejaron de promover vivienda para centrarse sólo en su financiamiento. A raíz de ello, la participación de las tres formas de acceso a la vivienda tuvo un vuelco en lo que respecta a la promoción inmobiliaria orientada al mercado, que absorbió por completo la participación que anteriormente tenía la promoción estatal. Este vuelco, sin embargo, poco afectó a la producción popular de vivienda de acuerdo con los datos que se mencionan más adelante.

De manera que la histórica cantidad de vivienda nueva (5.5 millones entre 2001 y 2011)<sup>37</sup> construida por el sector inmobiliario privado se dedicó a cubrir el mismo mercado que antes atendía la promoción habitacional del Estado, provocando no obstante su saturación. Independientemente de que se contribuyó a cierta reducción del déficit habitacional del país, el programa federal de crédito para vivienda a través de los organismos nacionales, como el Infonavit y el Fovissste principalmente, enfrentó limitaciones en cuanto a que, al concentrar la oferta en los trabajadores formales con ingresos superiores a 4 veces el salario mínimo (*vsm*), que sólo constituyen entre un tercio y 40% de los trabajadores

---

<sup>35</sup> Sus fuentes fueron Evans (*s/f*) para el periodo 1950-1970 y Garza y Scheingart (1978) para 1970-1974.

<sup>36</sup> Es el caso de la reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y a la del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), en 1992.

<sup>37</sup> Estos 5.5 millones representaron el 78% del total de créditos otorgados para vivienda completa; el 22% restante se destinó a créditos para vivienda usada, vivienda en arrendamiento, vivienda con disponibilidad de terreno y otros dos diferentes tipos de crédito (datos de la Comisión Nacional de Vivienda).

derechohabientes, la base del sector asalariado prácticamente no participó del auge inmobiliario.

En otras palabras, aproximadamente el 60% de los trabajadores con ingresos inferiores a 4 vsm no alcanzó o no podría ser sujeto de crédito para adquirir una vivienda nueva de acuerdo con la oferta disponible (Connolly, 2006:128), en tanto que el grupo de derechohabientes con ingresos superiores a 4 vsm se benefició los primeros seis años de casi el 90% de todos los créditos que se otorgaron, no sólo financiados por el sector público sino también por el sector privado (Chertorivsky, 2006:106). Es decir, ni siquiera el total de población derechohabiente pudo ser atendida por el programa de créditos para vivienda, por lo que no cabe esperar que los trabajadores informales en situación de pobreza encuentren una alternativa en el mercado formal de suelo.

A muchos de ese tercio de los derechohabientes con ingresos de 4 vsm y más, por otra parte, el acceso al crédito inmobiliario les representó más bien la posibilidad de adquirir una segunda residencia en lugar de una solución a un problema de falta de vivienda que no tenían; se asumió la adquisición de vivienda como un bien patrimonial –lo que es muy válido– ya fuera con fines de descanso o para su alquiler. En otros casos, la lejanía de los desarrollos habitacionales en las periferias de las ciudades representó un gasto en transporte que no fue sostenible con el tiempo, lo cual contribuyó al abandono de las viviendas, como quedó registrado en el censo de población y vivienda de 2010. El tipo de desarrollo urbano así producido, se basó en un esquema especulativo del suelo, que avanzó en dirección contraria a los principios asociados con el desarrollo sustentable de las ciudades (Eibenschutz y Goya, 2009:15).

En suma, como lo registran algunas fuentes estadísticas y reportes oficiales, la urbanización irregular no fue abatida durante los 12 años de alternancia partidista en el gobierno federal. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2004 informa que 60% de las viviendas a nivel nacional habían sido producidas mediante autoconstrucción.<sup>38</sup> Esto no es exactamente la vivienda que estaba en situación de irregularidad, sólo se refiere al mecanismo mediante el cual la población accedió al suelo y la vivienda; la cifra exacta se obtendría al conocer cuánto de ese porcentaje ya estaba regularizado o no y en qué medida se abate o se incrementa anualmente dicha situación. Pero al

---

<sup>38</sup> Esta misma fuente indica que el 13% del parque habitacional es vivienda en renta, lo que es un dato al que no se le había puesto la atención debida y apenas en la actual administración presidencial (2012-2018) se le está considerando como una opción a impulsar.

tratarse de un proceso muy dinámico, existe la tendencia a asumir esa cifra como una estimación válida de urbanización irregular.

En el Censo de Población y Vivienda de 2010, por otra parte, los datos reportan que el 65% del total de viviendas fueron construidas por la gente con su propio esfuerzo; aunque también reporta que mientras casi 12 millones de familias pobres no tienen una vivienda digna, 4.9 millones de casas no estaban habitadas, ¡una total incongruencia!<sup>39</sup> Las dos últimas cifras han servido para sustentar las críticas a la política de créditos para vivienda (despectivamente calificada como “viviendera”) hecha por algunos expertos en el tema, o bien simplemente considerada más como una política de construcción que como una política de vivienda (Connolly, 2006).

Para 2014, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) publicó en su portal de Internet que 67% de la vivienda en el país es irregular. Su titular también identificó como una de las causas la lejanía de los desarrollos habitacionales financiados por los organismos nacionales de vivienda.<sup>40</sup> Los números para cada entidad federativa, sin embargo, nunca se mencionan. Como dato complementario, la Sociedad Hipotecaria Federal señala que la producción comercial de vivienda únicamente aporta el 30.1% del total, 4% la obtiene de otra manera y 65.6% es “producción social”, en donde aproximadamente la mitad la construyeron los propios habitantes (33.3%) y la otra mitad la mandó a construir (32.0%) (CIDOC y SHF, 2011).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en tanto, reportó que cada año 80 mil hogares se asientan de manera irregular en el país.<sup>41</sup> Se refiere, asimismo, que la mitad de la población tiene acceso a crédito vía los institutos de

---

<sup>39</sup> Con base también en el Censo de Población y Vivienda de 2010, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción se refiere a otros 2.5 millones de viviendas de uso temporal, definida como aquella “totalmente construida y disponible para ser habitada y que, al momento del levantamiento censal, está destinada para vacacionar, descansar o vivir algunos días, semanas o meses, no tiene residentes habituales ni se ocupa como local con actividad económica” (CMIC); se diferencia de la vivienda deshabitada porque esta última no tiene absolutamente ningún uso. Juntas sumaban el 21% del parque habitacional ese año.

<sup>40</sup> Participación del titular de la SEDATU en el *1er Foro Mitos y realidades de la Vivienda en el Valle de México de Coparmex*. La nota fue recogida en diversos diarios del 24 de junio de 2014, entre ellos *El Financiero*, con el título “En México, 67% de la vivienda construida es irregular, afirma Sedatu”.

<sup>41</sup> Declaraciones del coordinador de asesores de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Sedesol, Craig Davis, reportadas en el Boletín “Síntesis de estados”, del 26 de noviembre de 2010.

seguridad social; y que entre los que no gozan de este beneficio se encuentra el 77% de los hogares en situación de pobreza patrimonial. En la actual estrategia de atención a la pobreza urbana del gobierno federal a través de esa misma secretaría, se parte del diagnóstico de que la mayoría de las zonas que padecen pobreza y pobreza extrema en las ciudades del país están en condiciones irregulares, por lo que no pueden llegar los servicios y los programas sociales.

En conclusión, los pobres urbanos en México se continúan ubicando en las áreas periféricas de las ciudades en la forma de asentamientos populares irregulares, y siguen aportando aproximadamente dos tercios de la producción habitacional.

Por todo lo anterior, es de sumo interés conocer cómo los diferentes niveles de gobierno se proponen afrontar en el actual sexenio el problema de la falta de oferta de suelo y vivienda para los habitantes pobres y muy pobres en general. Basta por lo pronto referirse a los programas o acciones federales que, más que derivados del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, tienen que ver con la denominada Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano, uno de la SEDESOL y otro de la SEDATU, para al menos contrastar sus propuestas y acciones con lo que sucede en la realidad en la Zona Metropolitana de Cuernavaca en el estado de Morelos, nuestra zona de estudio.

En el caso de la SEDESOL, la estrategia de combate a la pobreza urbana tiene como “punto de partida” la regularización de la tenencia del suelo, vinculada a la asignación de una mezcla de recursos en alimentación, servicios públicos y espacios de la vivienda. De esa manera se estaría rompiendo un “círculo vicioso” consistente en la falta de instrumentación de programas sociales y ausencia de servicios por la situación de irregularidad jurídica de las colonias. La asociación no parece incorrecta, aunque hay que reconocer que la irregularidad no ha sido nunca una limitante para aplicar los programas sociales federales, ni tampoco para la introducción de servicios. Más bien es probable que se busque incorporar a esos extensos espacios de las ciudades a la base gravable de las haciendas locales, lo que tampoco es una mala idea.

El tema primordial, sin embargo, es que poner el acento en la regularización significa fijar objetivos en uno de los efectos de la pobreza y no en sus diversas causas. Tendría un mayor impacto sobre la pobreza facilitar el acceso a suelo urbanizado a bajo costo. La actual estrategia de combate a la pobreza urbana de la SEDESOL, por lo tanto, no cambia respecto de la estrategia de esta misma dependencia en el pasado con relación a la irregularidad urbana.

En el caso de la SEDATU se ha trabajado en un Registro Nacional de Reservas Territoriales y la transformación de la Comisión para la Regularización de la

Tenencia de la Tierra (CORETT) en el Instituto de Suelo Sustentable (ISUS), con la finalidad de atender las críticas a la política de vivienda de las dos administraciones federales anteriores. La meta es que las ciudades dejen de expandirse hacia la periferia, aumentar su densificación e impulsar su crecimiento vertical, así como generar una oferta de suelo urbanizado para la población con más bajos ingresos para evitar el crecimiento irregular y que se construya “vivienda bien ubicada”. Entre los anuncios hechos al respecto se ha mencionada la intención de reunir 20 mil hectáreas con terrenos federales, estatales y municipales, si bien originalmente se habían propuesto 54 mil; y que la inversión inicial para crear el ISUS es cercana a 10 mil millones de pesos.

De inicio uno no puede estar en desacuerdo con esta propuesta de estrategia, pero habrá que ver qué sucede ya puesta en marcha.

## *2. Las características de la irregularidad hoy y su asociación con la pobreza*

En su mayoría, los escritos sobre irregularidad urbana describen sus características en función de sus expresiones socio-jurídicas y territoriales en el espacio urbano. Este proceso, que se detona mediante determinadas formas de acceso al suelo, se manifiesta mediante un desarrollo incremental de la vivienda y el hábitat urbano y se sustenta en determinadas relaciones políticas de los habitantes con los gobiernos locales, lo que añade el tema más específico de los actores y agentes de la irregularidad. Sus principales atributos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Es una compra-venta de suelo, de cuya transacción no queda constancia en los registros públicos correspondientes, de manera que ni la propiedad original ni la final pueden ser acreditadas. En otros casos la invasión del suelo sustituye a la compra venta, aunque este procedimiento ha tendido a desaparecer; su principal época coincidió con la de las mayores tasas de urbanización en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Por regla general el suelo en cuestión no está contemplado para su urbanización en los planes y programas de desarrollo urbano, lo que es un elemento fundamental para su lotificación, ya que sólo los terrenos en estas condiciones pueden ser adquiridos por los pobres de la ciudad por su menor precio, ya sea al contado o principalmente en pagos. Se habla en este sentido de una “irregularidad jurídica”,<sup>42</sup> vinculada a la “irregularidad

---

<sup>42</sup> La irregularidad jurídica se refiere a la falta de escrituras que amparen la propiedad legal de un lote o vivienda.

- urbanística”, así como a una “irregularidad fiscal”.<sup>43</sup> Estas dos últimas, por cierto, no son exclusivas de los asentamientos populares, lo que amplía el rango de lo irregular.
2. Surge como una formación “espontánea” de colonias en las que se desarrolla vivienda progresiva, cuya traza urbana desordenada no está vinculada a ningún programa de urbanización mínima, y que en consecuencia carecen durante una cantidad de años que puede ser variable, de los servicios y el equipamiento urbano indispensables para una calidad de vida digna de los pobladores, pues no tienen derecho a ellos, conforme a la normatividad urbana. Así, combina un carácter progresivo de la vivienda con un carácter progresivo de los servicios y equipamiento, por lo que una vivienda no digna se inserta en un hábitat no digno. En la línea de tiempo se manifiesta también como “urbanización hormiga”. Esta es la descripción de la “irregularidad urbanística”.
  3. A medida que se avanzó en el desarrollo de un marco normativo relativo al medio ambiente a fines de los años ochenta, se podría considerar que se incorporó también al léxico jurídico la “irregularidad urbano ambiental” y está en proceso de sumarse la urbanización irregular “en zonas de riesgo” (que podría ser un sinónimo),<sup>44</sup> referida a los asentamientos ubicados en áreas de riesgo ambiental o áreas de reserva natural, que son inapropiadas para el desarrollo urbano por sus condiciones físicas (laderas, barrancas y zonas de inundación). En estos casos en particular, los gobiernos municipales se han propuesto la reubicación de los asentamientos o en casos extremos el desalojo de los ocupantes. Se diferencia

---

<sup>43</sup> La irregularidad fiscal se refiere al no pago de impuestos y derechos por la transferencia o el uso y disfrute de un bien inmueble, lo que representa una carga para las finanzas locales, dado que mientras los gobiernos municipales deben ofrecer algunos servicios mínimos a las colonias irregulares una vez que logran consolidarse, no recibe como contraprestación algún ingreso. El ejemplo más claro es el del impuesto predial, pero también están los cobros que no se hacen por concepto de permisos de construcción, la asignación y cambios en los usos del suelo, o del impuesto sobre la renta por cambio de propietario, entre otros.

<sup>44</sup> Al menos desde el año 2012 está en proceso de revisión en el Senado de la República la Ley General de las Ciudades y el Territorio, que remplazará a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Uno de los aspectos en los que se ha puesto atención es en la penalización a las autoridades “propicien, autoricen o permitan la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, suelo de conservación, laderas, barrancas y cualquier zona que represente un riesgo para sus ocupantes”. Ya se verá si se aprueba como está la propuesta actualmente.

de la irregularidad jurídica o urbanística en cuanto a que estas últimas han sido toleradas.

4. Tiene una expresión territorial periférica, no exclusivamente, pero sí de manera mayoritaria. En el caso de ciudades secundarias, que es el que nos atañe, esta “periferización” combina dos modelos espaciales. En primer término, el modelo clásico de las metrópolis latinoamericanas en los años sesenta y setenta. Es decir, un espacio urbano marginal y subequipado (o subnormal en el caso colombiano) donde predomina la función residencial, en contraposición con el centro consolidado y del cual depende, de manera que priva el desorden (urbano), la degradación y la baja calidad de vida urbana (véase Arteaga, 2005:101). Tiene, por otra parte, características de una “periferia dispersa” que correspondería a una forma más reciente de urbanización, definida como una corona de expansión de carácter extensivo, y que coincide en el tiempo con la pérdida de población del núcleo central (en este caso más bien una menor tasa de crecimiento) y un mayor dinamismo demográfico de los poblados más lejanos. En este ejemplo los espacios van generando una identidad propia, tienen una mejor conectividad con la ciudad consolidada y no dependen por completo del área central tradicional ante el surgimiento de nuevas centralidades (véase Arteaga, 2005). La periferia reciente más lejana en la capital de Morelos muestra estos dos patrones al coincidir nuevos conjuntos habitacionales formales y áreas de expansión reciente de los pueblos originales.
5. Temporalidad. La periferia se consolida con el tiempo y es cubierta por una periferia de nueva formación. Con el tiempo se van configurando las nuevas “coronas o anillos de expansión urbana”.
6. Es un espacio segregado socialmente en relación con la ciudad en su totalidad; es el lado oscuro, negativo, del desarrollo urbano por su nulo valor urbanístico, deficiente accesibilidad, escasa mezcla de usos de suelo, falta de espacios públicos y predominio de vivienda de baja calidad, al grado que algunos la califican como la no-ciudad. Sin embargo, el desarrollo urbano reciente, mediante “vivienda de interés social” en el mercado formal, también se ha calificado de la misma forma. Es, sin embargo, una segregación pasiva...

Finalmente, el aspecto que se desea resaltar es que el crecimiento urbano irregular tiene como actor fundamental, como beneficiario y como víctima al mismo tiempo, a los pobres de la ciudad. Su punto de partida es un asunto pri-

mordialmente económico, pero toda su evolución es un tránsito político administrativo durante el que está en entredicho la legitimidad de su presencia, hasta que se realiza su regularización. Este trámite, por cierto, fue administrado por la burocracia federal y de los estados durante la etapa de dominio político priista con motivaciones electorales, y un tanto relegado durante el periodo de la alternancia en el gobierno federal (2000-2012).

Ahora bien, retomando el subtítulo, ¿es en efecto la irregularidad consecuencia de la pobreza o tiene que ver con la falta de oferta de suelo urbanizable a precio accesible? Una rápida mirada a lo escrito por especialistas en el tema permite asegurar que son las dos cosas.

Abramo (2003), por ejemplo, refiere que es la “lógica de la necesidad” a partir de la cual los pobres generan sus propias opciones de acceso a la vivienda, al no encontrar respuestas en la “lógica del Estado” ni en la “lógica del mercado”. Para Smolka (2003) la pobreza incide, pero no es la única causa; tiene que ver la falta de inversión pública en infraestructura urbana y de inversión en vivienda social; una razón destacada, sin embargo, es la escasez de tierra urbanizada por su alto costo, y esto no es porque no haya una alta necesidad de este bien sino que dicha necesidad no se traduce en una demanda efectiva, que remite de nuevo a los bajos ingresos de la población. La clave en todo caso es una necesaria intervención pública que incida en la reducción de los precios del suelo, debido a sus características peculiares, diferentes a la de cualquier otra mercancía.

Jaramillo (2008) conjunta las dos visiones anteriores al afirmar que, si bien pudiera parecer que existe una deficiencia en el mercado de suelo en Latinoamérica, lo que realmente resulta determinante son algunas cuestiones estructurales subyacentes, como un crecimiento demográfico más dinámico que el crecimiento económico, el predominio de bajos salarios y la fuerte desigualdad en la percepción de ingresos; la persistencia de actividades no capitalistas, una debilidad del aparato estatal, y el alto costo de la vivienda combinado con el atraso tecnológico en la industria de la construcción. De cualquier manera, coincide en que es necesario perfeccionar el funcionamiento del mercado de suelo.

En suma, los pobres resuelven su problema de vivienda mediante la irregularidad (Abramo, 2003). El desafío es, entonces, terminar con el círculo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones públicas en el mercado de suelo (Smolka, 2003).

### *3. Zona de estudio y metodología*

El estado de Morelos es un ejemplo apropiado para mostrar que, con todo y el impulso a la construcción de vivienda nueva entre 2000 y 2012, notorio en las

dos zonas metropolitanas de la entidad, la urbanización irregular continuó su dinamismo y aparentemente no redujo su importancia relativa.

El número de créditos para vivienda nueva, otorgados por el Infonavit, por ejemplo, que había sido de 26 982 entre mayo de 1972 y noviembre de 2000, casi se duplicó en tan solo 6 años (con 22 927 de diciembre de 2000 a noviembre de 2006), y después pasó a 31 102 en los siguientes seis años (diciembre de 2006 a agosto de 2012). En otras palabras, del total de créditos que se ejercieron en el estado durante los 40 años<sup>45</sup> comprendidos entre 1972 y 2012, el 28% se ejerció durante los primeros 28 años y el 72% en los últimos 12.

La Zona Metropolitana de Cuernavaca fue aumentando su concentración respecto al total de créditos ejercidos en el estado, de 60% a 81% en los años 2000 y 2011. Y la Zona Metropolitana de Cuautla pasó de 22.8% a 8.9%.

A pesar del dinamismo de la producción formal de vivienda, la vivienda irregular se mantuvo con un porcentaje muy elevado del total de la vivienda existente en el estado, bastante superior al promedio nacional. La delegación en Morelos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) reporta que 75% de toda la vivienda en la entidad estaba en 2013 en situación de irregularidad.<sup>46</sup> También refiere hasta un 80% de vivienda irregular en los municipios de Cuautla y Emiliano Zapata, o 20 mil lotes en Temixco.

De acuerdo con esa misma fuente, Morelos sería la segunda entidad con mayor cantidad de asentamientos irregulares en el país, únicamente detrás de Oaxaca. La razón principal es la alta proporción de los ejidos y comunidades agrarias con respecto a la superficie total estatal, de 77%, muy parecido al de la superficie irregular oficialmente reconocida. Como es ampliamente conocido, los ejidos y comunidades agrarias, a los que suele denominarse “suelo social” aun cuando unos especialistas como Azuela y Cancino (2011) los consideran una modalidad de la propiedad privada, son la principal fuente de abastecimiento de suelo para la urbanización popular en las periferias de las ciudades del centro y sur del país, principalmente.

Para el caso de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC), la proporción de suelo social respecto a la superficie total del territorio que abarcan sus municipios integrantes es de 86.6% (contra el 71.6% estatal), lo que de inicio la hace

---

<sup>45</sup> Datos proporcionados por la Delegación del INFONAVIT en Morelos.

<sup>46</sup> Información proporcionada por la subdelegada de la CORETT estatal a solicitud expresa realizada por el autor de este trabajo en septiembre de 2013. Este mismo dato fue ofrecido públicamente en diversas conferencias de prensa y recogido por los diarios locales en diferentes fechas.

más propicia para el crecimiento irregular. Es importante aclarar que aunque la delimitación oficial de zonas metropolitanas de 2010 para el país, publicada por CONAPO-INEGI-SEDESOL (2010), incluye 8 municipios como los que se consideran metropolitanos, en este trabajo sólo consideramos a los cinco que tienen tanto una conurbación física como una estrecha relación funcional mediante la movilidad cotidiana de su población. Estos son: Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec. Se excluyen los municipios añadidos con base en el “criterio de política” (Huitzilac, Tepoztlán y Tlaltizapán).

En congruencia con el planteamiento que la urbanización irregular está fuertemente asociada a la situación de pobreza, el primer ejercicio fue elaborar el mapa de distribución de la pobreza en la ZMC. Para ello se replicó la medición de la pobreza patrimonial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mediante un ejercicio de componentes principales con 33 indicadores socioeconómicos y de características de la vivienda del Censo de Población y Vivienda de 2010, gracias a que se pudo disponer de los microdatos con información a nivel de área geoestadística básica (ageb) urbana.<sup>47</sup> Los seis *clusters* obtenidos se representaron como rangos en el mapa correspondiente.

La segunda actividad consistió en seleccionar 17 colonias identificadas como las de mayor pobreza, a las que se aplicó una encuesta a hogares para conocer las características socioeconómicas de los habitantes, además de determinar cómo viven tanto su condición de pobreza como la de habitantes marginados con fuerte déficit de servicios, equipamiento y calidad de vida que los residentes de las áreas consolidadas de la ZMC tienen cubiertos.

El tipo de muestreo fue sistemático estratificado, y por el número de cuestionarios aplicados (358) y su focalización en hogares sólo es representativo para las colonias seleccionadas (véase Cuadro 1).

#### ***4. Periferización e irregularidad jurídica-urbanística de la pobreza urbana en la Zona Metropolitana de Cuernavaca***

La Figura 1, resultado del ejercicio de medición y ubicación de la pobreza en la ZMC, es claro en cuanto al gradiente centro-periferia que muestra la distribución de la población según su condición de no pobre o pobre y muy pobre. Las áreas centrales del municipio de Cuernavaca, a partir de cuya expansión se generó el proceso de metropolización, están ocupadas por la población rica y muy rica. La

---

<sup>47</sup> Esta parte la llevó a cabo Francisco Rodríguez con la finalidad de hacer una comparación con la ciudad de Querétaro. La misma tarea se realizó en otras ciudades del país por otros participantes del proyecto.

Cuadro 1. ZMC: Distribución de cuestionarios por municipio y colonia.

Municipios	Cuestionarios	Colonias
Cuernavaca	64	1. Patios de la Estación, 2. Unidad Deportiva, 3. Las Flores y 4. Cerritos/**
Jiutepec/*	95	1. Amador Salazar y 2. Tetillas
E. Zapata	67	1. El Capulín, 2. El Calvario, 3. El Mirador y 4. Lomas del Mirador
Temixco	63	1. Aeropuerto, 2. Lomas Acatlipa y 3. Santa Mónica
Xochitepec	69	1. Centro de Atlacholoaya, 2. El Calvario y 3. Cazahuatera y 4. Las Flores
Total	358	17 colonias

/\* Estas dos colonias están conurbadas a Jiutepec pero pertenecen al municipio de Yautepec, el cual, sin embargo, está considerado parte de la Zona Metropolitana de Cuautla y no de Cuernavaca.

\*\* Colonia de Tepoztlán conurbada con Cuernavaca.

población pobre y muy pobre mientras tanto se localizan en la periferia norte y noreste de Cuernavaca, pero en mayor magnitud en los municipios conurbados al este (Jiutepec) y sobre todo al sur (Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec). Este gradiente de niveles de pobreza es, al mismo tiempo, un gradiente de precios del suelo, que es bien conocido en la teoría económica urbana que tiene igualmente una pendiente centro-periferia.

La pobreza de este modo es propia tanto de las colonias de más reciente conformación como de las que constituían la periferia anterior y ahora están más consolidadas. Su distribución avanza junto con la orientación que ha seguido el proceso de urbanización de los últimos 20 años, alternada con una presencia menos voluminosa de asentamientos de clases medias, que también han seguido una trayectoria reciente hacia las periferias urbanas, aunque muchos de ellos como parte de la expansión de varios de los pueblos originales en los distintos municipios.

Una revisión de datos disponibles sobre irregularidad en la ZMC, así como un recorrido de campo, permitió constatar que todos estos asentamientos en situación de pobreza son resultado de la urbanización irregular, aun cuando algunos de ellos pudieran haber logrado la titulación de su propiedad. El dato es aún más claro si se añade que la expansión urbana ha ocurrido sobre 'suelo social'.

En síntesis, los pobres urbanos de la ZMC ocupan la periferia urbana reciente en la forma de asentamientos irregulares. La Figura 2, donde se marcan las co-

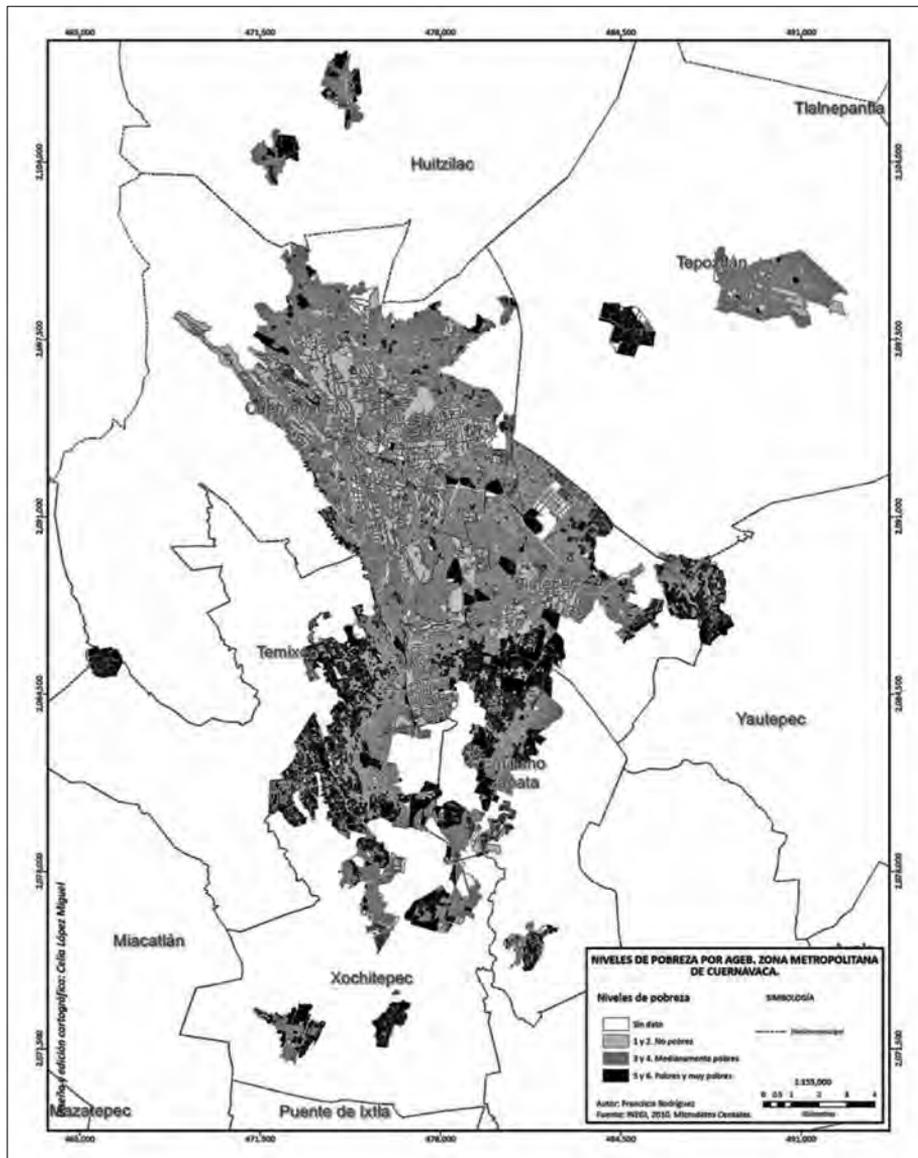


Figura 1. ZMC: distribución de la población urbana según condición y niveles de pobreza, 2010.

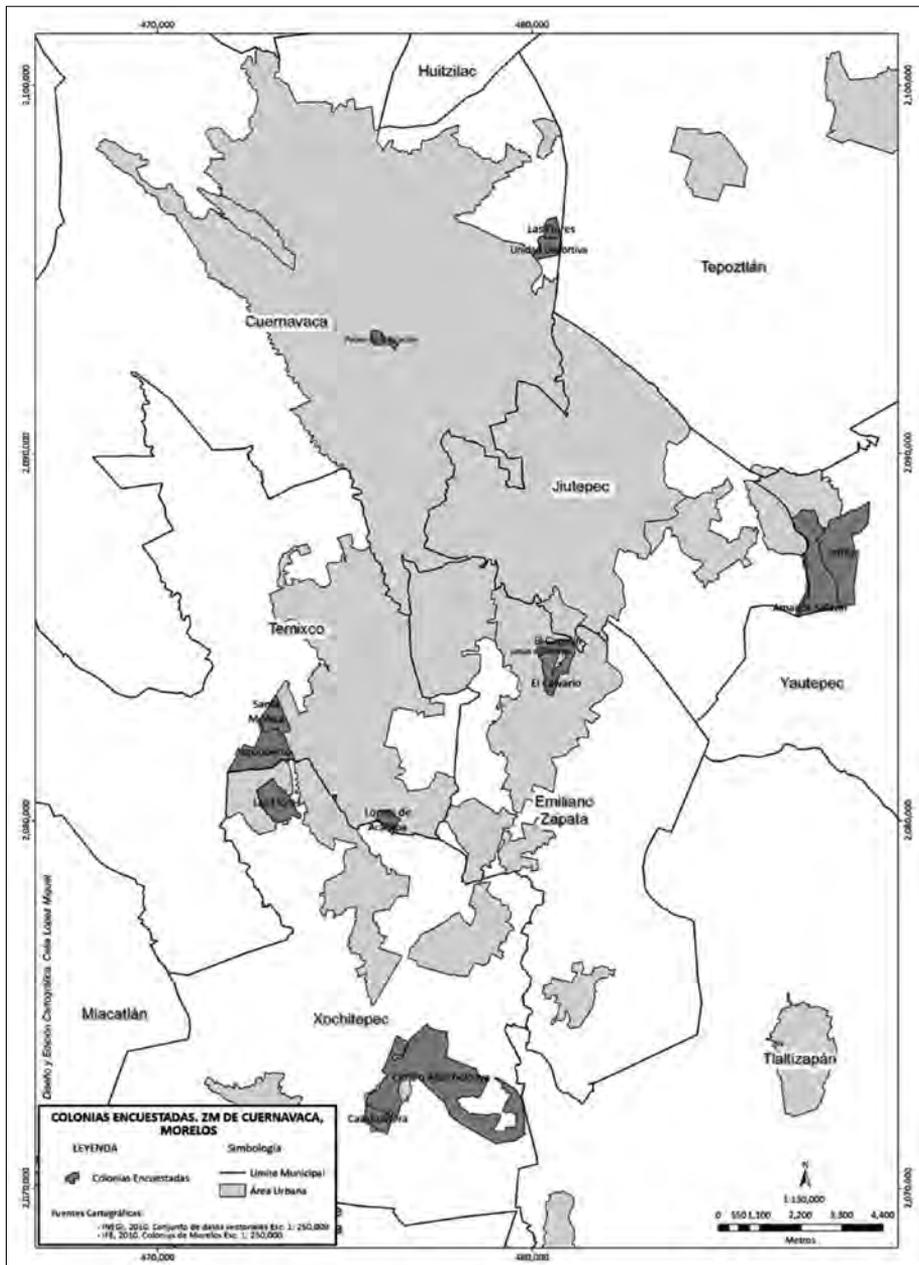


Figura 2. ZMC: ubicación de colonias encuestadas.

lonias seleccionadas para aplicar la encuesta ya mencionada, es consistente con esta afirmación. Está, no obstante, el caso de la colonia “Pacios de la Estación”, definida como espacio de pobreza extrema y ubicada muy cerca del centro de Cuernavaca, en un terreno de 20 hectáreas. Su excepcionalidad deriva de la desatención que diversos gobiernos municipales prestaron a la invasión de los terrenos federales de la estación del ferrocarril de Cuernavaca, que dejó de funcionar en 1987, y que actualmente es considerado “el asentamiento humano irregular más grande y antiguo de la ciudad” (Boletín Ayuntamiento de Cuernavaca No. 509, 2011), con unos 10 000 habitantes.

## **Segunda parte. Resultados del trabajo de campo**

### *1. Características generales de los jefes y jefas de hogar de las viviendas*

Los resultados de la encuesta validan información ya conocida sobre las características principales de los jefes de hogar en estas colonias irregulares, relacionadas con sus bajos niveles de instrucción y la precariedad de su situación laboral y nivel de ingresos. El resto de las preguntas, no obstante, así como las especificidades de la zona de estudio, son una aportación sobre situaciones menos conocidas y en concreto sobre una ciudad no estudiada hasta ahora.

El 80% de los jefes de hogar se encuentran entre los grupos de edad laboral más activa (de 20 a 59 años) y 61.4% se concentra en las edades de 20 a 49 años. El 85% tenía trabajo en el momento de la encuesta, aunque en situaciones bastante desfavorables, ya que sólo uno de cada diez reporta un trabajo estable vinculado a prestaciones laborales y seguridad social, el resto se divide casi en partes iguales entre trabajo sin contrato y trabajo eventual (Cuadro 2). Esto se suma a jornadas diarias de entre siete y diez horas, en el 65% de los casos, o más para el 24.6%, asociado a salarios máximos de 5 veces el salario mínimo (vsm), pero principalmente entre 1 y 3 para el 82.3% de trabajadores.

Solamente entre 1 y 1.5 de cada diez recibe aguinaldo o vacaciones pagadas o tiene una cuenta para el retiro. Mientras que menos de 1 de cada diez podría obtener un crédito para vivienda.

Debido a lo mencionado, el 54% de los jefes de familia consideran que sus ingresos son “apenas suficientes” para vivir y 41.6% que no son suficientes; únicamente 4.5% reconoce que cubren satisfactoriamente sus necesidades (Cuadro 3). Para completar sus ingresos, además del jefe o jefa de familia, en el 44.4% de los hogares se ha tenido que incorporar al mercado laboral principalmente

Cuadro 2. Características socioeconómicas de los jefes y jefas de hogar.

Grupos de edad	Número	(%)	Prestaciones	Número	(%)
20-29	51	14.2	Aguinaldo	47	15.4
30-39	88	24.6	Vacaciones con sueldo	39	12.8
40-49	81	22.6	SAR o AFORE	31	10.2
50-59	66	18.4	Crédito para vivienda	23	7.5
60 y más	71	19.8	Seguro de vida	23	7.5
NC	1	0.3	Guardería o estancia	7	2.3
Total	358	100.0	Otra	249	81.6

Escolaridad	Número	(%)	Jornada laboral diaria	Número	(%)
Sin escolaridad	68	19.0			
Hasta primaria	149	41.6			
Hasta secundaria	100	27.9	Menos de 4 horas	2	0.7
Bachillerato/carrera técnica	34	9.5	De 4 a 6	27	8.9
Licenciatura y posgrado	6	1.7	De 7 a 10	201	65.9
NC	1	0.3	Más de 10	75	24.6
Total	358	100.0	Total	305	100.0

Situación laboral	Número	(%)	Ingresos	Número	(%)
Trabaja actualmente	305	85.2			
No trabaja	53	14.8			
Total	358	100.0	Menos de 1 s.m.	36	11.8
Tipo de contrato laboral			De 1 a 2 s.m.	151	49.5
Temporal o por obra	143	46.9	Más de 2 hasta 3 s.m.	100	32.8
De planta o de base	32	10.5	Más de 3 hasta 5 s.m.	18	5.9
Sin contrato	130	42.6			
Total	305	100.0	Total	305	100.0

Fuente: investigación de campo (encuesta).

Cuadro 3. ZMC: Suficiencia de los ingresos de los hogares.

Ingresos	(%)	Quien cubre las principales necesidades	(%)
Son suficientes para vivir bien	4.5	Usted	37.7
Son apenas suficientes	53.9	Su esposo (a)	44.4
Son insuficientes	38.5	Aportan todos	10.3
Son muy insuficientes	3.1	Otra persona de la familia	6.7
		Otro	0.8
Total	100.0	Total	100.0
Percibe otros ingresos	(%)	Otros ingresos	Número
		Jubilación o pensión	4
Sí	12.8	Ayuda de familiar desde el extranjero	11
No	87.2	Ayuda de familiar dentro del país	22
		Negocio propio	8
		Otro	1
Total	100.0	Total	46
Principales gastos que cubriría en su hogar en orden de importancia			(%)
Alimentación	96.9	Deudas	10.1
Educación	45.3	vivienda (renta predial)	4.5
Servicios (luz, agua)	4.5	Ropa	1.7
Medicinas y servicios de salud	16.5		

\* Nota. Es una respuesta múltiple por lo que no suma cien por ciento.

Fuente: investigación de campo (encuesta).

el esposo o la esposa, y en el 17% algún otro miembro de la familia o todos los integrantes. En el 37.7% de los casos el jefe o jefa de familia es el único sostén económico (Cuadro 3).

Casi 13 de cada cien familias tienen un ingreso adicional. En primer lugar como ayuda de familiares dentro del país, una mitad de esa proporción como remesas internacionales y sólo en 8 casos tienen un negocio propio (el 2.2% de todas las viviendas). Esto es indicativo de la escasa mezcla de usos del sue-

lo en las colonias, característico de las etapas inicial y media de su proceso de urbanización.

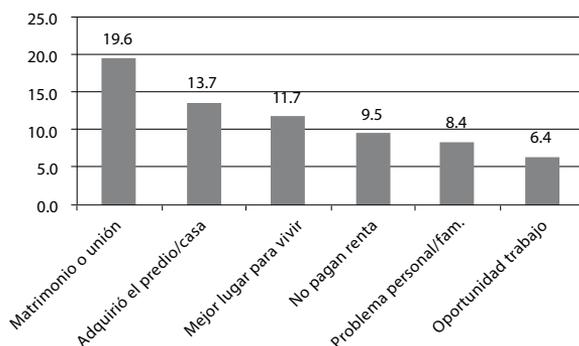
A la pregunta de cuáles son los gastos que privilegian en su hogar, la mayor frecuencia de respuestas fue, en orden de importancia, alimentación, y después, con una frecuencia menor, educación y servicios, como agua y luz. En tercer término quedan medicinas y servicios de salud, y posteriormente el pago de deudas. Apenas algo simbólico es el interés por el pago de impuesto predial o compra de ropa; en el primer caso por tratarse de colonias irregulares.

## *2. La irregularidad como necesidad por el déficit habitacional*

Ante la baja capacidad económica, la irregularidad no tiene alternativa como forma prácticamente única de acceso al suelo y la vivienda. Esto es claro cuando se le pregunta a los habitantes sobre las formas mediante las cuáles adquirieron el lote, la forma de pago, las ventajas de su actual residencia, el tipo de servicios y equipamiento con los que cuenta, entre otros aspectos importantes de su situación.

La primera cuestión de importancia es ¿por qué la población dejó su anterior domicilio y por qué eligió el que actualmente ocupa? Las razones inician con el ciclo de vida familiar y continúan con el costo de oportunidad que representa la adquisición del lote a un precio accesible, lo que implica ya sea dejar de pagar renta o compartir vivienda, así como determinada accesibilidad en términos de transporte y la presencia de algunos servicios. En segundo término sobresalen aspectos personales o familiares y, en menor medida, alguna oportunidad laboral ya como aspecto secundario (Figura 3).

Así, la principal razón para dejar la vivienda anterior fue el matrimonio o la unión, seguida de la adquisición de la casa o lote, por lo que se considera que se optó por un mejor lugar para vivir. En congruencia, la razón más importante para cambiarse a la vivienda en que actualmente se reside es un lote o vivienda propia. La segunda causa fue dejar de pagar renta (aunque también destaca esta respuesta en quinto sitio). En tercer lugar se consideró la presencia de servicios públicos junto con la accesibilidad de la zona al contar con medios de transporte. En cuarto término se menciona la seguridad y se le sigue dando importancia a los servicios. Por último, la seguridad y el no pago de renta se siguieron considerando importantes.



Razones por las que se cambió a esta vivienda:

Razones	Orden de importancia				
	1er	2do	3er	4to	5to
Por adquirir lote o vivienda	62.3	12.0	1.4	1.1	5.3
Accesibilidad del transporte	1.1	22.6	34.1	21.8	15.9
Presencia de servicios públicos	2.5	19.6	36.0	30.4	6.1
Seguridad	0.6	14.2	17	30.4	29.6
Pago de renta	7.5	22.9	5.9	10.3	30.7

Figura 3. Motivo para dejar la vivienda anterior. Fuente: investigación de campo (encuesta).

### 3. Claves de la adquisición del lote y permanencia del asentamiento

La forma de adquisición del lote está asociada con el tipo de tenencia ejidal o comunal, pues el 30.8% de los jefes de familia lo compró directamente a los ejidatarios o comuneros; esto es, fue una compra por primera vez. Una respuesta con mayor frecuencia (49.4%), sin embargo, fue que la compra se hizo a un “propietario anterior”, lo que implica el desarrollo de un mercado secundario de suelo y su especulación. Es muy probable, no obstante, que en esa respuesta se haya considerado determinada cantidad de ejidatarios o comuneros, que podría ser más de la mitad y de esa manera la primera respuesta fuera más alta. Esta suposición es congruente con el tipo de documento que la mayor parte de los entrevistados declara como constancia de propiedad, y que es, en el 66.7% de los casos, “un documento de las autoridades ejidales o comunales”; mientras que 13.5 % mencionó tener una “cesión de derechos”, que indicaría un traspaso del dueño ante-

rior, ya no ejidatario sino vecindado. Es conocido que los comisariados ejidales y comunales expiden tanto las denominadas “constancias de posesión” como las “cartas de cesión de derechos” cada vez que un lote cambia de propietario y se acude ante dichas instancias para su validación. Esa es la forma más segura de acreditar la propiedad de los terrenos en tanto permanezca irregular.

En lo que se refiere al precio pagado por metro cuadrado de terreno, 63.2% pagó un máximo de 200 pesos y 25.3% entre 200 y 500 pesos. El 12% pagó un máximo de cincuenta.<sup>48</sup> Estos precios facilitaron el acceso al suelo primero, y después la construcción de la vivienda, pues en el 96.2% de los casos los colonos que ahora son propietarios adquirieron el predio sin ninguna construcción, mismo que en un 89% ya pagaron por completo.

Ciertamente no todos los habitantes son propietarios de la vivienda que habitan, pero sí lo son en una alta proporción (64 de cien), mientras que 23 de cien utilizan una vivienda prestada y 8.8 de cien la rentan. En este sentido, mejoraron las condiciones de tenencia de la vivienda para los habitantes de estas colonias en relación con su vivienda anterior, de las que sólo en 13 de cada cien casos eran propietarios y en 47 casos de cada cien compartían la vivienda. Muchos además se liberaron del pago de renta: en su vivienda anterior hasta un 31% lo hacía.

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que, desde su primer decenio de existencia, la tasa de propiedad en estos asentamientos irregulares es prácticamente la misma que en Latinoamérica (64%), de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Blanco *et al.*, 2014), aunque aún por debajo del promedio nacional, que es del 78.8% de acuerdo el Censo de Población y Vivienda de 2010.<sup>49</sup> En el caso de la vivienda en renta, el promedio nacional era de 13% en el último censo, por lo que es de esperar un aumento del alquiler en las colonias en cuestión.

Por otra parte, aun cuando la densidad de construcción es todavía baja, la ocupación de viviendas prestadas, en este caso 23 de cada 100, está muy por encima del promedio nacional, que es de 8 de cada 100. Esto, por una parte, reflejaría la necesidad de vivienda de una fracción de población al parecer sin capacidad de compra, pero al mismo tiempo indica que los propietarios de esas viviendas

---

<sup>48</sup> Se trata de pesos corrientes. Por la variedad de años en los que fueron comprados los lotes se dificulta hacer una estimación en pesos constantes. Aun así, dan una idea muy clara de los precios del suelo en el momento de la compra.

<sup>49</sup> Sin embargo, no todos los estados o ciudades tienen la misma tasa de vivienda en propiedad. En Guadalajara, por ejemplo, también era de 64% en 2010, y en la Ciudad de México de 70%.

en realidad no la necesitan y ven en ella una inversión financiera, al mismo tiempo que especulan con el valor del suelo. Es probable que este sea un grupo de población no pobre necesariamente, que conforme se consolida el asentamiento alimentan el mercado inmobiliario, lo que permite la llegada de población con mejores ingresos, que es lo que da pie a que muchos autores señalen que la irregularidad no es un asunto nada más de los pobres.

Lo mencionado no evita que inicie un incipiente proceso de hacinamiento en algunas viviendas, ya que al menos un 10% de ellas es compartida por dos familias.

Los datos también reflejan el carácter de la urbanización irregular como un proceso continuo, ya que hay registro de la llegada de población en forma permanente: desde menos de un año, de uno a tres, de tres a cinco, cinco a diez y más de diez. En conjunto, casi 52% tiene menos de diez años viviendo en estos asentamientos irregulares y el resto diez años o más.

Todas estas situaciones llevan al 85% de los entrevistados a considerar que están satisfechos de vivir en su actual domicilio. Incluso, a la pregunta de si les gustaría vivir en otro lugar, el 58.4% mencionó que no. Básicamente porque sus condiciones de vida, desde que llegaron, mejoraron respecto a su situación anterior (6 de cada diez casos). Un 41.6%, sin embargo, aun cuando una parte decía sentirse satisfecha en ese lugar, mencionó que le gustaría vivir en otro lugar, ya que su situación no ha mejorado (26.8% de todas las viviendas). Adujeron para ello diversas razones, entre las que sobresale la falta de servicios o su mala calidad, y después la idea de tener mejores oportunidades de trabajo y mayor seguridad. En un tercer nivel de importancia mencionaron una mejor calidad de vida y una mejor vivienda, o para contar con casa propia (véase anexo gráfico al final de este trabajo).

#### *4. Origen de los vecindados*

Llama la atención el origen de la población según su lugar de nacimiento, por tener una notable diferencia respecto a la estructura migratoria estatal, tanto la acumulada como la reciente.

La primera diferencia es que mientras a nivel estatal únicamente el 27% de la población total es originaria de otro estado o país,<sup>50</sup> en los asentamientos irregulares objeto de estudio hasta el 52% de los jefes de familia nacieron fuera del estado. Esto es entendible si se considera que estamos hablando de la capital de la entidad y sus municipios conurbados, donde se concentran los principales

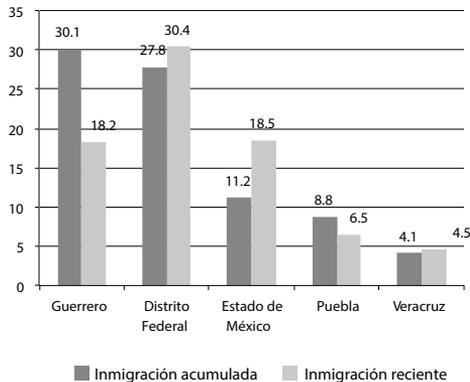
---

<sup>50</sup> Datos del Censo General de Población y Vivienda 2010.

flujos migratorios; no obstante, ese dato es también muy superior al porcentaje de la migración acumulada de cada uno de los municipios metropolitanos con origen en otros estados (Figuras 4, 5, 6 y 7). De este modo se revela, además de una concentración de la inmigración metropolitana acumulada en el estado, una superconcentración de la inmigración acumulada en la periferia metropolitana irregular de Cuernavaca, necesariamente superior a la de las áreas centrales.

Pero no sólo eso, los datos aportan otro hallazgo relevante al distinguir el origen de la migración acumulada y reciente por estado de origen en las áreas de estudio, y es la presencia irrelevante de migrantes nacidos o con origen en la Ciudad de México (0.8%), cuando la participación que estos tienen en el total de la migración al estado de Morelos es del 27.8% en la migración acumulada y 30.4% en la migración reciente.

¿Dónde han llegado y dónde llegan entonces los inmigrantes de la Ciudad de México? En primer término, habría que mencionar que, tradicionalmente, los inmigrantes de la Ciudad de México no se ubican en el rango de población pobre ni muy pobre. Sus niveles de ingreso se ubican desde una posición intermedia hasta los grupos alto y muy alto. Esto no significa que no arriben a asentamientos irregulares, sino que lo hacen en aquellos ya consolidados, en particular en las áreas de expansión de los pueblos originales, donde ya existe un submercado de



Población nacida en Morelos	73.0
Población nacida en otra entidad o país	27.0
Total	100.0

Figura 4. Morelos: Flujos principales de inmigración acumulada y reciente, 2010. Fuente: base de datos de la muestra del Censo General de Población y Vivienda 2010.

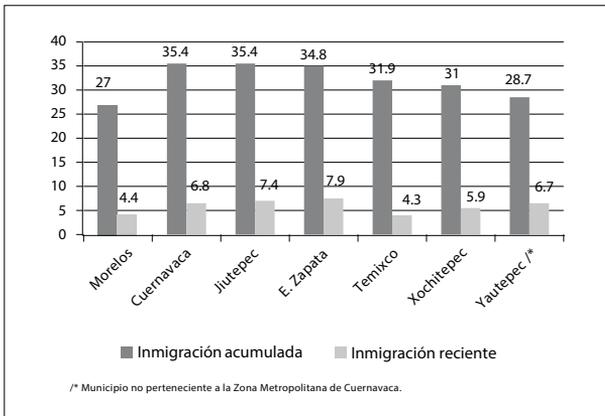
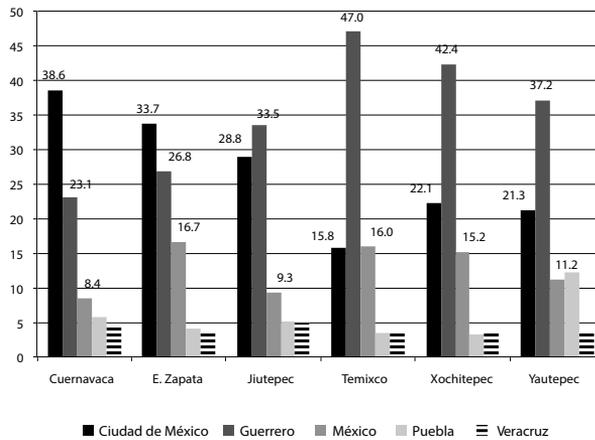


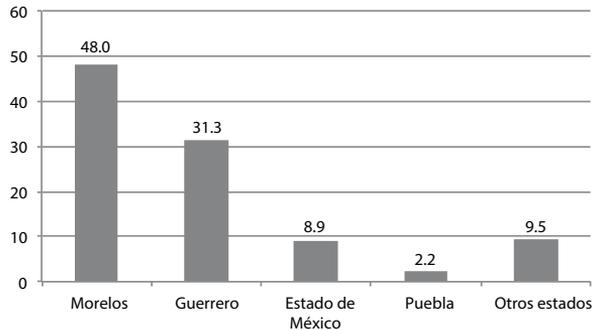
Figura 5. Zona Metropolitana de Cuernavaca: inmigración acumulada y reciente, 2010. Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010.



Lugar de nacimiento	Cuernavaca	E. Zapata	Jiutepec	Temixco	Xochitepec	Yautepec/*
DF	38.6	33.7	28.8	15.8	22.1	21.3
Guerrero	23.1	26.8	33.5	47.0	42.4	37.2
México	8.4	16.7	9.3	16.0	15.2	11.2
Puebla	5.7	4.1	5.1	3.4	3.2	12.2
Veracruz	4.3	3.6	5.0	3.6	3.6	3.7

/\* Municipio no perteneciente a la ZM de Cuernavaca.

Figura 6. ZMC: Entidad de nacimiento de la población en los municipios metropolitanos, 2010. Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010.



Lugar de nacimiento	Número	Entidad	(%)
Morelos	172	Morelos	48.0
Guerrero	112	Guerrero	31.3
Estado de México	32	Estado de México	8.9
Puebla	8	Puebla	2.2
Otros estados	34	Otros estados	9.5
Total	358		100.0

Figura 7. Lugar de nacimiento de los jefes de familia en las zonas de estudio. Fuente: Investigación de campo (encuesta).

suelo bastante desarrollado. Pero otro grupo importante, constituido por clases acomodadas, ha llegado, desde la mitad del siglo XX, a colonias residenciales, obviamente del mercado formal de suelo.

Más recientemente, en los desarrollos habitacionales de interés social ubicados al sur de la ZM, un alto porcentaje de los adquirentes son originarios de la Ciudad de México. Por ejemplo en los municipios de Temixco, Emiliano Zapata y Xoxhitepec. Datos extraoficiales provenientes de diversas fuentes<sup>51</sup> indican que hasta un 90% de los compradores<sup>52</sup> de esas viviendas son originarios de la Ciu-

<sup>51</sup> Esta apreciación fue la respuesta recibida por el autor de este trabajo ante la pregunta específica sobre el domicilio de las personas que ejercieron su crédito para vivienda en el Infonavit, hecha en septiembre de 2012 a la delegada en Morelos de ese organismo nacional de vivienda, Mtra. Mónica Antúnez.

<sup>52</sup> Es preciso distinguir compradores de habitantes, porque no necesariamente todos los que adquieren la vivienda mediante crédito se van a vivir a ella. Un gran proporción son utilizadas como casas de descanso, por lo que están desocupadas.

dad de México. En este caso, si existe una fracción de trabajadores que, de no haber accedido a su vivienda mediante un crédito, no habrán tenido otra opción. Es decir, no tendrían vivienda en Morelos, o en un caso hipotético de tener que migrar a esta entidad, alimentarían el sector informal del suelo. ¿Cómo se explica ello? Es simple por las razones siguientes: se trata de trabajadores formales con salarios promedio más altos que los trabajadores de Morelos de similar posición en el trabajo; ejercen su crédito para vivienda con miras a tener una casa de descanso en su mayor parte y eventualmente para heredar a los hijos, así como una forma de inversión financiera.

Los dos últimos censos de población indican a su vez a qué colonias han llegado, en este caso si a vivir, los migrantes de la Ciudad de México. En el municipio de Cuernavaca, por ejemplo, a las colonias del Bosque, Lomas de Tetela, Loma Sol, La Cañada, Rancho Cortés, Reforma, Jardines de Reforma, Vista Hermosa, Rincón del Valle, Tabachines, Loma del Aguila, Delicias, Jardines de Cuernavaca, Buena Vista, Junto al Río, Internado Palmira, Ahuatlán, Tzompante y Herradura. Todos son sitios de alta plusvalía urbana.

En el caso de los inmigrantes de los estados de Guerrero y de México con residencia en las colonias irregulares objeto de estudio, su proporción aquí no difiere mucho de la que tienen en todo el estado, con una ligera sobre-representación de Guerrero y una ligera sub-representación del estado de México. En otras palabras, hasta ahora, entre los inmigrantes de Guerrero, ha sido alta la proporción de quienes han llegado en situación de pobreza y han elegido como lugar de residencia asentamientos irregulares periféricos. En el caso del estado de México los datos indican que se localizan tanto en este tipo de asentamientos como en otros, sin tener más referencias precisas.

Por último, el 48% de los habitantes de las áreas de estudio son originarios del propio estado de Morelos.

### *5. Movilidad residencial*

La movilidad residencial en la periferia de la ZM de Cuernavaca tiene semejanzas y diferencias con la periferia de la ZM de la Ciudad de México, que es el caso más avanzado de evolución metropolitana y de los patrones de movilidad intra e interurbana y periferia-periferia. Se distinguen porque en la ZM de Cuernavaca la movilidad residencial, que involucra un cambio de residencia entre dos municipios del mismo estado, es de un monto mucho menor, con apenas 25.7% del total, a diferencia, por ejemplo, de un 94% en la zona Chalco-Ixtapaluca -el asentamiento irregular más grande de América Latina- a fines de los años ochenta (Olivera,

1989). La mayor parte de la movilidad en cambio (58%), sucedió al interior de un mismo municipio, y 15% de la población llegó directamente de otra entidad.

Se asemejan, por otra parte, en que la movilidad intermunicipal es de carácter metropolitano (75% en el caso que nos ocupa). Esto, sumado a la población con origen en la misma colonia o mismo municipio, da como resultado que la movilidad urbana-urbana es también la de mayor presencia.

### *6. Condiciones y progresividad de la vivienda y de la adquisición de servicios*

Acorde con el tipo de asentamientos, las condiciones y características de la vivienda muestran su carácter progresivo, solucionando las deficiencias de ésta con el paso del tiempo. En general, se puede hablar de un rezago cualitativo de las viviendas, pero también de un avance relativamente rápido en su solución. Entre los rezagos se pueden mencionar la existencia de pisos de tierra en 4.5% de las viviendas, la presencia de cartón o madera en las paredes y techos (5.0% y 4.2%), así como el uso de lámina de asbesto o galvanizada en un tercio de ellas; también en el uso de la cocina como dormitorio (4.7%), la existencia del baño fuera de la vivienda, ya sea exclusivo o compartido en más de la mitad, y la falta de aplanado en una cuarta parte (Cuadro 4).

Los avances mientras tanto se presentan en el predominio del cemento tanto en pisos (87.2%) como en techos (62.7%), y del tabique o tabicón en los muros (90.5%), en que poco más de dos tercios de las casas tienen aplanado en sus muros, y que 72% tiene dos o tres habitaciones independientemente de la cocina, y únicamente el 19.6% tiene una habitación además de la cocina. Adicionalmente,

Cuadro 4. ZMC: Características de la vivienda.

	Características			
	Número de habitaciones en la vivienda sin contar cuarto y cocina	(%)	Material predominante en piso (primer nivel)	(%)
1	19.6	Tierra	4.5	
2	45.5	Cemento	87.2	
3	26.8	Madera/mosaico	8.4	
4	6.7			
5	0.6			
6	0.8			

Cuadro 4. Continúa.

Características			
Tiene baño la vivienda		Material predominante en techo (primer nivel)	
Si, afuera exclusivo	42.3	Lámina cartón-madera	4.2
Si, afuera compartido	13.5	Lámina asbesto-metálica	33.1
Si, adentro exclusivo	39.4	Losa concreto-teja	62.7
Si, adentro compartido	4.8		
Tiene cocina separada de las demás habitaciones		Material predominante paredes (primer nivel)	
Si	81.8	Cartón o madera	5.0
No	13.4	Piedra-adobe	9.9
En mismo cuarto donde duerme	4.7	Tabicón-tabique	90.5
		Lámina metal-asbesto	0.6
Niveles de la vivienda		Recubrimiento paredes (primer nivel)	
1	83.4	Sin acabado	25.0
2	16.3	Cal-pintura sobre tabique	5.3
3	0.3	Aplanado	68.3

Fuente: investigación de campo (encuesta).

4 de cada 5 viviendas son de un solo nivel y el resto de dos niveles, por lo que aún hay mucho margen para su ampliación y densificación de los asentamientos.

Independientemente de la edificación de la vivienda, también se documentaron las principales mejoras hechas a lo largo del tiempo (Cuadro 5). Las acciones principales han consistido en la adición o ampliación de cuartos, instalación de agua, luz o drenaje, el aplanado de muros y la sustitución de techos de lámina por loza de concreto.

La organización de los habitantes ha sido decisiva para poder obtener servicios. Al menos el 80% de los colonos reconoce la importancia que han tenido quienes los representan para la consecución de pavimentación, agua y energía eléctrica, que son los que han acaparado sus reclamos. Estos logros se traducen en un desinterés muy marcado por obtener la regularización de sus propiedades.

Los habitantes en general asumen como natural la mala calidad del hábitat urbano en el que se desarrollan, porque es a lo que pueden acceder en función de

Cuadro 5. ZMC: Mejoras progresivas a la vivienda.

Desde que llegó a vivir aquí, ¿ha hecho mejoras a su vivienda?	
Sí	41.4
No	58.8
¿Qué tipo de mejoras?	
Ampliación-construcción de más cuartos	
Sí	74.2
No	25.8
Instalación de agua, drenaje, luz	
Sí	82.7
No	17.3
Loza de concreto	
Sí	45.6
No	54.4
Aplanado de muros	
Sí	62.1
No	37.9
Recubrimiento de pisos	
Sí	22.4
No	77.6

Fuente: investigación de campo (encuesta).

su capacidad de pago, y porque es lo que ellos mismos pueden financiarse sin necesidad de algún apoyo gubernamental, que no piden, excepto para los servicios y equipamiento. Realizan por sí mismos su derecho a la vivienda y su derecho a la ciudad, así sea en forma progresiva.

### Comentarios finales

A lo largo del texto se describió para la ciudad de Cuernavaca, de la que poco se ha escrito, una faceta del desarrollo urbano de las ciudades mexicanas poco

atractiva y que no cesa de persistir: el desarrollo irregular claramente preponderante. Tuvo que suceder una crisis de carácter urbanístico para que los órganos de gobierno retomaran en su discurso e incluyeran en los nuevos programas la necesidad de un modelo de desarrollo “distinto” y, en términos en boga, “sustentable”. Es decir, no más un crecimiento urbano expansivo ni de baja densidad, sin equipamiento, unifuncional (sólo vivienda), aislado y oneroso en términos ambientales y para la economía de los ciudadanos. En el ámbito académico hace tiempo que se viene señalando lo mismo, pero hasta ahora coincidieron los puntos de vista, al menos en lo general.

La ciudad de Cuernavaca se observa segregada y dividida en términos de paisaje urbano con un patrón centro-periferia en primera instancia, pero ahora también en la propia periferia, que anteriormente era espacio exclusivo de la urbanización irregular, y en donde desde la década de 1990 la urbanización formal también está presente gracias a la privatización del ejido. De esta manera, a la urbanización social tradicional del “suelo social” –de colonias populares de baja densidad, de desarrollo progresivo, sin servicios ni equipamiento y población de escasos recursos económicos–, se suma la urbanización de mercado del ejido, consistente en unidades habitacionales más o menos extensas que privilegian la expansión horizontal, de dos niveles predominantemente, muy pequeñas y sin posibilidad de crecimiento en sus espacios, para trabajadores del sector formal de la economía con ingresos bajos y medios, y sólo en una pequeña proporción para sectores de altos ingresos y casas de mayores dimensiones, cuya ubicación resulta más periférica aún, sin el equipamiento comercial y de servicios indispensable, a modo de islotes desvinculados de la ciudad consolidada.

La política de suelo y vivienda de la actual administración federal se ha propuesto cambiar la tendencia de expansión periférica y de baja densidad de las ciudades del país, que en general experimentaron un crecimiento similar al de Cuernavaca. Su objetivo, sin embargo, se centra en la urbanización de mercado, sin hacer explícito qué planes se tienen para la urbanización social (irregular), como si al atender los problemas del primero de ellos se resolvieran los del segundo. Durante el primer decenio del siglo XXI ambos mercados de suelo se desarrollaron sin hacerse competencia prácticamente; los dos en las periferias urbanas pero cada cual con su lógica: a causa de la necesidad de los pobres urbanos en el primer caso, y para lograr la mayor rentabilidad en el segundo, por la ocupación de suelo de bajo costo.

La tarea que han emprendido los tres niveles de gobierno actualmente es no autorizar más la urbanización de mercado del suelo social en las periferias alejadas de las ciudades, sino impulsar la constitución de reservas territoriales

en los “anillos” interiores de las ciudades donde haya suelo desocupado, para mantener un ritmo de abastecimiento de suelo a los desarrolladores inmobiliarios, de acuerdo con los organismos nacionales de vivienda, y así cumplir con las metas del programa nacional de vivienda y/o con las propias expectativas de los desarrolladores. Hay señales positivas por el momento para que la urbanización de mercado (de vivienda de interés social) avance en los anillos interiores de las ciudades, pero para el caso de la urbanización social las señales no existen o son tan escasas, como alguna vaga referencia a que la creación de reservas territoriales intra-urbanas permitirán también generar oferta de lotes para vivienda a la población en situación de pobreza.

Dichas referencias no son suficientes, es indispensable transmutar los mecanismos de acceso irregular al suelo en mecanismos legales pero accesibles a los pobres, lo que significa un intervencionismo gubernamental en esa materia que involucre la recuperación y distribución del plusvalor del suelo, lo cual no se tiene intenciones de asumir. Una duda razonable respecto a la evolución de la urbanización social y de mercado de la periferia de Cuernavaca, aunque también de la urbanización intra-urbana de la urbanización de mercado, es cómo van a evolucionar durante el actual gobierno federal y estatal. Respecto a la urbanización social del suelo periférico ejidal cabría esperar pocos cambios, de manera que su tendencia histórica persistirá al menos en el corto plazo. En el caso de la urbanización de mercado de vivienda de interés social, su evolución estará condicionada, además de la disponibilidad de oferta de suelo intra-urbano, al costo requerido, a la evolución de problemas estructurales de la economía y la sociedad como el desempleo y subempleo, los bajos ingresos y el avance de la informalidad laboral. También será necesario estar atentos a los problemas seculares de falta de cuadros técnicos en los gobiernos locales y a qué tan superficial o no puede ser la corrupción urbanística. ¿Cómo se comportarán los mercados de suelo? ¿Qué tan efectivos pueden ser los mecanismos de control de los gobiernos estatales y municipales para seguir constituyendo reservas territoriales y asignarlas lo más eficientemente posible?

Estos y otros aspectos nos exigen seguir con interés la evolución de nuestras ciudades durante los próximos años.

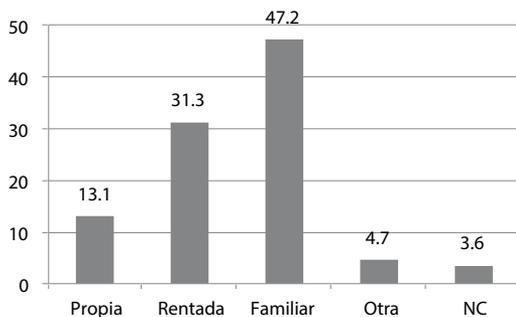
## Referencias

- Abramo, P. (2013), "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal", *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, vol. XXXV, núms. 136-137, pp. 273-294.
- Arteaga, I. (2005), "De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 9, núm. 1, pp. 98-11.
- Azuela, A. y M. A. Cancino (2011), "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano", en Fernández, J. y J. Rivera (coords.), *Derecho Urbanístico*, UNAM, México, pp. 143-184.
- Blanco, A., V. Fretes Cibils y A. F. Muñoz (2014), *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Castells, M. (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI Editores, México.
- CIDOC y HF (2011), Estado actual de la vivienda en México 2010, México.
- CONAPO-SEDESOL-SEGOB (2012), *Sistema Urbano Nacional 2012. Catálogo*, Gobierno Federal, México.
- Connolly, P. (1990), "Housing and the state in Mexico", en Shido, G. (ed.), *Housing policy in developing countries*, Routledge, Londres, pp. 5-32.
- Connolly, P. (2006), "¿Política de vivienda o política de construcción?", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
- Connolly (s/f), "El financiamiento a la vivienda en México", fotocopiado.
- Chertorivsky, S. (2006), "Vivienda en el país, tarea inconclusa", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
- Einbeschütz, R. y C. Goya (coords.; 2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006: Dimensión, características y soluciones*, Cámara de Diputados, Sedesol, UAM-X, M. A. Porrúa, México.
- Garza, G. y M. Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México.
- Evans, H. (s/f), Towards a policy for housing low income families in Mexico, Dept. of Architecture, Cambridge University.
- Jaramillo, S. (1982), "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en Pradilla, E. (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, pp. 149-212.

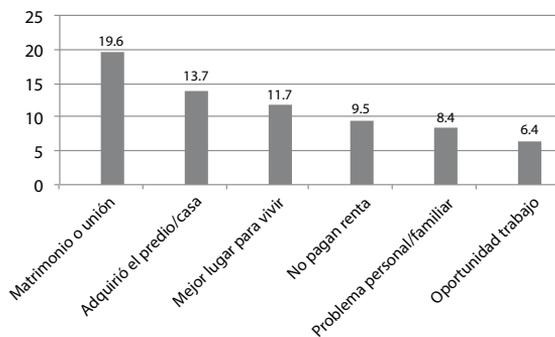
- Jaramillo, S. (2008), "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina", *Territorios*, núms. 18-19, pp. 11-53.
- Olivera, G. (1989), *El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México*, tesis de licenciatura en geografía, UNAM.
- Scheingart, M. (1988), "La vivienda terminada (Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Michel, M. (coord.), *Procesos Habitacionales en la Ciudad de México*, UAM, SEDUE, México, pp. 105-139.
- Scheingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresas y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Smolka, M. (2003), "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra", *Land Lines*, vol. 15, núm. 1.

## Anexo gráfico

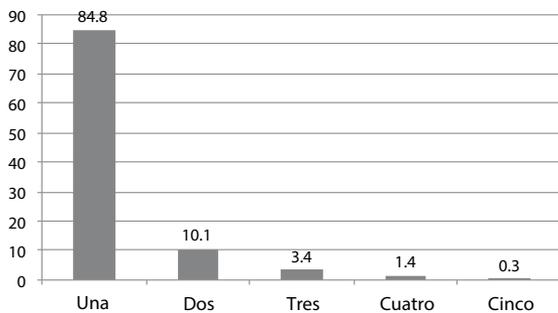
Tipo de tenencia de la vivienda anterior



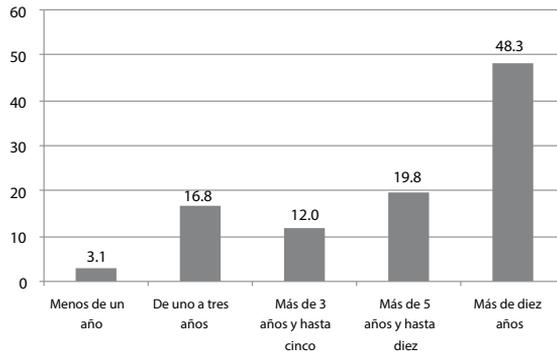
Motivo para dejar la vivienda anterior



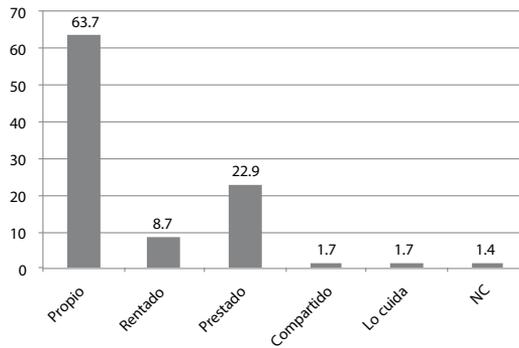
Número de familias que comparten la vivienda



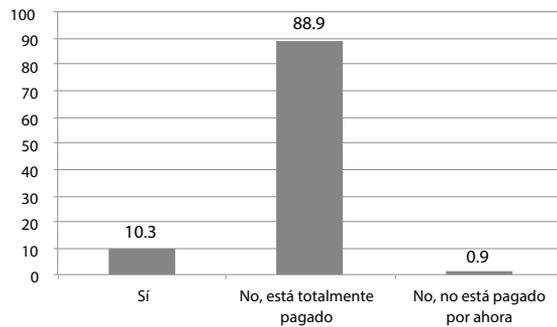
Tiempo de residencia en esta vivienda



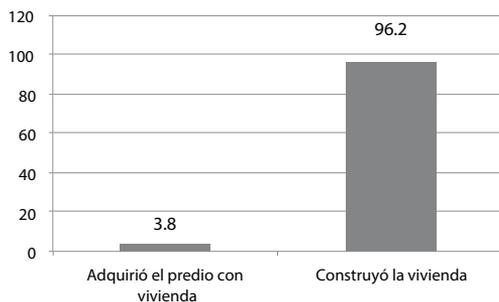
El predio que ocupa actualmente es...



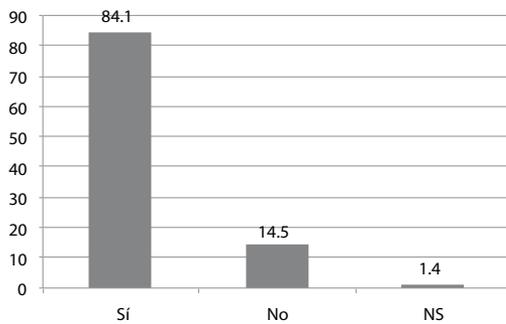
Si es propietario del lote ¿lo paga actualmente?



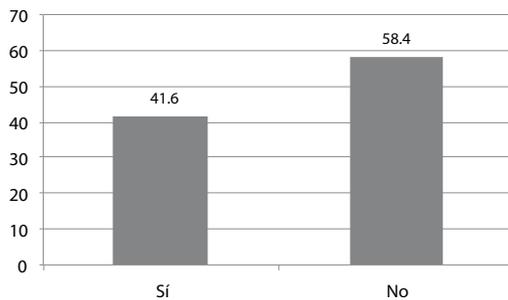
### Adquirió el predio con o sin vivienda



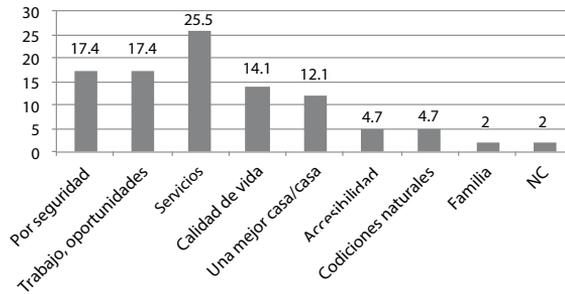
### ¿Está satisfecho de vivir aquí?



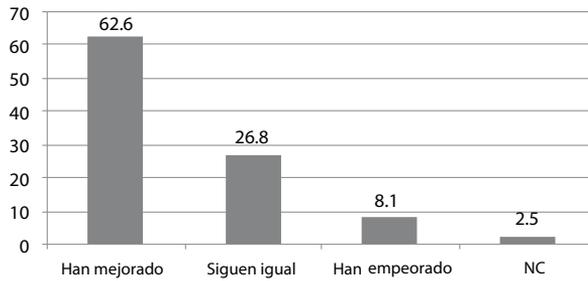
### ¿Le gustaría vivir en otro lugar?



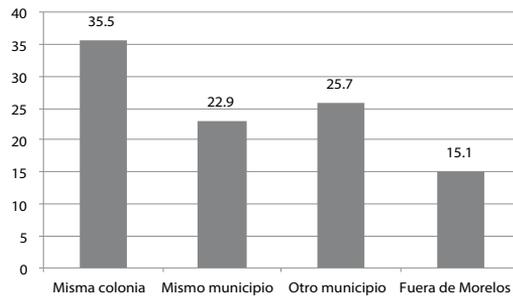
¿Por qué le gustaría vivir en otro lugar?



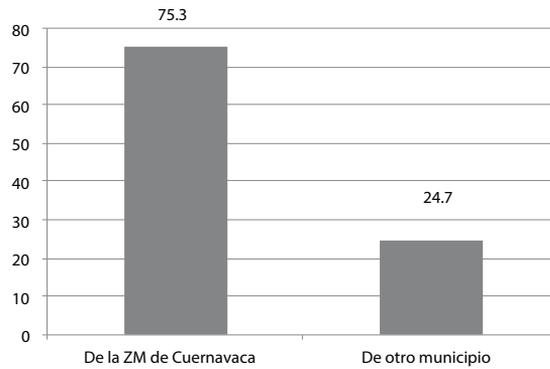
Sus condiciones de vida desde que llegó a este lugar



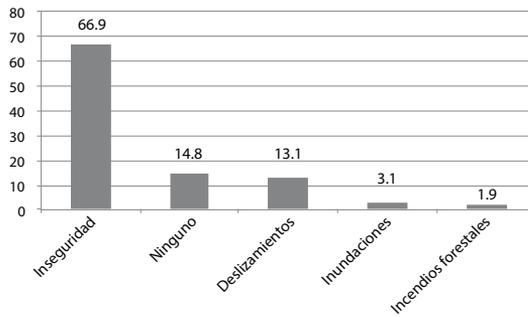
ZMC: lugar de residencia anterior



Tipo de municipio de residencia anterior



Tipo de riesgos en la zona





Tercera parte  
Nuevos paradigmas de análisis  
espacial de la pobreza



## Capítulo 7. Los habitantes de la calle. Una mirada a la espacialidad de los indigentes en la Ciudad de México

*Alejandra Toscana Aparicio*

Departamento de Política y Cultura,  
Universidad Autónoma Metropolitana

*...Jadeando en sofocantes veranos,  
Temblando en las noches de invierno,  
Empapado por las lluvias del monzón,  
Me volví más pobre.*

Tarapada Roy, *La línea de la pobreza*

### Introducción

Este capítulo tiene como objetivo documentar la experiencia de los indigentes, llamados aquí habitantes de la calle. Para ello presentamos un acercamiento a sus condiciones de vida desde la mirada de estos sujetos, quienes no solo no tienen casa que los resguarde del mundo exterior, sino que tampoco cuentan con redes sociales sólidas que les den soporte ni un papel claro y definido en la sociedad. Se trata de un sector de los más miserables por sus condiciones de pobreza material y de exclusión social. Cómo viven los habitantes de la calle, cómo sobreviven a la intemperie, cuáles son sus estrategias y cómo es la vida sin casa, son las interrogantes que guían este texto.

Si bien la pobreza urbana ha sido estudiada desde diversas perspectivas, los habitantes de las calles no han sido uno de los temas principales, a pesar de que representan el máximo nivel de marginación de la sociedad moderna. La indigencia constituye una de las grandes calamidades sociales que impide a quienes la padecen el desarrollo de una vida digna, larga y saludable; constituye una forma de pobreza absoluta, es carecer de todo muy por debajo del nivel de necesidad

mínima del ser humano, lo que dificulta enormemente su subsistencia (Barreat, 2006).

Los habitantes de la calle son un fenómeno básicamente urbano, y aunque no es de origen reciente –existe desde las sociedades preindustriales– va en aumento desde la implementación del modelo económico y de desarrollo neoliberal (Snow y Anderson, 1993). Por ejemplo, en Canadá, en 1998, las autoridades de los principales centro urbanos definieron el problema de los habitantes de la calle (*homeless*) como desastre nacional (Lenon, 2000; Glover, 2010). En 1999, en las ciudades españolas se contaron 16 650 personas sin hogar, para 2006 la cifra subió a 25 000 (Cabrera, 2009; Fajardo, 2010). En la Ciudad de México (Cd. Mx.), en 2007 se contabilizaron 1 878 indigentes mientras que en 2012 se contaron 4 014.<sup>53</sup> Es un fenómeno que refleja los problemas de la estructura económica de la sociedad, la pobreza, la exclusión, y también la violencia, la desintegración familiar y las adicciones.

Para alcanzar el objetivo de esta investigación hemos utilizado un método inductivo y cualitativo. Para conocer la experiencia de los habitantes de la calle, su opinión y perspectivas sobre la vida en la vía pública, sobre su mundo y sus problemas, recurrí a la observación de estos sujetos en sus espacios cotidianos (febrero de 2012 a septiembre de 2013), a pláticas informales, entrevistas con ellos (7), y a entrevistas con informantes claves (2). Entrevistar a los habitantes de la calle no es fácil, ya que en principio, casi todos son desconfiados y recelosos, especialmente las mujeres, y es difícil que accedan a hablar de sus vidas.

Todos los sujetos entrevistados pasan el día o pernoctan en el Eje Central Lázaro Cárdenas y sus inmediaciones: en la Plaza de la Concepción y fuera del Teatro Blanquita, en las colonias Guerrero y Centro de la delegación Cuauhtémoc.

El criterio para entrevistarlos fue que vivieran a la intemperie, sin disponer de un espacio privado y estuvieran en condición de comunicarse; que fueran adultos hombres o mujeres, y que quisieran colaborar brindando información sobre su experiencia de vida en la calle.

Las entrevistas a informantes clave fueron las realizadas al encargado de atender un puesto de periódicos en el Eje Central, que sirve de protección a un grupo de habitantes de la calle; y a un trabajador del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (ahora Cd. Mx.) (IASIS), que se encarga de un comedor público (Comedor Vicentino), ubicado en la Plaza de la Concepción, que da atención a quienes lo necesitan, sobre todo a habitantes de la calle. La in-

---

<sup>53</sup> Fuente: [http://www.copred.df.gob.mx/wb/copred/poblacion\\_en\\_situacion\\_de\\_calle](http://www.copred.df.gob.mx/wb/copred/poblacion_en_situacion_de_calle). Fecha de consulta: 12 de agosto de 2014.

formación aportada por ellos fue relevante porque los conocen, hablan con ellos, saben de sus problemas y conocen sus dinámicas cotidianas.<sup>54</sup>

Las entrevistas fueron aplicadas con el criterio de muestreo intensivo y de máxima variedad. El primero permite seleccionar personas con una experiencia determinada (en este caso que viven en la calle) y el segundo busca identificar la mayor heterogeneidad posible de la muestra con el fin de explorar los aspectos comunes en cada testimonio (Monje, 2011:41), aspectos que, a su vez, fueron contrastados con la información documental. La dificultad de hacer las entrevistas no permitió abarcar toda la heterogeneidad de los habitantes de la calle; por ejemplo, no pude entrevistar familias. De los 7 sujetos entrevistados, sólo una es mujer, debido a que hay menos mujeres que hombres, no es fácil que quieran contar su experiencia y que acepten platicar, y muchas de ellas recurren a las instituciones públicas y privadas de ayuda a mujeres (en este sentido, los hombres tienen menos opciones). El papel de la mujer en la calle es aún más difícil que el de los hombres, ya que tradicionalmente se ha asociado más al espacio privado que al público y, en general, tienden a asociarse a la prostitución, razón por la cual, muchas de ellas se ocultan o evitan el trato con otras personas (May, 2007:7).

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera se presenta un breve marco donde se relaciona la pobreza y la indigencia, y se describen a las características generales de los habitantes de la calle. La segunda sección trata sobre la vivienda, la casa, el hogar, sus significados, y su importancia como centro que ordena la experiencia social y espacial de las personas. En la tercera parte se presentan los resultados obtenidos del trabajo de campo agrupados en tres temas: las causas que los orillan a vivir en la calle, las valoraciones sobre la vida en la calle y la apropiación del espacio. Y para concluir, en la última parte se presentan algunas reflexiones finales.

### **Características generales de los habitantes de la calle**

La pobreza empezó a estudiarse en las ciencias sociales en América Latina en la década de los años cincuenta, cuando “pierde fuerza el optimismo inicial puesto en la industrialización y sus efectos de arrastre” sobre el resto de la población y las economías nacionales. Es entonces cuando empieza a usarse el término “marginalidad” para designar a la población urbana “no absorbida” por el crecimiento

---

<sup>54</sup> Los informantes solicitaron el anonimato.

industrial (CEPAL, 1962, citado en Sabatini, 2014). Frente al optimismo del crecimiento económico de esa época, de bajas tasas de desempleo, la indigencia se entendía como un problema personal, un fracaso individual por las características de quien la padeciera: vicios, violencia, errores acumulados y hasta mala suerte, y se responsabilizaba al propio individuo, eliminando la responsabilidad social. Los estudios sociales de aquella época se centraron en la prosperidad más que en la pobreza (Jacobs, 1999).

Otro momento clave en el estudio de la pobreza es la implementación del modelo de desarrollo neoliberal; se han estudiado los efectos de este modelo en la pobreza y se ha encontrado que de trabajos estables y bien remunerados hemos pasado a trabajos inestables y mal pagados, fuera de los regímenes sociales de bienestar, lo que ha impactado en el aumento de personas viviendo en la calle en todas las urbes del mundo (Cabrera, 2009; Jacobs, 1999).

Es ampliamente aceptado, tanto en ámbitos académicos como gubernamentales, que la pobreza está presente prácticamente hoy en todo el mundo, aunque con formas, manifestaciones e intensidades diferentes en cada contexto, y que constituye uno de los grandes desafíos de las naciones. De ahí la necesidad y el interés por su estudio. En México, la pobreza ha aumentado en los últimos años; según Silva (2012:157), si tomamos como referencia el nivel de ingresos, en 2006 había en México 45.5 millones de pobres y en 2010, 51.31 millones. Aunque la pobreza tiene múltiples dimensiones, este dato ofrece un panorama general. Entre 2010 y 2012 la cantidad de personas pobres en el país aumentó de 52.8 millones a 53.3 millones, pero eso no es todo: otros 40.7 millones son vulnerables a caer en un estado de pobreza por tener ingresos bajos o por no tener acceso a educación, salud, vivienda o seguridad social. En ese mismo periodo, la población más afectada por el aumento de la pobreza fue el sector urbano (León y González, 2013).

Gran parte de los estudios sobre pobreza se han enfocado a su medición, con la finalidad de mejorar las políticas públicas para su combate, diseñando indicadores, desde los más sencillos que la miden a partir del nivel de ingresos hasta fórmulas y ecuaciones complejas que incluyen una gran cantidad de variables (Villarespe, 2012); por ejemplo, la medición que hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos de la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado

de cohesión social.<sup>55</sup> Retomando estas variables, los habitantes de la calle son muy pobres ya que: en general sus ingresos son escasísimos y muy irregulares, no tienen acceso a los servicios de salud, carecen de seguridad social, no tienen vivienda, su acceso a la alimentación es muy limitado y, en buena medida, dependen de la caridad y de los programas sociales; y en cuanto a la cohesión social, muchos de ellos carecen de redes y vínculos sociales, aunque algunos logran establecer redes y vínculos con otros habitantes de la calle y personas que les ayudan.

Siendo la vivienda una de los aspectos que se usan para estudiar la pobreza, en este texto me enfoco a entender cómo es la vida cotidiana de las personas que carecen de vivienda, a los habitantes de la calle o indigentes que no tienen una casa que los resguarde del exterior ni los servicios que suelen estar disponibles en las casas: luz, agua, drenaje y otras comodidades. Aunque la pobreza de los habitantes de la calle y sus problemas no se limitan a la falta de vivienda –lo cual está más relacionado con el acceso a créditos bancarios, a programas de vivienda, y se proyecta en la ocupación irregular del suelo–. En el caso de los habitantes de la calle, su marginación es extrema, ni siquiera pueden hacer una ocupación irregular del suelo, no forman asentamientos irregulares, ya que carecen de redes de apoyo, pero sí hacen un uso intensivo del espacio público. Su pobreza no solo se refleja en la falta de vivienda sino en la forma como enfrentan la vida.

Si tomamos en cuenta la definición pobreza de Amartya Sen, no cabe ninguna duda de que los habitantes de la calle son uno de los sectores más pobres: la pobreza es “la privación de las capacidades básicas que permiten que las personas puedan tener la oportunidad de evitar el hambre, la desnutrición, la carencia de una casa, o de ser capaces de tomar parte en la vida de la comunidad” (citado en Silva, 2012:152). Esto se verá en las siguientes secciones.

Los habitantes de la calle son quienes carecen de un domicilio fijo y que pernoctan en la calle. También se denominan indigentes,<sup>56</sup> personas en condición de calle, parias, personas sin hogar, los sin casa, los sin techo, ambulantes, desposeídos, adultos o niños de la calle, poblaciones callejeras, mendigos, vagos, vagabundos; y en otros idiomas: *clochards*, *hoboes* y *homeless*. Sea cual sea el nombre que se use para designarlos, su característica principal es que no tienen un domicilio. Algunos de ellos pasan el día en la calle pero duermen en algún

---

<sup>55</sup> Coneval. Medición de la pobreza. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>. Consultado el 6 de octubre de 2014.

<sup>56</sup> “Indigente” proviene del latín *indigentia*, que significa “falta de medios para alimentarse, para vestirse, etc.” (Real Academia Española, 2001) <http://lema.rae.es/drae/?val=indigencia>.

albergue, otros, en cambio, pasan el día y la noche a la intemperie; son ellos el objeto de este texto.

Más allá del nombre que reciban, los habitantes de la calle son personas que hacen un uso intensivo de las vías públicas porque no tienen espacio privado, se han caído de las redes sociales tradicionales y están en una situación de extrema precariedad. El censo “Tú también cuentas” (2012) de la Cd. Mx. define a la gente en situación de calle como “las personas que pernoctan en lugares públicos o privados sin contar con la infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria... Vivienda precaria supone al menos, paredes y techo que otorguen cierta privacidad, permitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es una persona en situación de calle”. También se consideran personas en situación de calle aquellas que “carecen de un lugar fijo, regular y adecuado” donde pernoctar y recurren a albergues dirigidos por instituciones públicas o privadas que brindan albergue temporal o casa de asistencia.

Desde una perspectiva más amplia, para el programa de Atención y Acompañamiento al Habitante de la Calle de la ciudad de Medellín, Colombia, un habitante de la calle es una persona “cuya vida se desenvuelve fundamentalmente en la calle; dicho espacio físico social se convierte en su lugar de habitación y en donde resuelve sus necesidades vitales de supervivencia, donde constituye sus relaciones emocionales y afectivas, donde establece sus condiciones de vida y construye mediaciones socioculturales que le permiten la convivencia con los espacios de ciudad en general” (2007, citado en Zuluaga, 2008:2).

Los habitantes de la calle con frecuencia padecen un síndrome biopsico-social o condición fatal dado por sus precarias condiciones de vida, de salud, sus bajos niveles educacionales, anomia, poca integración social y su carencia de inserción en el aparato productivo (Barreat, 2006). Son personas cuya situación se agrava por todos los estereotipos y categorizaciones negativas presentes en la imaginación popular, de las que son víctimas: locos, peligrosos, delincuentes, alcohólicos, drogadictos, flojos, mugrosos, son algunos los calificativos con los que suelen ser designados, e indican rechazo social que se traduce en la ruptura de lazos solidarios que existen para con otros miembros de la sociedad, lo que los coloca en una situación aún más desventajosa.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Por ejemplo, en la Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México (EDIS, Cd. Mx., 2013) a la pregunta hecha a la población callejera de “¿Qué tanto se les discrimina actualmente en la Ciudad de México?”, el 59.5% respondió “mucho”.

En el caso de los adultos hombres es común asociarlos con la vagancia (vagabundos) y atribuirla a una elección, o bien a una acumulación de errores y malas decisiones en su pasado, relacionadas con las adicciones o la delincuencia, de ahí que con frecuencia inspiren temor. De acuerdo con el estudio de Snow y Anderson (1993), de todos los habitantes de la calle, los hombres adultos son los más estigmatizados por la sociedad, a ellos es a quienes con mayor frecuencia se les considera responsables de su situación.

Al respecto se puede mencionar como ejemplo la época de los gobiernos revolucionarios: muchos indigentes ingresaron al manicomio La Castañeda al ser considerados “locos” por las autoridades policiales, judiciales y de la Beneficencia Pública. El “buen mexicano” debía ser “productivo”; de ahí que se implementaran campañas para recoger a todos los individuos que deambulaban por las calles, carentes de domicilio fijo. Una vez hecho esto, los trasladaban a la Beneficencia Pública y ahí se decidía a dónde enviarlos: asilos, hospitales, casas para huérfanos o al manicomio La Castañeda. Entre 1930 y 1939, 7 230 indigentes fueron recogidos de las calles de la Ciudad de México (Ríos, 2010). Y aunque la discriminación y el rechazo son una constante en su vida, suele haber mayor tolerancia hacia las mujeres y los niños pues su situación de calle se asocia con el abuso y la violencia domésticos.

De ahí que la mayor parte de los estudios sobre los habitantes de las calles se ha centrado en los menores de edad (Espinosa *et al.*, 2001; Barrientos *et al.*, 2005) y mujeres (Wardhough, 1999; Jon *et al.*, 2007; Aguilar y Palacios, 2013). Entre los temas más relevantes están las causas de la condición de calle, como el desempleo prolongado, carencia de vivienda y violencia doméstica (Barreato, 2006); las estrategias de sobrevivencia; las políticas públicas para atender a estas personas (McClean *et al.*, 1999); su estigmatización (Kidd, 2009), por mencionar los más recurrentes. Estos estudios retratan los problemas a los que se enfrenan los niños, niñas y adolescentes (problemas que no son exclusivos de estos sectores); por ejemplo, el estrés; las estrategias para obtener recursos, que van desde pedir a otras personas, ya sean conocidos y familiares, hasta a los transeúntes desconocidos; el pandillismo, para recibir protección o sufrir abusos de otras; los abusos sexuales o intercambios de sexo por comida, drogas o alojamiento; la exposición permanente a la violencia y la exposición directa a las inclemencias del tiempo.

Este estudio es sobre adultos hombres y mujeres. Las personas en situación de calle no se captan en los censos de vivienda, de ahí que sea un sector que ha sido un tanto abandonado e invisibilizado inclusive como objeto de estudio, especialmente el caso de los adultos hombres, pues, como ya mencioné antes, las

mujeres y los niños, al ser considerados grupos vulnerables, han captado la atención de más investigaciones y programas sociales de atención.

Sin embargo, los hombres adultos también están en una situación de extrema vulnerabilidad que pone en riesgo permanente su salud física y mental. Esto fue reconocido en uno de los estudios más antiguos que existen de los *homeless* (Anderson, 1923); también Snow y Anderson (1993) han documentado la experiencia de hombres adultos en Estados Unidos en la década de los ochenta. Por ejemplo, Lenon (2000), en su estudio sobre *homeless* en Canadá, señala que de las personas en condición de calle que conformaron la muestra de su estudio, el 43.3% de las mujeres habían sido víctimas de algún tipo de agresión sexual, mientras que en los hombres este porcentaje fue del 14.1%.

Para el caso de la Ciudad de México, sobre este tema existe un conjunto de censos, realizados desde 2007 por el IASIS, que además de contar a las personas en condición de calle han indagado sobre ciertas características, como vínculos familiares, tiempo de vivir en la calle, entre otras.

En el censo disponible más reciente (2011-2012) se contaron 4 014 personas en condición de calle, 14% son mujeres y 86% son hombres.<sup>58</sup> Si este universo se divide en rangos de edad, el grupo más numeroso lo constituyen las personas que tienen entre 18 y 60 años: en particular el de 18 a 30 años (32%) con 1 304 individuos, seguido por el de 31 a 40 (23%) con 930. Respecto al lugar de origen de este grupo de personas, 38% son originarios del DF, 10% del Estado de México, 9% de Veracruz, 7% de Puebla, 5% de Oaxaca, 5% de Chiapas, 2% son extranjeros, y el resto se reparte entre las demás entidades del país. De los extranjeros, el 83% viene de Centroamérica, principalmente de Honduras (40%), El Salvador (27%) y Guatemala (16%).

Otros datos arrojados en este censo refieren que el 62% es soltero. El nivel educativo es bajo, el 24% indicó no tener ningún tipo de escolaridad, solo un 10% tiene la secundaria completa.

El 61% consume algún tipo de sustancia adictiva; de este porcentaje el 41% consume alcohol, 23% solvente, 19% tabaco, 10% marihuana, 3% cocaína, 1% otras (anfetaminas, sintéticas, hongos); muchas personas refirieron consumir más de un tipo de estas sustancias.

---

<sup>58</sup> Cabe mencionar que existen dificultades para contar a este tipo de población. El hecho de que no hay un domicilio fijo para contabilizarlos, y de que muchos de ellos pasan el día recorriendo las calles de la ciudad, hace difícil que realmente se cuente a todos, por lo que es probable que en realidad haya muchos más personas viviendo en la calle de las que registra el censo.

Sobre la discriminación, 37% afirma ser o haber sido víctima de algún tipo de discriminación. La mayoría (75%) considera que dicha discriminación se debe a su apariencia física, 9% la atribuye a su estado de salud, otro 9% a su posición socioeconómica; los demás a su origen étnico, a su orientación sexual, a su género o a su discapacidad.

La distribución de las personas en situación de calle por delegación es muy heterogénea: la delegación Cuauhtémoc concentra al 32%, seguida por Venustiano Carranza, que agrupa al 20% e Iztacalco al 15%. Por el contrario, las que menos población en situación de calle tienen son Cuajimalpa, Milpa Alta y Magdalena Contreras, que apenas llegan al 1%. Esto se explica porque los lugares más aptos para dormir suelen ser las centrales de autobuses, estaciones del metro, parques, jardines y plazas, vías públicas, albergues y hoteles. Además estas delegaciones son las que presentan mayor número de transeúntes y comerciantes que son elementos importantes para las estrategias de sobrevivencia.

Aunque el censo de 2012 no indagó acerca de las causas de la situación de calle, si lo hizo el de 2010, aunque cabe mencionar que en las preguntas coincidentes entre ambos censos, los porcentajes varían muy poco. Las principales causas que manifestaron los censados sobre su situación de calle se encuentra la desintegración familiar o matrimonial (32%), la adicción a las drogas y al alcohol (25%), la violencia intrafamiliar (16%) y el desempleo (9.5%). Estas situaciones, para el 52% de los censados se ha traducido en una vida en la calle que ha durado entre 1 año y más de 50; mientras que el 48% ha estado en situación de calle menos de doce meses.

Una vez expuestos algunos datos generales sobre los habitantes de la calle, veremos los significados de la vivienda, la casa y el hogar para dar cuenta de la carencia fundamental que caracteriza a estas personas.

## **La vivienda, la casa y el hogar**

La característica común de los habitantes de la calle es que no tienen ni vivienda ni casa ni hogar, y si los tienen, suelen ser muy precarios. En esta sección se revisan los significados de estos términos, que son parecidos pero no son sinónimos.

De acuerdo con Pinilla (2005:15, 16), “vivienda” es “la construcción física, lugar acotado arquitectónica y jurídicamente donde alguien tiene su domicilio”. Desde 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.1, se acepta que la vivienda es un derecho fundamental, y si se carece de ella se afecta a la persona tanto en su integridad física como mental.

La “casa” implica vivienda pero también es una célula de poder y organización de la sociedad. Para Bachelard (2000), la casa es el escenario que conforma la identidad de nuestra experiencia, mientras que para Bourdieu (2003:37), una casa, “además del espacio material y del bien capital, es un proyecto colectivo”. La casa es un bien de consumo, su costo “es motivo de una de las decisiones más difíciles y de mayor peso en todo un ciclo doméstico, es una inversión a largo plazo, es un ahorro no financiero y una inversión que supuestamente conservará o aumentará su valor al mismo tiempo que proporcionará satisfacciones inmediatas. Por ello constituye el elemento central de un patrimonio del que se espera que durará por lo menos tanto como su propietario, y que incluso le sobrevivirá a título de herencia transmisible” (Bourdieu, 2003:36).

El “hogar” alude a lo íntimo, es el centro de la casa; su etimología significa “lugar donde está el fuego y lumbre de las cocinas”, por lo que hogar se refiere a un espacio acogedor.<sup>59</sup> El hogar es un espacio territorializado, el más inmediato, de mayor convivencia, por eso se asocia a la familia nuclear. Tanto “casa” como “hogar” suelen aludir a un sentido colectivo. En este texto en adelante se utilizará el concepto “casa”, por ser el más amplio y multidimensional (Mallett, 2004), que remite a la construcción material (vivienda) y al grupo que en ella vive, normalmente la familia, que implica un espacio social vital y lazos de redes sólidas y duraderas (hogar), y que es de fundamental importancia para las personas, pues sin ella, “el hombre sería un ser disperso... [la casa] lo sostiene a través de las tormentas del cielo y de las tormentas de la vida” (Bachelard, 2000:30).

Las casas son espacios pragmáticos y míticos. Como espacios pragmáticos separan un espacio de otro. Como espacios míticos, proveen orientación y fundamento para los mapas mentales, básicos en el proceso mediante el cual se torna el espacio en familiar, seguro y accesible, de manera que la casa se convierte en parte medular de la identidad de los individuos y también forma parte del modo en que estos se auto conceptualizan (Bolin y Bolton, 1986; Tuan, 2002). La puerta de la casa separa el mundo interior del exterior, define el adentro y el afuera, divide lo privado de lo público, tanto en un sentido pragmático como mítico; marca

---

<sup>59</sup> Los tres términos se emplean de diferentes formas y en contextos diferentes. La palabra vivienda se usa en el discurso estatal, de los programas y políticas públicas, y del mercado. La casa es el término más coloquial y refiere tanto a casas propiamente dichas como departamentos y otros tipos de construcciones que cumplan con la misma función. Hogar se usa en las ciencias sociales y en el ámbito de la intervención social como sinónimo de lugar de acogida o familia, por ejemplo, “personas sin hogar” y “personas sin techo” refieren al mismo (Pinilla, 2005). En inglés, se le dice *homeless* a quien vive en la calle, aunque literalmente significa “sin hogar”.

las relaciones sociales al mantener a algunas personas adentro y a otras afuera, al imponer reglas y decisiones sobre su organización (principalmente en los adultos hombres, que en una sociedad patriarcal suelen tomar esta postura).

En la calle eso no es igual: es muy difícil lograr esa separación entre el interior y el exterior, el adentro y el afuera, entre lo privado y lo público, y también resulta muy complicado imponer reglas y orden, especialmente para las mujeres y menores, quienes muchas veces ni en su casa lo lograron, siendo este uno de los motivos por los que viven en la calle.

Por todo lo anterior, cuando una persona pierde su casa, no solo pierde la cuestión material, el techo y las paredes que le separan y resguardan del exterior, sino también una de las referencias sociales y espaciales más importantes de su mundo, si no es que la principal, de modo que la pérdida de la casa se puede equipar a la ruina total, material y simbólica.

Para muchos indigentes, la razón de vivir en la calle es la destrucción del hogar (no de la vivienda), por lo que también lo asocian con el conflicto, con la violencia, y en estos casos la calle representa una salida. Con frecuencia los niños y adolescentes de la calle escaparon de su núcleo familiar porque este no les proporcionaba seguridad, sino todo lo contrario. Los estudios sobre estos niños en general relatan que huyeron porque fueron víctimas de violencia en sus múltiples manifestaciones y en la calle se resguardan de sus opresores, –aunque normalmente encuentren nuevos opresores ahí–. Entre mayor sea la desestructuración familiar, mayor tendencia a ver la calle como hogar, especialmente entre este sector, que se apropia de algún espacio que les ofrece cierta protección y se agrupa entre sí a modo de familia para reconstruir el hogar perdido. Pero para los hombres que llegaron a la calle siendo adultos, no es así; pocas veces reconstruyen nada que se parezca a una familia. Aunque existen familias y parejas que se integran a partir de habitantes de la calle, son pocas y casi siempre muy jóvenes.

La vida social tiene una dimensión espacial que se construye a partir de “centros” que sirven a nivel individual y colectivo como referentes, como puntos ordenadores o de referencia para los mapas mentales. A nivel colectivo pueden ser el centro de la ciudad, diferentes subcentros o lugares conocidos. A nivel personal los centros son la casa, la escuela, el lugar de trabajo, por mencionar algunos. A partir de ellos, las personas ordenan su espacio: afuera/adentro, exterior/interior, público/privado, inseguro/seguro. De ahí que la casa sea un centro fundamental.

Sea cual sea el motivo por el que la gente llega a vivir en la calle, carecen de una casa como espacio pragmático y como espacio mítico, no tienen ese centro fundamental que ordena su espacialidad. Por lo que reconstruyen, o al menos intentan, otro “centro” a partir del cual elaboran sus mapas mentales y con ello

sus movimientos y sus recorridos. Así, la casa o el centro no solo se requiere para resguardarse del exterior, sino para tener un referente espacial a partir del cual se obtenga cierta certeza sobre el mundo.

Snow y Anderson (1993) identifican tres dimensiones de “ser” *homeless*: dimensión residencia, dimensión afectiva y dimensión moral. La dimensión residencial es la forma más común y la base de las conceptualizaciones de los habitantes de la calle o indigentes. Sin embargo, esta dimensión no permite clasificar los diferentes tipos de indigentes ni matizar las causas de su situación, ya que aglutina a todos en el hecho de no tener casa, aun cuando duermen en albergues o en la calle. No todos los que presentan esta dimensión presentan las demás, porque en esta categoría pueden incluirse los que perdieron su casa por un desastre, los inmigrantes por causas económicas o políticas, entre otros. Pero todos ellos, en principio, perdieron ese centro fundamental para dar sentido a su espacio.

La dimensión afectiva se refiere a la carencia de un soporte o apoyo familiar, que es básico porque la familia vincula al individuo con la sociedad en la que se inscribe. La familia se asocia profundamente al hogar, a la calidez humana, más allá del refugio o techo material. Precisamente, muchos de los habitantes de la calle lo son porque no tienen esta red, porque es débil o porque les hizo daño y han preferido romperla y vivir fuera de ella, en la calle. En cambio, por ejemplo, los *homeless* que han sido víctimas de desastre, que están como migrantes por cuestiones políticas o económicas, no presentan esta dimensión. Carecer de esta red implica no contar con los lazos básicos, no tener capital social, lo cual es esencial para la sobrevivencia de los pobres (Lomnitz, 1975).

La dimensión moral se refiere a la ausencia de un rol aceptado socialmente. Algunos roles son muy prestigiosos, como el de médico o dentista. Los habitantes de la calle que presentan esta dimensión no sólo carecen de un rol en la sociedad que goce de aceptación, sino que, por el contrario, los roles que se les asignan frecuentemente, como el de locos, vagabundos, delincuentes o adictos, no gozan de ninguna aceptación social. Las víctimas de desastre no son vistas como causantes de su propia desgracia y condición de indigencia, y casi nunca se consideran una amenaza para la sociedad, por lo que no están estigmatizados. Los migrantes, ya sea por motivos económicos y políticos, son vistos de manera ambivalente. Los adultos hombres son los más estigmatizados de todos los indigentes, porque socialmente se considera que su situación es resultado de sus propias imperfecciones y errores. En cambio se tiene más consideración hacia los menores de edad, las mujeres y las familias con niños.

En lo que sigue se presentan algunas experiencias de las personas entrevistadas, quienes, siguiendo la clasificación de Snow y Anderson (1993), presentan las tres dimensiones.

## La vida a la intemperie

En esta sección se expone la información obtenida en el trabajo de campo que, como ya mencioné, fue referida por siete habitantes de la calle (en el Cuadro 1 se presentan sus características principales y en la Figura 1 aparece uno ellos) y

Cuadro 1. Características generales de los habitantes de la calle que participaron en esta investigación.

Nombre o apodo	Edad	Lugar donde pernocta	Lugar donde pasa el día	Tiempo de vivir en la calle	Forma de obtención de recursos
Peiton	25	Parada de autobús sobre el Eje Central	Eje Central esquina con	3 años	Pide limosnas
Taxirito	52	Sobre la banqueta del Eje Central	Colonias Centro y Guerrero	2 años	Hace mandados y recolecta objetos reciclables
Abuelo	65	Sobre la banqueta del Eje Central	Colonias Centro y Guerrero	5 años	Recolecta objetos reciclables
Luis	70	No tiene lugar fijo	Colonias Centro y Guerrero	No recuerda	No lo expresó
Ernesto	62	Diversos puntos de las colonias Centro y Guerrero	Colonia Centro	10 años	Le fían objetos para vender
Alejandro	26	Entrada de edificio cerca de Lecumberri	Plaza La Concepción	20 años	Recolecta objetos reciclables
Yessenia	35	Alrededores del Teatro Blanquita	Mercado y Plaza Aquiles Serdán	2 meses	Le fían objetos para vender, limpia y recibe propina

Fuente: trabajo de campo; elaboración propia.

por dos informantes clave. La información está organizada en tres temas: causa de vivir en la calle, descripciones de la vida cotidiana y apropiación del espacio.

### *Causas de estar en la calle*

Este es el tema del que menos quieren hablar los habitantes de la calle, probablemente porque es el más doloroso. Todos los entrevistados en algún momento tuvieron una casa y una familia, y por algún motivo catastrófico llegaron a la calle. Peiton y el Abuelo fueron expulsados por sus familias, en el primer caso porque la familia no quiere pagar su tratamiento médico (Peiton tiene una grave lesión en la cabeza, resultado de haber sido atropellado, que le impide hablar con soltura y le restringe casi todos sus movimientos; usa un palo de escoba a manera de bastón). El Abuelo está en la calle porque al llegar a ser adulto mayor su familia lo echó; al parecer fue una persona cruel y violenta con ellos. Taxirito y Alejandro pasaban por México desde Centroamérica a los Estados Unidos y quedaron varados. A Taxirito, procedente de El Salvador, lo robaron y ya no pudo continuar con su viaje; no quiere regresar a su casa con menos dinero del que tenía cuando se fue. Los padres de Alejandro, procedentes de Honduras, fueron asesinados y él, siendo niño, ya no pudo continuar el viaje solo, lleva 8 años en la calle. A Luis y a Ernesto, el alcoholismo los hizo perder el trabajo, abandonar luego a sus familias y, finalmente, vivir en la calle. Yessenia estuvo recluida en el Centro de Readaptación Social Santa Martha Acatitla y al cumplir su condena, no tuvo una casa a la cual dirigirse, por lo que desde entonces vive afuera del Teatro Blanquita.

### *Valoraciones de la vida en la calle*

La manera en que estos sujetos obtienen recursos económicos es variada. Algunos son funcionales y trabajan en la recolección de objetos reciclables, hacen mandados o tareas de limpieza. Otros piden limosna. Todos tienen oportunidad de recibir ayuda de alguna institución pública, por ejemplo, del Comedor Vicentino,<sup>60</sup> ubicado en la Plaza de la Concepción, o del Albergue La Coruña, donde pueden comer tres veces a la semana y pernoctar, lo cual no sucede con frecuencia porque ahí no se permiten vicios.

---

<sup>60</sup> En esta zona, como se verá más adelante, el Comedor Vicentino, administrado por el IASIS y la Iglesia Católica, juega un papel muy importante, ya que alimenta gratuitamente una vez al día, tres veces por semana, a 300 personas, muchos de ellos en situación de calle. De vez en cuando, alguna organización social les regala ropa.



Figura 1. Habitante de la calle. Foto: Alejandra Toscana A.

Los ingresos son muy variados. Por ejemplo, Luis nada más pide limosnas, ya que por su alcoholismo no puede trabajar. Peiton, por su incapacidad física, también sólo pide limosna, pero a decir de Taxirito, una vez recaudó \$500, mismos que gastó en comprar su medicina para la cabeza. Taxirito comentó que gran parte del día la emplea en buscar objetos para vender en la recicladora y con ello gana \$10 o \$15 para tomar café; también obtiene recursos haciendo mandados al encargado del puesto de periódicos. Alejandro también es recolector. Yessenia limpia en un mercado y a cambio recibe comida y algunas monedas. Ernesto, que toda su vida vivió en el Centro, aún tiene amigos que le dan trabajo como vendedor (le proporcionan mercancía para que la venda).

Uno de los problemas comunes en estas personas es su deterioro físico y mental. Algunas personas en situación de calle ya llegan a la calle con traumas, y ahí les surgen otros nuevos y se les agravan los preexistentes, debido a que se vive en un constante estado de estrés derivado de los peligros, del hambre, de las incomodidades, el acoso, la falta de privacidad y de descanso, entre otros.

Las condiciones de higiene al vivir en la calle son precarias. Taxirito refiere que se baña de vez en cuando en unos baños públicos cercanos, pero por su

aspecto, no parece que Luis tenga esta costumbre. Yessenia y otros lavan su ropa y cobijas —que se arrastran por los suelos— sin jabón, con el agua de una fuente y la secan al sol; ahí también se bañan de vez en cuando, si los policías están distraídos. Son muy comunes entre ellos las enfermedades de la piel, las pulmonares crónicas, como en el caso del Abuelo, las gastrointestinales, como en el caso de Alejandro, y otros males por la dificultad de poder descansar, por el uso inadecuado de zapatos y las largas caminatas, especialmente entre los que se dedican a recolectar, y la exposición prolongada al frío y a la humedad, en algunas épocas del año. Al respecto Taxirito dice: “en un día normal, me despierto, recojo y empiezo a buscarme la vida, camino buscando latas, botellas y lo que encuentre para venderlo a la recicladora... haga frío, calor o esté lloviendo”.

Algunos habitantes de la calle son solitarios, otros no. Alejandro, por ejemplo, tiene “cuates”, con ellos pasa el día, espera a que abran el comedor, juega fútbol en la Plaza de la Concepción, se droga y comparte lo que tiene con un amigo. Dado que él llegó a la calle siendo niño, instituciones públicas quisieron “sacarlo de la calle”, pero él no se dejó. Otros son más solitarios, probablemente por su condición mental, como Luis, el Abuelo y Peiton.

Yessenia es una persona que al momento de la entrevista refirió no tener ningún conocido viviendo en las calles, excepto en el mercado, donde realiza algunas tareas de limpieza, fuera de eso pasa el día muy sola y trata de no interactuar con nadie.

Todos describen vivir en la calle como algo muy difícil, agotador, incómodo. Aquí cabe citar un fragmento de una entrevista hecha por Bachiller (2013:3) a un indigente en Madrid:

Al preguntar qué significa un hogar luego de la experiencia de calle, muchas personas mencionaron cuestiones tan sencillas, pero tan importantes, como ver la televisión recostado en un sofá, cocinar, la sensación del contacto con unas sábanas limpias o darse una ducha caliente... [En] cierta ocasión escuché: *si quieres saber lo que es la calle, prueba vivir una semana sin quitarte los zapatos, los calcetines.*

Desde luego los habitantes de la calle no tienen acceso a ninguna de esas pequeñas comodidades. Ernesto lo resume así: “la calle es lo más cabrón que me ha pasado”; Peiton describe su situación como “una vida muy dura y triste”; para Yessenia, “la mugre de la calle es más gacha que la de Santa Martha”.

Para otros, como para Taxirito, lo más difícil de la vida es la policía; en su opinión solo sirven para proteger al Sanborns que está ahí cerca: “la delincuencia

está dura, pero los que roban más son los que tienen charola, pistola. Ellos roban a uno y quién los mete presos... Yo le tengo más miedo a la policía que al vaguito.” En su caso cree que la policía se ha ensañado con él por su calidad migratoria. Luis también le tiene miedo a las instituciones públicas y cuenta que una vez una camioneta se lo quiso llevar a un CAIS (Centro de Asistencia e Integración Social), pero le dio miedo que luego ya no lo dejaran salir. Yessenia, que estuvo en prisión, evita cualquier contacto con la policía e instituciones gubernamentales; de hecho, ella no asiste al Comedor Vicentino ni a los albergues.

Entre los habitantes de la calle los vicios son muy frecuentes. Las sustancias tóxicas les ayudan a paliar el estrés y sobreponerse a la realidad: “quitan el hambre, el frío y ayudan a olvidar las penas”, dice Alejandro.

### *Apropiación del espacio*

Conseguir una casa en la calle es una tarea sumamente complicada y arriesgada. Las plazas, las vías, los quicios de las puertas, los escalones y entradas a edificios públicos que cierran por las noches, se vuelven los lugares más atractivos para los indigentes para tener un poco de intimidad, resguardarse de las inclemencias y de posibles agresiones. Con frecuencia los habitantes de la calle son denunciados si se asientan en los comercios o afuera de las casas particulares, por lo que tienen que moverse casi todo el día y sólo hasta que la noche ya está entrada, pueden colocarse en alguno de estos lugares. El habitante de la calle no puede tener pertenencias, porque no puede guardarlas, lleva lo que puede cargar únicamente, e incluso esas están expuestas todo el tiempo al robo. A decir de Ernesto, “todo te quitan, todo te roban, te tienes que aventar unos tiros”.

Con cajas de cartón, trapos, cobijas, bolsas de plástico tratan de construir un pequeño espacio que los resguarde, les otorgue algo de privacidad y los libre de las miradas de la gente que transita por las vías. “En temporadas de lluvia los techitos están muy disputados”, comenta Taxirito. Algunos, como Yessenia, que es nueva en la calle, no consiguen un techo y se conforman con una “esquinita” para acomodarse (Figura 2).

Peiton, el Abuelo y Taxirito, han encontrado en un puesto de periódicos en una esquina del Eje Central un resguardo. Ahí pernoctan, y a decir del encargado, como el puesto está abierto las 24 horas y siempre hay alguien, sienten seguridad, ahí nadie los ataca (sólo si se alejan). Para estos sujetos, el puesto es un punto de referencia espacial, a partir del cual ordenan su espacio: pasan la noche, guardan sus escasas pertenencias durante el día, encuentran protección frente a los peligros de la calle, y, aunque no forman una red entre ellos, no permiten que otros habitantes de la calle hagan el mismo uso de ese espacio. Cuando Peiton



Figura 2. Uno de los espacios más precarios que ocupa una habitante de la calle. Foto: Alejandra Toscana A.

se aleja de él, se expone a todo tipo de abusos, pues sus limitaciones motrices lo convierten en presa fácil para violadores y rateros.

Otro “centro” relevante para varios de estos habitantes de la calle, como Alejandro y Ernesto, es el Comedor Vicentino, que no solo les da comida y a veces ropa, sino algo de seguridad y certeza en un mundo lleno de incertidumbre: saben cuando abre y saben qué pueden comer ahí sin ser discriminados. Es también un espacio de convivencia, pues muchos chavos habitantes de la calle llegan temprano a la plaza para conseguir una ficha (dan 300 fichas en total), se acuestan por ahí a tomar el sol, a jugar fútbol, barajas, a lavar la ropa, a drogarse, entre otras actividades.

Esto, sin embargo, es un problema para los vecinos de la plaza, a quienes no les gusta que estos sujetos pasen el día ahí, no solo les molesta su presencia sino su uso intensivo del espacio público, pues además de que ahí pasan muchas horas, también ahí resuelven sus necesidades fisiológicas, que en general, realizan en espacios privados, pero al carecer de estos no les queda otra opción que hacerlas en espacios públicos. Estos vecinos se apoyan en la Ley Cívica del Distrito Federal (ahora Cd. Mx.). Y en algunas zonas del centro han logrado que las autoridades retiren a los indigentes, por ejemplo, de la calle Artículo 123 y de la Plaza del Caballito Tolsá.

Por último, otro de los temas que salieron a la luz a partir de las conversaciones con estos sujetos fue el tema del cuerpo. Al no tener una casa donde refugiarse, el cuerpo es en muchos casos, la única barrera frente al mundo. Y en este sentido, para ellos, el cuerpo adquiere un significado específico: su propio cuerpo es la única línea de defensa frente al mundo exterior (Wardhaugh, 1999). Aunque encuentren cierto refugio, por ejemplo, en el puesto de periódicos, este no logra separar el adentro y el afuera, lo privado y lo público, como lo hace una casa, de modo que aun contando con un espacio de protección como el puesto de periódicos, un quicio o una entrada, el cuerpo es con lo que cuentan para enfrentar al mundo exterior peligroso e inclemente. Esto sucede también en las cárceles, y aunque parezca que hay contradicción entre vivir en la cárcel y vivir en la calle, presentan aspectos similares. Tanto en la cárcel como en la vía pública el cuerpo resguarda del exterior. Algunos testimonios coinciden en esta relación. Para Ernesto “la vida en la calle es igual que en la cárcel pero abierta, te tienes que estar cuidando de todos”. Mientras que Yessenia refirió: “en la cárcel me la pasaba limpiando la mugre, aquí también, así se me olvida dónde estoy”.

Ante la conflictividad que representa el cuerpo, pues al mismo tiempo es un resguardo del ser y un problema, hay en general dos maneras en las que los habitantes de la calle responden: mediante la contracción del cuerpo o mediante su expansión. Las mujeres tienden más a la contracción, a recluirse en su propio cuerpo y tratar de pasar desapercibidas, como Yessenia, que en los meses que lleva fuera de la cárcel prefiere tener un perfil bajo e interactuar lo menos posible con las personas, tratar de volverse invisible. Los hombres tienden más a la expansión, es decir, a apropiarse de más espacios, esto se ve en la plaza de La Concepción, donde hay una gran presencia de hombres durante el día, jugando, durmiendo, platicando, tomando el sol. Uno de ellos es Alejandro, que duerme en la entrada de un edificio de Lecumberri con otros 5 chavos, en la mañana se van a la plaza y ahí pasan el día –cuando abren el comedor–, hasta la noche cuando regresan al lugar de pernocta; pero cabe mencionar que los días en que el comedor no abre, la actividad primordial consiste en la recolección para vender objetos en la recicladora y comprar alimento o sustancias tóxicas.

## **Reflexiones finales**

Los habitantes de la calle no conforman un grupo homogéneo, sino que son una diversidad de casos, de historias y de circunstancias, pero en común tienen grandes necesidades de salud, de alimentación y de vivienda; han caído de las

redes sociales tradicionales y por eso viven en la vía pública. En este texto se trató de brindar un panorama de la forma como viven los indigentes en la Ciudad de México desde la mirada de siete sujetos muy diferentes pero que comparten el hecho de tener que vivir en la calle de manera permanente.

Los habitantes de la calle enfrentan todo el tiempo situaciones adversas. Para empezar, deben conseguir un territorio, apropiarse de él y “privatarlo”. Esto se convierte en una batalla constante, y junto con la búsqueda de alimentos y a veces de sustancias tóxicas, ocupa gran parte del día. De modo que entre los problemas más apremiantes que enfrentan está el uso del espacio público: constantemente se lo disputan con otros usuarios (otros habitantes de la calle, transeúntes, vecinos de la zona, comerciantes, automovilistas) y con frecuencia esto produce conflicto.

El no tener una casa –un espacio privado, íntimo y seguro que mantenga a raya al mundo exterior– implica estar expuesto a muchos peligros (robos, violencia, maltrato, suciedad), a la dinámica del vecindario (paso de transeúntes, cláxones, luces y ruidos nocturnos) y a las contingencias ambientales (lluvia y frío son las principales adversidades en la Ciudad de México). Esto los coloca en una situación permanente de estrés que no cesa ni de día ni de noche, y que junto con el hambre, la enfermedad y las penas, vuelven su vida muy difícil, llena de calamidades. Por todo esto, su problema no es solo de pobreza ni de carencia de vivienda, también es un problema de cohesión social que requiere atención. Estas personas no pueden reinsertarse a la sociedad por sí mismas, necesitan apoyo.

## Bibliografía

- Aguilar, R. y B. E. Palacios (2013), *Indigencia y mujer, trabajo terminal, licenciatura en psicología*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-X, México.
- Anderson, N. (1923), *The Hobo. The Sociology of the Homeless Man*, Phoenix Books, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bachelard, G. (2000), *La poética del espacio*, FCE, segunda edición, México.
- Bachiller, S. (2013), “Un análisis etnográfico sobre las personas en situación de calle y los sentidos de hogar”, en *Sociedade e Cultura*, vol. 16, núm. 1, pp. 81-90.
- Barrientos, L., I. Calderón y A. Tristán (2005), *Cuando la calle se convierte en hogar... Estrategias de sobrevivencia de personas menores de edad en condición de calle de la comunidad Barrio de los Ángeles de San José y alrededores*, tesis de licenciatura en Servicio Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San José.
- Bolin, R. y P. Bolton (1986), *Race, religión and ethnicity in disaster recovery*, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, EE.UU.

- Bourdieu, P. (2003), *Las estructuras sociales de la economía*, Anagrama, Barcelona.
- Cabrera, P. J. (2009), *La acción social en personas sin hogar en la España del siglo XXI. Avances y retos en la última década*, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Madrid.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (2009), *Censo de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de México "Tú también cuentas" (2008- 2009)*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (2010), *Censo de Personas en Situación de Calle (2009- 2010)*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (2011), *III Censo de Población que vive en situación de calle 2010- 2011*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (2012), *Censo Tú también cuentas IV*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Jacobs, K., J. Kemeny y T. Manzi (1999), "The struggle to define homelessness: a constructivist approach" en Hutson S. y D. Clapham (eds.), *Homelessness: public policies and private troubles*, Cassell, Londres, pp. 11-28.
- Kidd, A. S. (2009) "Social Stigma and Homeless Youth" en Hulchanski, J., P. Campsie, S. Chau, S. Hwang y E. Paradis (eds.), *Finding Home: Policy Options for Addressing Homelessness in Canada*, Cities Centre, University of Toronto, Canadá.
- Lenon, S. (2000), "Living on the Edge. Women, Poverty and Homelessness in Canada", *Canada Women Studies, Les Cahiers de la Femme*, vol. 20. núm. 3, pp. 123- 126.
- León, M. e I. González (2013), "En México viven 53.3 millones de pobres, revela Coneval", en *El Universal*, México. <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/pobreza-coneval-personas-939000.html>: 6 de octubre de 2014.
- Lomnitz, L. (1975), *¿Cómo sobreviven los marginados?*, Siglo XXI Editores, México.
- Glover, M. E. (2010), *Understandign Media Representations in Homelessness in Metro Vancouver*, tesis de maestría en estudios urbanos, Universidad Simon Fraser, Burnaby, Canadá.
- Mallett, S. (2004), "Understanding Home: a critical review of the literature" *The Sociological Review*, vol. 52, núm. 1, pp. 62-89.
- May, J., P. Cloke y S. Johnsen (2007), "Alternative cartographies oh homeless: rendering visible women' s experience of visible homelessness", *Gender, Place and Culture*, vol. 14, núm. 2, pp. 121-140.
- Mclean, M. G, L. E. Embry y A. M. Cauce (1999), "Homeless adolescents paths to separation from family: Comparison of family characteristics, Psychological adjustment and victimization", *Journal of Community Psychology*, vol. 27, núm. 2, pp. 179-187.
- Monje, C. A. (2011), *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa*, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Surcolombiana, Neiva, Colombia.

- Pinilla, R. (2005) “Vivienda, casa, hogar: las contribuciones de la filosofía al problema del habitar”, *Documentación social*, núm. 138, pp. 13- 39.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*. [<http://lema.rae.es/drae/?val=indigencia>: 6 de octubre de 2014].
- Ríos, A. (2010), “Indigencia, migración y locura en el México posrevolucionario”, *Historia Mexicana*, vol. LIX, núm. 4, pp. 1295-1337.
- Sabatini, F. (2014), “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”, *Eure. Revista de Espacios Urbano Regionales*, vol. 8, núm. 23, pp. 53-67.
- Silva, M. del R. (2012), “Factores interiores y exteriores de la pobreza en México” en Hernández, F. R. (coord.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo. Conceptos y aplicaciones*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, México, pp. 151- 174.
- Snow, D. A. y L. Anderson (1993), *Down on their luck. A study of homeless street people*, University of California Press, Los Angeles.
- Tuan, Y. F. (2002), *Space and Place*, University of Minnesota Press, novena ed., Minneapolis, EE.UU.
- Villarespe, V. O. (2012), “México: concepción contemporánea del combate a la pobreza” en Hernández, F. R. (coord.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo. Conceptos y aplicaciones*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, México, pp. 109-123.
- Wardhaugh, J. (1999), “The unacomodated woman: Home, homeless and identity”, *The Sociological Review*, vol. 47, núm. 1, pp. 91-109.
- Zuluaga, A. (2008), “Propuesta de intervención psicosocial en medio abierto con población habitante de la calle en la ciudad de Medellín”, *Pioésis. Revista Electrónica de Psicología Social*, núm. 15.

## Capítulo 8. Accidentes de tránsito y pobreza en México: un enfoque geográfico

*Héctor Daniel Reséndiz López*

*Luis Chías Becerril*

*Armando Martínez Santiago*

GITS, Instituto de Geografía,

UNAM

### Introducción

La pobreza, definida como la situación o la condición socioeconómica de la población que no puede acceder o carece de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades físicas y psíquicas básicas para lograr un adecuado nivel y calidad de vida, se ha estudiado frecuentemente desde la perspectiva del empleo (desempleo, subempleo o informalidad) y la falta de ingresos para acceder a diversos servicios básicos (alimentación, vivienda, educación, salud, agua potable y electricidad entre otros), incluyendo el análisis de las carencias económicas incompatibles con una vida digna (Agudo, 2014). Más recientemente se analiza considerando los procesos de exclusión, segregación o marginación social o aspectos tales como el entorno urbano-rural y el género, sin olvidar que el desarrollo humano forma parte de los objetivos del milenio.

Por su parte, la relación pobreza-transporte se ha estudiado frecuente e indirectamente desde la perspectiva de la segregación social, en la medida que los pobres se ven obligados a vivir en la periferia de las ciudades y tienen que destinar más recursos económicos y más tiempo para desplazarse de sus lugares de residencia a las zonas de empleo, educación, salud y ocio. También se analiza en función del empleo que genera la construcción de caminos (tanto federales como estatales y rurales) para los cuales se diseñan programas específicos o, a través de las mejoras en la accesibilidad del espacio rural, y estudiar las posibilidades que tienen ciertos segmentos de la población de acceder al uso de infraestructuras carreteras con altas especificaciones (autopistas).

Sin embargo, como lo señala Hook (1998), las conexiones e interrelaciones entre la pobreza y el transporte urbano son tan poco conocidas, como los impactos distributivos de los proyectos de transporte urbano. Incluso la equidad, que a menudo se cita como una preocupación en las decisiones de transporte, y más recientemente la perspectiva del género, tampoco han recibido suficiente atención (Litman, 1996).

Todavía se sabe menos del impacto del transporte en el proceso de empobrecimiento por gastos catastróficos con el fin de recuperar la salud después de un accidente de tránsito (AT), o de los impactos socioeconómicos que estos siniestros tienen al figurar entre las primeras causas de muerte, invalidez temporal y permanente o de orfandad y desintegración familiar. Los AT se analizan generalmente como un problema específico del sector salud por las lesiones y muertes que generan. Esa perspectiva es valiosa para conocer el costo que representan los AT para el sistema de salud a través del concepto *carga de la enfermedad*, que se define como “un esfuerzo científico sistemático para cuantificar la magnitud comparativa de las pérdidas de salud por enfermedades, lesiones y factores de riesgo: por edad sexo, zonas geográficas y puntos específicos en el tiempo” (Murray *et al.*, 2010).

Sin embargo, como afirma la Dra. Martha Hajar (2014), el tema de las lesiones no intencionales, entre las cuales destacan las provocadas por vehículos de motor, han comenzado a ser un factor de preocupación y generación de acciones orientadas para su prevención, tanto nacional como internacional, porque sus repercusiones van más allá del ámbito concreto de la salud. La mayoría de las muertes por riesgos viales se registra en los peatones en edad productiva y las lesiones ocasionan miles de discapacitados permanentes, implican altos costos que disminuyen la calidad de vida de las víctimas, sus familias y de la sociedad en su conjunto.

En otras palabras, las lesiones provocadas por vehículos de motor, además de reducir la calidad de vida, también impactan los niveles de producción, competencia y competitividad de los individuos, empresas, ciudades, regiones y principales corredores comerciales internos e internacionales de México. Por esa razón, diversos organismos internacionales y nacionales reconocen que, además de la sobrecarga que representan a los ya saturados servicios de salud, se tiene que considerar el alto costo social (incluso psicológico) y económico de la inseguridad vial que repercute en el proceso de empobrecimiento familiar y en términos de competencia y competitividad.

En consecuencia, la pobreza vinculada a las muertes, lesiones y discapacidad provocada por los accidentes de tránsito en México, constituyen el tema central del presente documento considerando que:

1. El transporte es un tema que generalmente se estudia aislado del desarrollo humano sostenible y de otras cuestiones vitales y cotidianas de nuestras ciudades y del funcionamiento de la red vial carretera.
2. Los llamados accidentes de tránsito no son aleatorios, se pueden prevenir, sobre todo si se considera la espacio temporalidad de este tipo de siniestros. El artículo sólo examina algunos elementos básicos de la relación pobreza transporte en el entorno urbano y desde un enfoque preferentemente territorial.
3. La pobreza y el transporte en nuestro país es un tema descuidado. Existen algunos trabajos que abordan el tema, pero no hay estudios de caso a profundidad para México.
4. El objetivo es proporcionar una base informada sobre el tema con resultados básicos orientados a la acción y prevención los accidentes y, por tanto, a la reducción de su impacto en la pobreza de los grupos más vulnerables.
5. El tema se aborda para identificar y explorar su impacto en la pobreza de las familias afectadas, así como para conocer territorialmente sus patrones de distribución por entidades.

No hay respuestas simples a problemas complejos pero, para cumplir con el objetivo mencionado, además de la *carga de la enfermedad*, es necesario conceptualizar a los accidentes de tránsito como una externalidad negativa del transporte. Entendiendo por externalidad a los efectos indirectos que genera toda actividad, y que pueden ser positivos o negativos. Postura importante, porque de esta manera se comprende la necesidad de disminuir los elevados costos sociales y económicos de los AT mediante la identificación e implementación de buenas prácticas preventivas y acciones fiscales hasta la fecha poco aplicadas en el país, por percibirse como acciones politizadas, frecuentemente ignoradas y estigmatizadas. Todavía se sabe poco sobre las complejas conexiones entre transporte y pobreza, pero está claro que este problema necesita urgentemente investigación exhaustiva.

## Los accidentes de tránsito y sus costos sociales y económicos en el mundo

Los accidentes de tránsito (AT) constituían la novena causa de mortalidad mundial en 2004, al provocar 1.24 millones de muertes anuales. Están ubicados en el primer lugar como causa de mortalidad entre jóvenes de 15 a 29 años, y como muchos de ellos eran jefes de familia, también destacan estaban entre las primeras causas de orfandad. Los AT provocan entre 20 y 50 millones de traumatismos no mortales, por lo que también figuran entre las principales causas de discapacidad y representan para los países de ingresos bajos y medianos (como México) un costo del 1% al 2% de su producto bruto nacional, porcentaje superior al volumen total de la ayuda para el desarrollo recibida por esos países (OMS, 2004) De acuerdo con las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2013), de no atenderse este problema, en 2030 la siniestralidad vial se convertirá en la quinta causa de muerte en la población mundial (Figura 1).

Si no se toman medidas de prevención y se ponen en marcha políticas públicas bien instrumentadas, se calcula que el número de víctimas aumentará un 80% en los países de ingresos bajos y medios para 2020. Para el diseño y aplicación de intervenciones preventivas es necesario considerar que, a diferencia de lo que sucede en los países de ingresos altos, en los que las personas más expuestas a riesgos de lesiones o muerte son los conductores y los pasajeros de automóviles, en los países de ingresos bajos y medios (Figura 2), quienes corren mayor peligro de ser víctimas son los peatones, los ciclistas, los motociclistas y los usuarios de transportes públicos no convencionales.

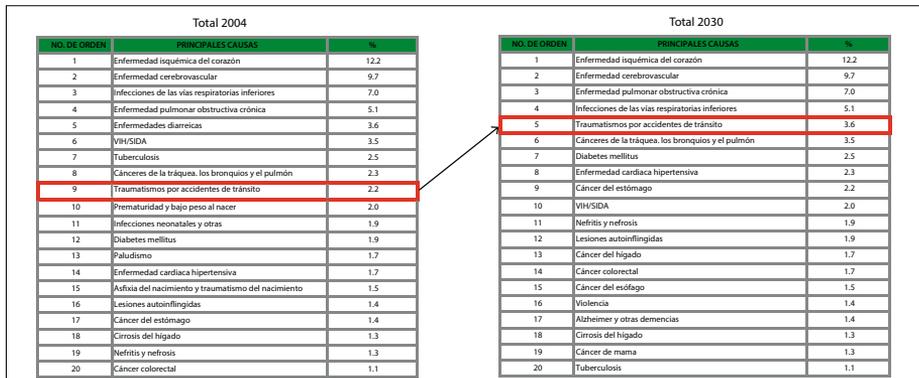


Figura 1. Principales causas de mortalidad; datos comprados de 2004 y 2030. Fuente: Estadísticas sanitarias mundiales, 2008 (<http://www.who.int/whosis/whostat/2008/es>).

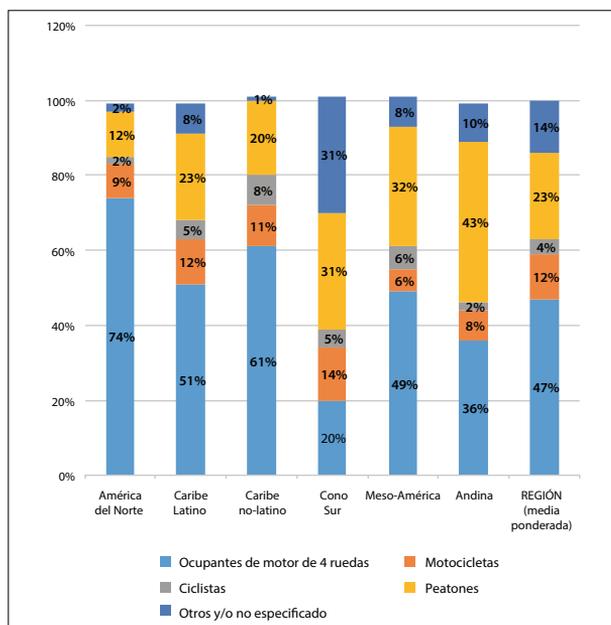


Figura 2. Muertes por lesiones causadas por el tránsito por tipo de usuario, según subregión de las Américas, 2006-2007. Fuente: OMS, 2009.

También es importante insistir en que los choques y los traumatismos en la vía pública no son aleatorios. Son eventos probabilísticos, en consecuencia se pueden conocer los factores de riesgo que los generan y actuar sobre estos elementos determinísticos (hora, sitio, tipo de vehículo, tipo de accidente, edad, sexo, etc.) para disminuir su registro. En los países de ingresos altos, una serie de intervenciones de reconocida eficacia han contribuido a reducir significativamente la incidencia y sus repercusiones (legislación para controlar la velocidad y el consumo de alcohol, uso obligatorio de cinturones de seguridad y cascos para motociclistas, diseño más seguro de la vía pública, etc.) pero, en los países de ingresos bajos y medios, donde los usuarios más vulnerables son los peatones, ciclistas y los motociclistas (Figura 2), es necesario realizar, además de esas, otro tipo de intervenciones para protegerlos.

En el continente americano los traumatismos causados por el tránsito ocasionan alrededor de 150 mil defunciones al año y más de 5 millones de lesionados, lo que equivale a 33 lesionados por cada persona fallecida. Esto significa que todos los días nos enfrentamos a una gran amenaza para la salud con resultados muchas veces inmensurables y catastróficos. Para hacer frente a esta situación, la OMS y los gobiernos de casi todo el mundo proclamaron en 2010 el Dece-

nio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 (OMS, 2011) que se fijó como meta evitar 5 millones de muertes, 50 millones de traumatismos graves y ahorrar US\$ 5 billones durante todo el Decenio. Sin embargo, en la declaración del IV CISEV (2014) se mencionó que difícilmente se cumplirán estas metas:

“Entendemos que los cambios y mejoras acometidos no son suficientes para hacer frente a los ambiciosos retos establecidos y, a tenor de las cifras de siniestralidad actuales, los niveles de seguridad vial no alcanzan los estándares deseables para la mitad del Decenio y se puede predecir un fracaso por contener la epidemia que representan los fallecidos, lesionados y discapacitados como consecuencia del tránsito; los esfuerzos, por tanto, deben incrementarse de manera significativa y sostenible en el tiempo; Por todo ello, reclamamos un nuevo impulso al tratamiento de la seguridad vial, con el objetivo de promover un cambio de ritmo que permita alcanzar las metas establecidas; cambio de ritmo que pasa por una implicación política, labor de liderazgo y coordinación, asignación de recursos humanos y económicos, redefinición de prioridades y recopilación, difusión y aplicación de buenas prácticas en materia de seguridad vial.

## **Panorama de la siniestralidad vial en México**

La evolución de los AT en México (Figura 3), considerando los datos del INEGI respecto a los AT en zonas urbanas y suburbanas (ATUS) y los de la red carretera federal registrados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), nos permite conocer que los AT ya registraban alta frecuencia desde los años setenta, y desde entonces no dejan de incrementarse en números absolutos ya que, de 1975 al 2013, prácticamente se cuadruplicaron al pasar de 123 035 a 406 426.

Los ATUS participan con cerca del 80% del total de accidentes y, aunque los de la red carretera federal tienden significativamente a la baja, es importante mencionar que esto se debe más a un cambio en la forma de registro (dejaron de considerar a los que sólo registran daños) que a la implementación de medidas preventivas efectivas. También se puede apreciar que la dinámica de la inseguridad vial está asociada a las épocas de crecimiento y de crisis económicas. Se incrementan considerablemente durante los periodos de bonanza y crecen a menor ritmo durante las crisis económicas (Vasconcellos *et al.*, 2010).

Aunque parece que ya se empezó a contener el problema (al registrarse en 2013 la tasa de mortalidad más baja en la historia de nuestro país) las cifras oficiales siguen siendo alarmantes, y representan *la punta del iceberg de la inseguridad*

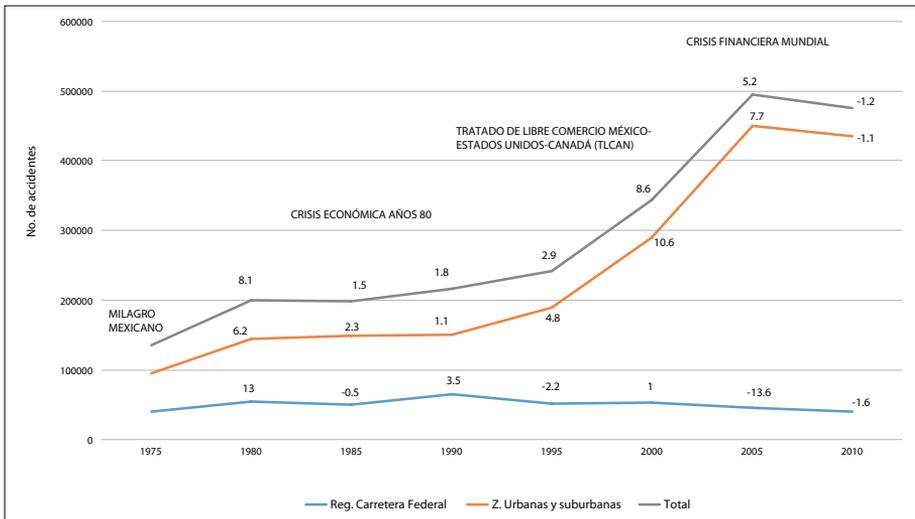


Figura 3. Dinámica de la inseguridad vial en México. Número de accidentes de tránsito y tasa de crecimiento medio anual por quinquenio y fases económicas de México. Fuentes: elaborado con datos de 1) Estadística de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas, Sistema de Consulta Interactiva, SIMBAD, INEGI, México, varios años y 2) Estadísticas de accidentes de tránsito en la red carretera de México, SCT, México, varios años.

*idad vial en México.* La magnitud del subregistro de AT se comprende al saber que: sólo se registran los ATUS en el 60% de los municipios de México y del total de la red carretera; sólo conocemos lo que pasa en los caminos federales que representan apenas el 14% del kilometraje total y el 42% de la red pavimentada. La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) registra 2.6 millones de accidentes (Guzmán Negrete, 2013). Para terminar de volver visible la magnitud de la inseguridad vial, es importante señalar que la tasa de penetración de los seguros de automóviles es cercana al 28% de la flota vehicular, por lo que la cifra de 2.6 millones puede incrementarse todavía más. Sin duda, estamos frente a un problema que debería de estar en la agenda política y considerarse incluso un tema de seguridad nacional.

En el 2013 los más de 400 mil accidentes viales registrados en México provocaron, según el Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (ST CONAPRA, 2014) 15 856 muertos y 142 626 heridos, de los cuales 31 320 se reportan como heridos graves. Considerando una población de 118.3 millones de habitantes y una flota de 36.7 millones de vehículos se obtienen las siguientes tasas: la de motorización fue de 310.3 vehículos por cada 1 000

habitantes; la de accidentalidad de 111 accidentes por cada 1 000 vehículos registrados y una tasa de mortalidad de 13.4 muertes por cada 100 mil habitantes. Es importante señalar que esta es la tasa histórica más baja registrada en México, resultado de los esfuerzos interinstitucionales que se están realizando en el marco del Decenio por la seguridad vial.

Por tipo de usuario, los datos del 2013 indican que casi la mitad de los muertos en accidentes de tránsito eran peatones; le siguen, en orden de importancia, los ocupantes de vehículos, los motociclistas, que están cobrando significativa importancia, y, en último lugar, se encuentran los ciclistas (Figura 4).

Por grupo de edad, los AT representan la séptima causa de muerte en menores de 5 años, pero son la segunda desde los 5 a los 29 años; baja a la tercera en el grupo de 30 a 44 y son la sexta en el de 45 a 59 años. Como se aprecia, los AT afectan negativamente sobre todo a los usuarios más vulnerables y a los grupos en edad productiva (Figura 5).

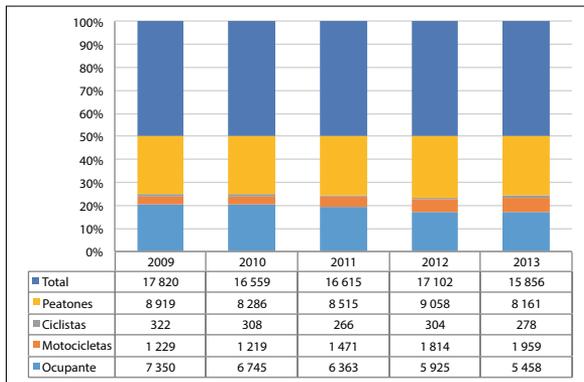


Figura 4. Defunciones por tipo de usuario, 2009-2013. Fuente: Defunciones y muertes fetales. INEGI/Salud. Varios años. Nota: se distribuyeron de manera proporcional los códigos V84-V87, V89 y Y09.

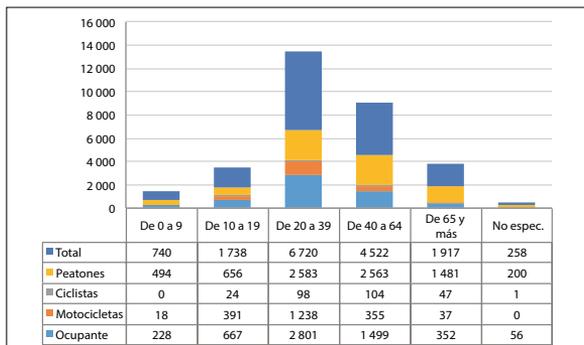


Figura 5. Defunciones por tipo de usuario y grupo de edad. Fuente: Defunciones y muertes fetales. INEGI/Salud. Varios años. Nota: se distribuyeron de manera proporcional los códigos V84-V87, V89 y Y09.

También es importante conocer que los AT registran un alto índice de concentración territorial: en sólo seis entidades federativas se acumula el 51% de la totalidad de los siniestros (Figura 6). Este patrón de distribución es muy importante porque permite focalizar las acciones y los escasos recursos en unos cuantos estados, con el fin de maximizar los resultados de la prevención de accidentes de tránsito.

Sin embargo la mortalidad no sigue el mismo patrón que el de la frecuencia de accidentes. En la siguiente figura se advierte que 18 entidades están por encima de la media nacional y los tres primeros lugares los ocupan Sinaloa, Nayarit y Zacatecas (Figura 7).

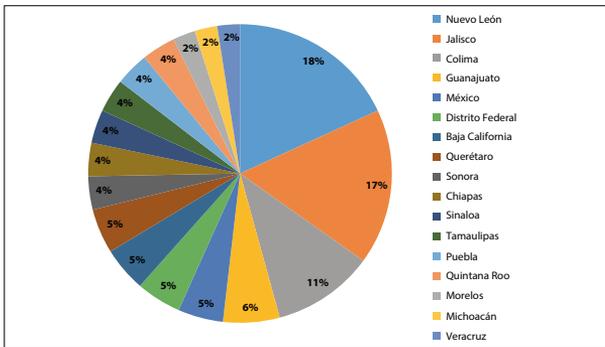


Figura 6. Distribución de los siniestros de tránsito. Fuente: ST CONAPRA 2013, con datos de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas, INEGI, 2011.

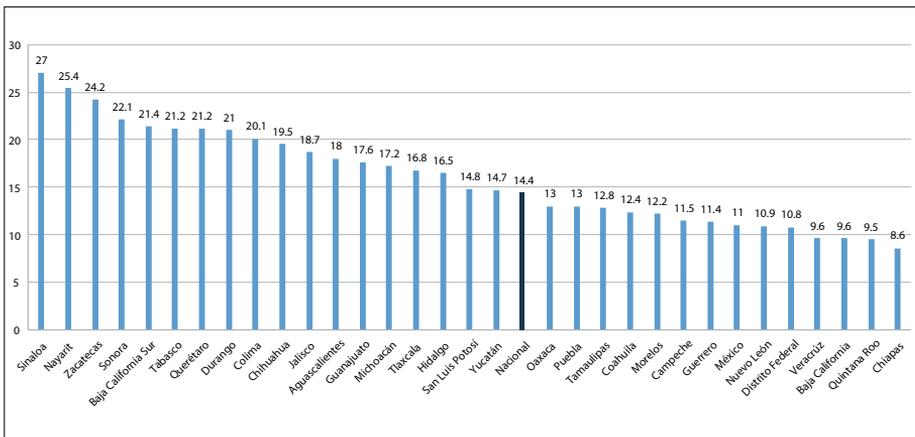


Figura 7. Tasa de mortalidad por entidad federativa, 2011. Fuente: ST CONAPRA, 2013 con base en las defunciones registradas por INEGI, 2011. Tasas por cada 100 mil habitantes.

Con base en estimaciones hechas por el ST CONAPRA (2011), los accidentes viales le cuestan al país alrededor de 150 mil millones de pesos, lo cual representa el 1.7% del Producto Interno Bruto (PIB); este porcentaje considera costos directos e indirectos y es lo que comúnmente caracteriza a los países de ingresos medianos, como el nuestro.

Ante esta situación nacional, el gobierno y la sociedad mexicana se han sumado a la iniciativa mundial de la OMS, con el objeto de reducir los AT y sus costosas implicaciones. En el marco del lanzamiento del Decenio de acción por la seguridad vial, los secretarios de Salud y de Comunicaciones y Transportes firmaron el 12 de mayo de 2011 la Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020, alineada a los cinco pilares de acción del *Plan mundial por la seguridad vial de Naciones Unidas*, con las siguientes metas para reducir en diez años, el 50% de muertes y al mínimo posible las lesiones y discapacidades por AT:

1. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la seguridad vial.
2. Participar en revisión de modernización de infraestructura vial y de transporte más segura.
3. Fomentar el uso de vehículos más seguros.

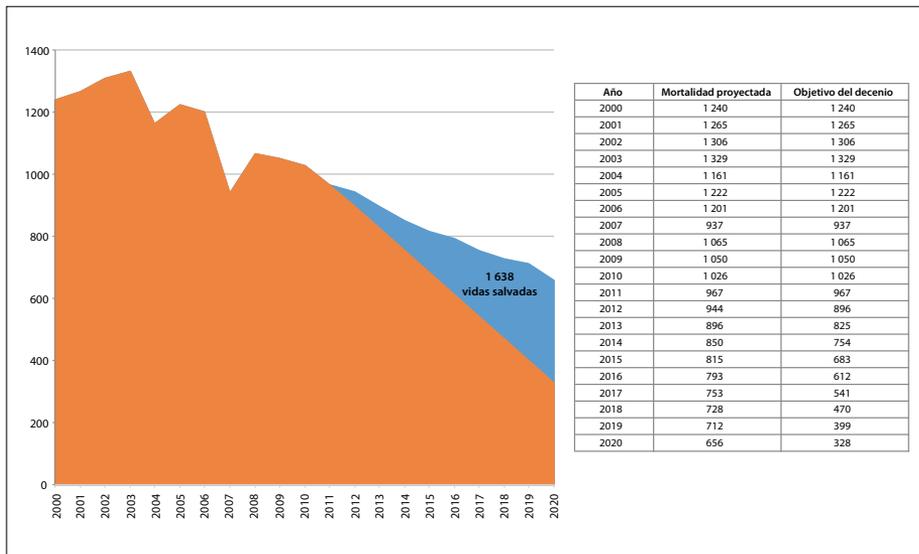


Figura 8. Proyecciones de las defunciones por accidentes viales 2012-2020 y objetivos durante el decenio para reducir mortalidad. Fuente: CESVI MÉXICO.

4. Mejorar el comportamiento de los usuarios de las vialidades.
5. Fortalecer la atención del trauma y de los padecimientos agudos mediante la mejora de los servicios de atención médica pre-hospitalaria y hospitalaria .

La proyección realizada por el Centro de Experimentación y Seguridad Vial México (CESVI MÉXICO) indica la meta, al 2020, del número de muertos que se pretende evitar. Parece fácil; sin embargo, lograrlo implica acciones interinstitucionales difíciles de realizar si no existe un programa consensuado, gobernabilidad y el financiamiento mínimo requerido para implementar intervenciones preventivas exitosas.

### **La carga de la enfermedad por lesiones provocadas por vehículos de motor**

La magnitud de los accidentes de tránsito en nuestro país, y sus costosas consecuencias, permiten confirmar lo que dice la Dra. Hajar (2014). “Si usted muere en México antes de los 40 años de edad, muy probablemente será debido a una lesión más que a una enfermedad”. Pero como lo afirma esta pionera en los estudios de inseguridad vial en México, la muerte solo representa una parte del problema, porque miles de mexicanos que se accidentan en las vialidades de nuestras ciudades y carreteras sobreviven con discapacidades temporales o permanentes, que impactan y modifican drásticamente sus estilos de vida individuales y familiares, afectando tanto sus actividades sociales, de ocio y, por supuesto, de trabajo.

El panorama general de los accidentes viales en México es muy similar a lo que ocurre en el resto del mundo: cada año, en promedio, mueren 16 500 mexicanos por esta causa. De acuerdo con la OMS (2013), nuestro país ocupa el lugar número trece entre los países que concentran el 62% del total de fallecimientos, y el noveno sitio por el número de muertes por atropellamiento. Además, ocupamos la posición 98 entre 198 países al reportar una tasa de 14.4 muertos por cada 100 mil habitantes, que se ubica por debajo del promedio para la región de las Américas (16.1) y por encima del promedio con respecto a la región europea (10.3). A escala mesoamericana, México se ubica en séptimo lugar entre los diez países que componen la región. Las estadísticas nacionales, aún con las deficiencias que puedan tener, indican que este es un problema de gran magnitud, con impactos sociales, económicos y ambientales que deberían recibir tanta o más atención que otros temas de seguridad nacional.

Aunque la mortalidad figura entre los indicadores más utilizados para medir el impacto de los AT, se han incorporado otros, como el referente a los años de vida potencialmente perdidos (AVPP), así como un indicador que involucra la muerte prematura y la discapacidad, llamado AVISA (años de vida saludables perdidos por discapacidad), que se utiliza para estimar el *peso o carga de la enfermedad*.

Sin embargo, el debate para estimar los costos provocados por las lesiones en general, y de los accidentes de tránsito en particular, sigue vigente. En el excelente trabajo de Ileana Heredia (2014) sobre el estado de la cuestión para conocer el costo de las lesiones no intencionales, se explica el marco conceptual y metodológico, la complejidad de las estimaciones, la necesidad de datos oportunos y confiables, y los distintos criterios que se pueden utilizar. Además, indaga y resume la evidencia nacional e internacional que existe al respecto, y advierte que todavía falta incorporar aspectos de difícil cuantificación, como son la angustia y el dolor. ¿Cómo medir los costos directos e indirectos y cómo cuantificarlos? Ese es el reto.

Además, Heredia insiste en que los estudios que documentan los efectos económicos de las lesiones deberán cubrir un gran espectro de costos que afectan tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto. Se requiere estimar los costos no solo de la víctimas, sino los correspondientes a los familiares que se harán cargo de él (si tiene una discapacidad) y los de toda la familia y la sociedad en su conjunto.

A escala mundial, se perdieron por todas las causas 2.5 miles de millones de AVISA, de los cuales 277 millones fueron por todas las lesiones y 200 millones por lesiones no intencionales, y de estas, 81.5 millones ocurrieron por lesiones debidas a accidentes de transporte y 120.5 millones por otras lesiones no intencionales. En resumen, las pérdidas de salud ocasionadas por lesiones no intencionales en el mundo equivalen a 8% del total de las pérdidas, de las cuales una de cada cinco se asocia con años vividos con una discapacidad y cuatro de cada cinco con pérdidas por muertes prematuras.

En México, el estudio de Lozano (2014), titulado “La carga de las lesiones no intencionales”, arroja resultados muy interesantes que se sintetizan en la Figura 9:

1. De los 26.2 millones de AVISA perdidos por todas las causas en el 2010, las lesiones no intencionales representaron el 8.4% (2.2 millones).
2. De 1990 a 2005 dichas lesiones disminuyeron, pero a partir del último año volvieron a incrementarse, sobre todo las de accidentes de tránsito y

las lesiones intencionales (Figura 9), por lo que la estructura de la carga de la enfermedad es prácticamente la misma que en el año 2000.

3. La carga de la enfermedad ocasionada por accidentes de tránsito produce casi la mitad de los AVISA perdidos por lesiones no intencionales.
4. Esto significa que las lesiones provocadas por los AT están dentro de las primeras causas de AVISA perdidos en México.
5. Los accidentes de tránsito concentran 49% de los AVISA perdidos en los hombres y el 43% en el caso de las mujeres.

Como afirma Lozano al conocer la magnitud de las pérdidas, es imposible ignorar la importancia que tienen los accidentes de tránsito en México.

Respecto a la carga de la enfermedad por tipo de accidente (Figura 10) se advierte que:

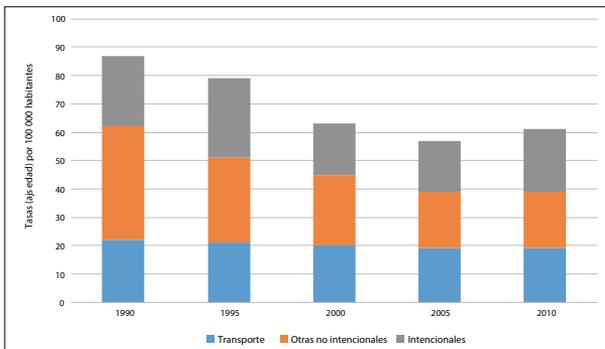


Figura 9. Tasa de AVISA perdidos por lesiones. México, 1990-2010. Fuente: Lozano, 2014.

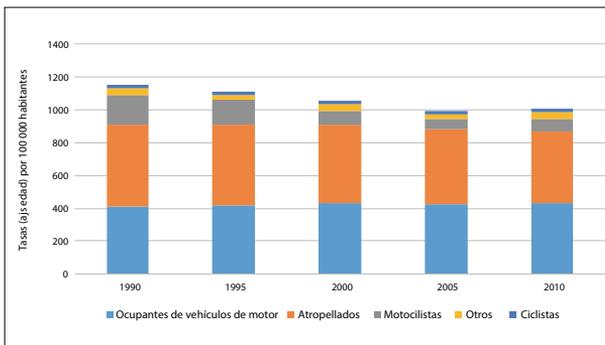


Figura 10. Tendencia de los AVISA perdidos por tipo de accidentes de tráfico, México, 1990-2010. Fuente: Lozano, 2014.

1. Entre 1990 y 2005 se registró una tasa de descenso anual del 1.3%, y los AVISA disminuyen de 1 157 a 951 AVISA perdidos por cada 100 mil habitantes.
2. Del 2005 al 2010 se incrementaron de 951 a 982 AVISA perdidos por cada 100 mil habitantes.
3. Las lesiones por accidentes de motociclistas y, en menor proporción, de ciclistas y conductores o acompañantes, explican dicho incremento.
4. El único tipo de accidente que mantiene tendencia descendente, durante todo el lapso estudiado, son los atropellados, quienes en 1990 presentaban una tasa de 490 por cada 100 mil habitantes y en 2010 fue de 350 por cada 100 mil (Figura 10).

Al distinguir entre los APMP y los AVD (Figura 11) se advierte qué lesiones no intencionales son más letales que otras y cuáles generan más discapacidad que otras. Por ejemplo, pocas personas sobreviven a los ahogamientos, por lo que su contribución en los años de vida con discapacidad (AVD) es mínima.

En cambio, en el caso de las lesiones provocadas por accidentes de tránsito, resulta que los atropellados son los que más contribuyen con AVD, y le siguen en

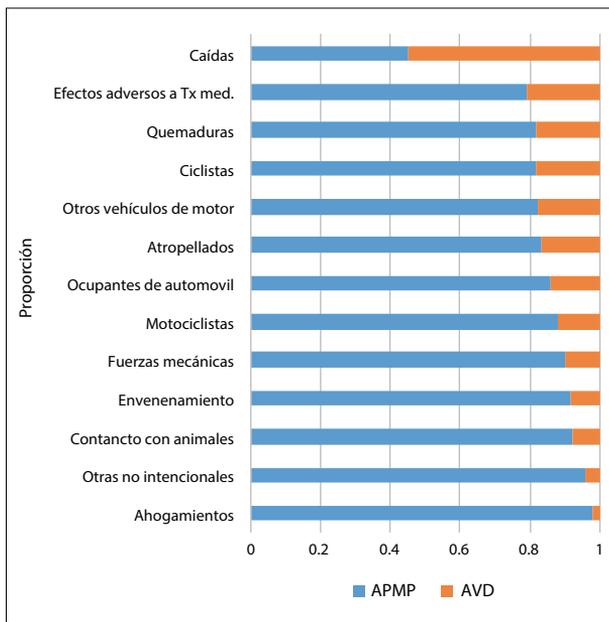


Figura 11. AVISA perdidos por tipo de lesión no intencional, México 2010. Fuente: Lozano, 2014.

importancia los ocupantes de automóvil y en tercer lugar los motociclistas cuyos accidentes registran alta letalidad, y por lo tanto contribuyen más al indicador de años perdidos por muerte prematura (APMP) que en los años con discapacidad.

Por supuesto, el comportamiento de las lesiones por tipo de accidente de tránsito es diferente según la edad (Figura 12): la probabilidad de ser atropellado se incrementa con la edad, mientras que los motociclistas, ciclistas y los conductores y acompañantes se registran principalmente entre los 10 y 40 años.

### Accidentes de tránsito y pobreza

Según la OMS, los traumatismos causados por el tránsito constituyen un problema de salud pública que afecta sobre todo a los usuarios más vulnerables de la vía pública, y en particular a los pobres. Más de la mitad de las personas fallecidas por causa de choques en la vía pública son adultos jóvenes en edades productivas, comprendidas entre los 15 y 44 años, y muchas de ellas eran el sostén de sus familias (OMS, 2004).

Por cada víctima de un accidente de tránsito hay familiares, amigos y comunidades que deben afrontar las consecuencias físicas, psicológicas y económicas de la muerte, los traumatismos o la discapacidad de un ser querido. Los que sobreviven a un choque y sus familias deben hacer frente a las dolorosas y, a menudo, prolongadas consecuencias de la lesión, la discapacidad y la rehabilitación. Las repercusiones económicas suelen ser cuantiosas y catastróficas para la economía familiar.

En el continente americano los traumatismos causados por el tránsito ocasionan alrededor de 150 mil defunciones al año y más de 5 millones de lesionados, lo que equivale a 33 lesionados por cada persona fallecida, y cerca del 10%

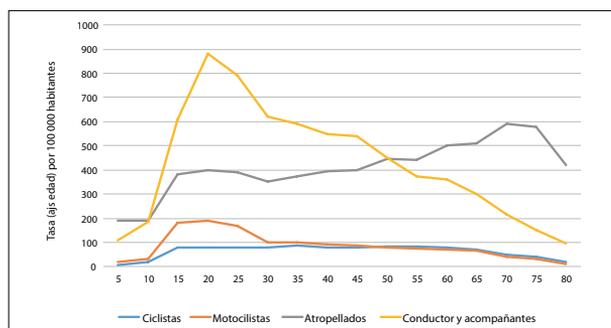


Figura 12. Tasa de AVISA perdidos por tipo de accidente de tráfico, según grupo de edad, México, 2010. Fuente: Lozano, 2014.

de las personas lesionadas permanece con algún tipo de discapacidad (sensorial o motriz) durante toda la vida.

Evidentemente, los AT tienen un fuerte impacto en los sectores pobres y vulnerables (peatones y ciclistas, por ejemplo) de los países de ingresos bajos y medianos como México, por lo que:

1. La mayoría de las víctimas (muertos, lesionados y discapacitados) son personas de escasos recursos que poco se benefician de las políticas implementadas para los desplazamientos en vehículos de motor y de los mecanismos de seguridad social.
2. Las víctimas padecen frecuentemente los inconvenientes del transporte motorizado en cuanto a lesiones, contaminación y segregación social.
3. Al sufrir lesiones de larga duración, por lo general carecen del apoyo económico o de la seguridad social requerida para recuperar la salud.
4. Las víctimas pobres también tienen acceso limitado a la atención de urgencia después de una lesión provocada por vehículos de motor.

Sin embargo, para los fines del presente documento, lo más importante es que los costos de la atención médica prolongada, la muerte de la o las personas que sustentan a la familia, el costo del funeral y la pérdida de ingresos por discapacidad temporal o permanente, pueden sumir a las familias en la pobreza. En consecuencia, las lesiones causadas por el tránsito representan una pesada carga no sólo para la economía mundial y de las naciones, también afectan, y de manera sensible, a la economía familiar. La pérdida de quienes ganaban el sustento, y el costo desproporcionado para atender a los familiares discapacitados, sumen a muchas familias en la pobreza.

No se tienen datos concretos sobre los costos que representa para las víctimas atenderse para recuperar la salud después de sufrir lesiones provocadas por vehículos de motor. Sin embargo, el estudio realizado por Pérez Nuñez y Gómez García (2014) presenta evidencia sobre esta situación. Dichos autores afirman que, antes de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012), poco se sabía sobre la prevalencia de las lesiones causadas por el tránsito (LCT) no fatales por tipo de actor vial. Al analizar la evolución de las LCT, considerando las tres encuestas nacionales de salud más recientes (2000, 2006 y 2012), encuentran que:

1. En 2012 el 1.2% de la población mexicana sufrió LCT no fatales; este porcentaje representa 1.4 millones de personas.

2. La prevalencia de LCT en el país se ha incrementado en un 38.5% del 2006 al 2012, y el incremento es más evidente en hombres, en particular en aquellos en el grupo de edad de 20 a 34 años.
3. Del total de lesionados, 53% correspondía a automovilistas (conductores o pasajeros); 23% a motociclistas; 13% a peatones y 12% a ciclistas. Es importante mencionar que los atropellamientos fueron el tipo de LCT más prevalente en adultos mayores (37%) y en menores de 10 años (38%).
4. También se reportó que un gran número de personas sufre discapacidad permanente como resultado de una LCT.
5. Los datos de la ENSANUT 2012 también demuestran que, de los casi 10 millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad en México, en el 12.3% la discapacidad fue causada por una lesión de tránsito.
6. Además, 16.4% de las personas que sufrieron LCT reportó consecuencias permanentes en su estado de salud, lo que se traduce en un total de 226 591 nuevas personas al año con algún grado de discapacidad derivada de este tipo de lesiones.

Las ENASUT también permiten conocer que las LCT provocaron más de 203 647 muertes entre 2000 y 2012. Y Pérez Núñez y Gómez García (2014) consideran que esta cifra está posiblemente subestimada entre un 17 y 34%, pues un número importante de certificados de defunción no contienen información suficiente para un registro adecuado de la mortalidad y, por lo tanto, son clasificados en códigos no específicos.

Se sabe que la tendencia de la tasa de mortalidad por LCT se ha mantenido estable de 2000 a 2012, y que del total de personas que fallecen por esta causa, 33% corresponde a peatones. Sin embargo, si esta cifra se ajusta por la potencial subestimación, el porcentaje podría ser de 49%. En orden de importancia le siguen los ocupantes de vehículos automotores (34% sin ajuste, 23% con ajuste), los motociclistas (4 contra 3%) y los ciclistas (2 frente a 1%).

Entre los ocupantes de automóviles, el mayor número de muertes corresponde al grupo de personas de 20 a 59 años; la mayoría de los peatones que fallecen son niños menores de 10 años y adultos mayores y, otro dato importante, es el crecimiento que ha experimentado la tasa de mortalidad en los motociclistas: de 2000 a 2011 se incrementó 423.5% en hombres y 436.4% en mujeres, y la tendencia indica que continuará aumentando.

Cuadro 1. Prevalencia de lesiones causadas por el tránsito según sexo y grupo de edad, a partir de las Encuestas nacionales de salud, 2000, 2006 y 2012.

	ENSA 2000 Numero de lesionados	% de la población	ENSANut 2006 Numero de lesionados	% de la población	ENSANut 2011 Numero de lesionados
Hombres	574 712	1.24 (1.07, 1.43)	614 941	1.26 (1.09, 1.45)	875 175
Menos de 10 años	79 779	0.68 (0.49, 0.95)	36 998	0.36 (0.22, 0.60)	35 037
10-19 años	150 965	1.36 (1.03, 1.79)	159 041	1.37 (1.13, 1.66)	217 841
20-34 años	142 014	1.24 (0.91, 1.70)	188 484	1.81 (1.42, 2.30)	410 989
35-59 años	180 752	1.94 (1.47, 2.55)	166 047	1.36 (1.06, 1.75)	170 517
60 y más años	21 202	0.74 (0.39, 1.40)	64 371	1.42 (0.80, 2.52)	40 791
Mujeres	272 232	0.55 (0.46, 0.65)	411 951	0.76 (0.62, 0.94)	502 450
Menos de 10 años	70 151	0.62 (0.44, 0.87)	27 650	0.28 (0.17, 0.45)	17 133
10-19 años	66 094	0.56 (0.41, 0.77)	114 284	1.01 (0.75, 1.36)	120 815
20-34 años	60 199	0.46 (0.33, 0.65)	132 409	1.06 (0.77, 1.46)	174 254
35-59 años	56 681	0.55 (0.37, 0.82)	107 808	0.73 (0.45, 1.18)	166 307
60 y más años	19 107	0.59 (0.33, 1.05)	29 800	0.54 (0.31, 0.92)	23 940
Ambos	846 944	0.88 (0.79, 0.99)	1 026 892	1.00 (0.89, 1.12)	1 377 625
Menos de 10 años	149,930	0.65 (0.51, 0.83)	64 648	0.32 (0.22, 0.46)	52 171
10-19 años	217 059	0.95 (0.77, 1.17)	273 325	1.19 (1.02, 1.40)	338 656
20-34 años	202 213	0.83 (0.65, 1.05)	320 893	1.40 (1.16, 1.70)	585 243
35-59 años	237 433	1.21 (0.96, 1.52)	273 855	1.02 (0.80, 1.29)	336 824
60 y más años	40 309	0.66 (0.43, 1.02)	94 171	0.93 (0.61, 1.43)	64 732

Fuente: Pérez Nuñez y Gómez García (2014).

Para sustentar aún más, aunque sea indirectamente, la relación transporte y pobreza, es importante señalar que en la ENSANUT 2012 (Pérez Nuñez y Gómez García, 2014), se estimó que:

1. Durante el año previo a la encuesta, 320 496 personas fueron hospitalizadas por LCT; esta cifra representa el 7.2% del total de hospitalizaciones.
2. Cada lesionado dura en promedio entre 5 y 6 días hospitalizado, pierde 26 días, y 43% de los lesionados tarda en promedio un año para reincorporarse a su actividad laboral.
3. Además, se estima que 382 113 personas utilizaron los servicios ambulatorios durante los 15 días previos a la encuesta por LCT, lo que constituye el 4.1% del total de usuarios.

4. Si esa tendencia se hubiese mantenido durante todo el 2012, la cifra podría llegar a 9.9 millones de usuarios de servicios ambulatorios.

Para cumplir con el objetivo del presente documento, lo que interesa destacar es que:

1. La magnitud de este problema, en términos monetarios, se estimó en 7 598 millones de dólares durante 2007 desde la perspectiva del sistema de salud, lo que representa el 1% del PIB nacional para ese mismo año.
2. En los hogares y para la economía familiar, las LCT tienen repercusiones monetarias importantes: 8% de los lesionados atendidos en urgencias y 80% de los hospitalizados incurrieron en gastos catastróficos por financiar de su bolsillo la atención médica, por lo que, contar con aseguramiento médico parece insuficiente para sufragar ciertos costos.

Aunque la evidencia para el contexto nacional es, en términos generales, escasa, y puede mejorarse su calidad, ya se cuenta con información de gran utilidad para la toma de decisiones y para llevar a cabo la planeación de programas e intervenciones en salud.

### **Avances para la construcción de un mapa de la relación transporte-pobreza**

La dimensión geográfica del transporte facilita el análisis de la relación entre accidentes de tránsito y pobreza desde una perspectiva espacial o territorial. Lo primero es georreferenciar dónde se encuentran los grupos pobres (como porcentaje de la población total de una región o en función de indicadores, como por ejemplo la marginación); segundo, conocer el impacto que tienen las lesiones provocadas por vehículos de motor sobre los grupos más vulnerables de las vialidades urbanas y en carreteras; y tercero, realizar algebra y análisis espacial para cruzar o sobrepone mapas con datos de pobreza, sobre otros con distintos atributos de los AT, con el fin de construir el mapa de la relación entre accidentes de tránsito y pobreza.

Considerando que los datos nacionales encubren las diferencias obvias que tiene un país tan grande y heterogéneo como México, se presentan algunos ejemplos de la distribución territorial de los AT a escala estatal y municipal, con base en los registros de ATUS acumulados para el período 1990-2013, así como algunos datos relativos a los grupos más vulnerables de las vialidades mexicanas.

Como se observa en la Figura 13, se identifican cuatro segmentos o grupos de acuerdo al porcentaje de AT registrados en cada entidad: en primer lugar, Nuevo León cuenta con aproximadamente el 18%; el segundo grupo está representado por Jalisco y Chihuahua con 10.7 y 9.7%, respectivamente. Un tercer grupo, conformado por siete entidades, registran entre 3.7 y 5%. Por último, 22 estados constituyen el grupo de menor frecuencias de ATUS; dichas entidades acumulan el 35.1%. Si se suman los siniestros viales de Nuevo León, Jalisco y Chihuahua, el 38.1% del total de AT se concentra en solo tres entidades. Si se consideran las 7 siguientes por su porcentaje de AT, en sólo 10 entidades se concentra el 68.6%, y el 31.4% restante se distribuye irregularmente en las otras 22 entidades (Figura 13).

Estas cifras ponen de manifiesto tres cosas sumamente importantes: la primera, que la distribución territorial de la inseguridad vial no es aleatoria, se conjugan factores socioeconómicos y físico geográficos que se pueden conocer con certeza y sobre los cuales se puede incidir en términos preventivos. En segundo lugar, se identifican patrones territoriales de distribución con alta concentración de AT (Chias y Martínez, 2004); nótese, por ejemplo, la predominancia del registro en las entidades del norte (Figura 13). Y, en tercer lugar, la identificación de estos patrones territoriales representa un insumo para delinear planes preventivos

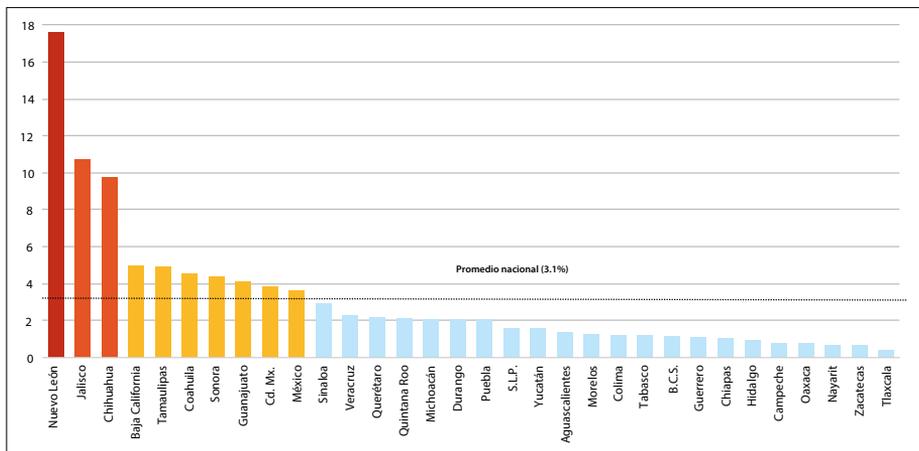


Figura 13. Entidades Federativas según porcentaje de Accidentes de tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas, 1990-2013. Fuente: elaboración propia con datos del INEGI: “Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1997-2012, Consulta Interactiva de Datos (Cubos OLAP) y, Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1990-1996, Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

(de corto, mediano y largo plazo), considerando las particularidades geográficas y socioeconómicas regionales, lo que incrementa las posibilidades de aplicar intervenciones preventivas exitosas.

Por supuesto, se requiere trabajar en la generación de indicadores robustos que permitan combinar distintos atributos para promover y fundamentar la política pública en materia de prevención de la inseguridad vial. Puede ocurrir que entidades con alta frecuencia de AT tengan baja letalidad, o viceversa, que con pocos accidentes se registre un gran número de heridos o muertos. Estas variaciones se pueden empezar a distinguir con los datos de la Figura 14, donde se aprecia el comportamiento estatal de cada una de las variables consideradas.

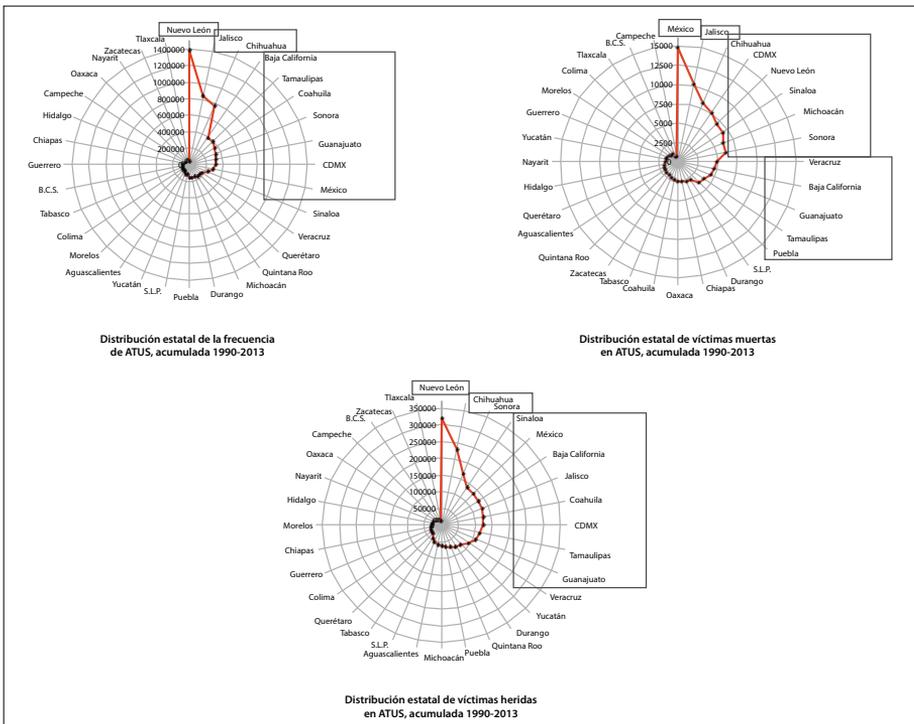


Figura 14. Comportamiento estatal de las variables consideradas en este trabajo. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: “Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1997-2012, Consulta Interactiva de Datos (Cubos OLAP) y, Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1990-1996, Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

En primer lugar, nótese la predominancia de entidades del norte, centro occidente y centro en el registro de accidentes, muertos y heridos, contra los menores valores en el sur y sureste de México. En segundo lugar, vale la pena advertir las distintas combinaciones que se pueden dar para calificar a las entidades con alta frecuencia de accidentes, alto registro de heridos y menor prevalencia en muertes, como es el caso de Nuevo León. Probablemente este perfil sea de los más interesantes para cuantificar discapacidad, orfandad y empobrecimiento familiar a causa de lesiones no intencionales provocadas por vehículos de motor.

El estado de Jalisco registra muchos accidentes (segundo lugar nacional) muchos muertos (segundo lugar) pero menos heridos (séptimo lugar). En cambio, el Estado de México, que aparece en el décimo lugar por frecuencia de AT, ocupa el primero por defunciones y el quinto lugar por heridos. Es decir, con relativamente pocos accidentes registra alta severidad.

En este cúmulo de posibilidades, y para ir acercándose a la identificación de las entidades con mayores problemas de empobrecimiento familiar a causa de los accidentes de tránsito, podría considerarse como primer atributo a los heridos, por la discapacidad temporal o permanente que generan; en segundo lugar a los muertos por los costos de funeral, la orfandad y crisis que provocan en la estructura y economía familiar y, en tercer lugar, a la frecuencia de accidentes viales.

Aunque el alcance de este documento exploratorio no implica la generación de algoritmos y la construcción de modelos cartográficos (Chias y Cervantes, 2008) que se pretenden construir para el análisis de la relación transporte pobreza, es conveniente mostrar algunos ejercicios metodológicos que se están desarrollando para ver la contribución del análisis geoestadístico y espacial.

En la Figura 15 se muestra la construcción de grupos de entidades federativas jerarquizadas considerando el registro acumulado de muertos, heridos y sólo daños generados por los accidentes de tránsito registrados durante 23 años. Para este análisis se utilizó el método estadístico de conglomerados, en particular el método de participación Ward, en combinación con la distancia euclidiana cuadrada. Con este tipo de análisis estadístico multivariado se agrupó a las 32 entidades federativas en función de la similitud que guardan entre ellas, de acuerdo con una valoración simultánea de las tres variables consideradas: eventos mortales, eventos con heridos y eventos con sólo daños, es decir, 23 datos anuales para cada clase de evento. El resultado al que se pretende llegar, con este y otros procedimientos derivados del análisis espacial, más que la identificación de grupos con características similares, es la generación de conocimiento para la toma de decisiones con fines preventivos.

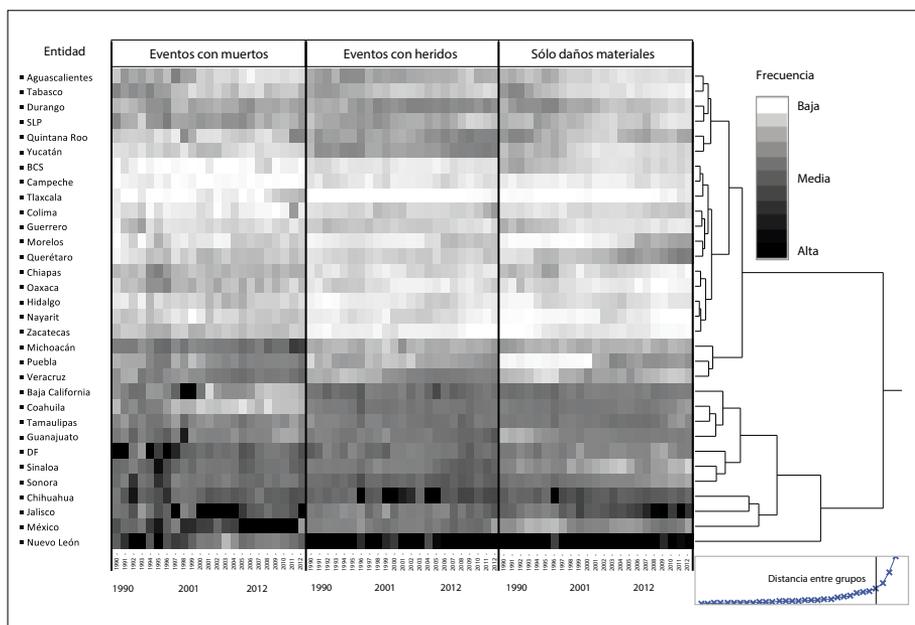


Figura 15. Tipología estatal de siniestralidad vial en zonas urbanas de México, 1990-2012. Fuente: elaborado por la Unidad GITS del Instituto de Geografía, UNAM, con datos del INEGI, 1990-2013.

Destacan a simple vista tres grandes grupos: el de mayor registro de eventos, muertos y heridos (colores más oscuros) desde Nuevo León a Michoacán, el de resultados medios de Yucatán a Aguascalientes y en la parte central de la Figura 15 las entidades que registran las menores frecuencias en accidentes, muertos y heridos.

Además, para identificar a los pobres más afectados por lesiones provocadas por vehículos de motor será necesario trabajar a distintas escalas, siempre y cuando se tengan los datos necesarios. Por ejemplo, se cuenta con información para empezar a construir modelos cartográficos a escala municipal sobre frecuencia de accidentes de tránsito (Figura 16) y también para conocer los patrones de distribución correspondientes a los atropellados (Figura 17).

A escala nacional, trabajando con sólo 160 municipios que concentran al 86% de los accidentes, se podría implementar un programa que permita focalizar la atención y los recursos para realizar intervenciones preventivas de corto plazo con un mínimo de recursos. Estos municipios se localizan en la Figura 1 y nos

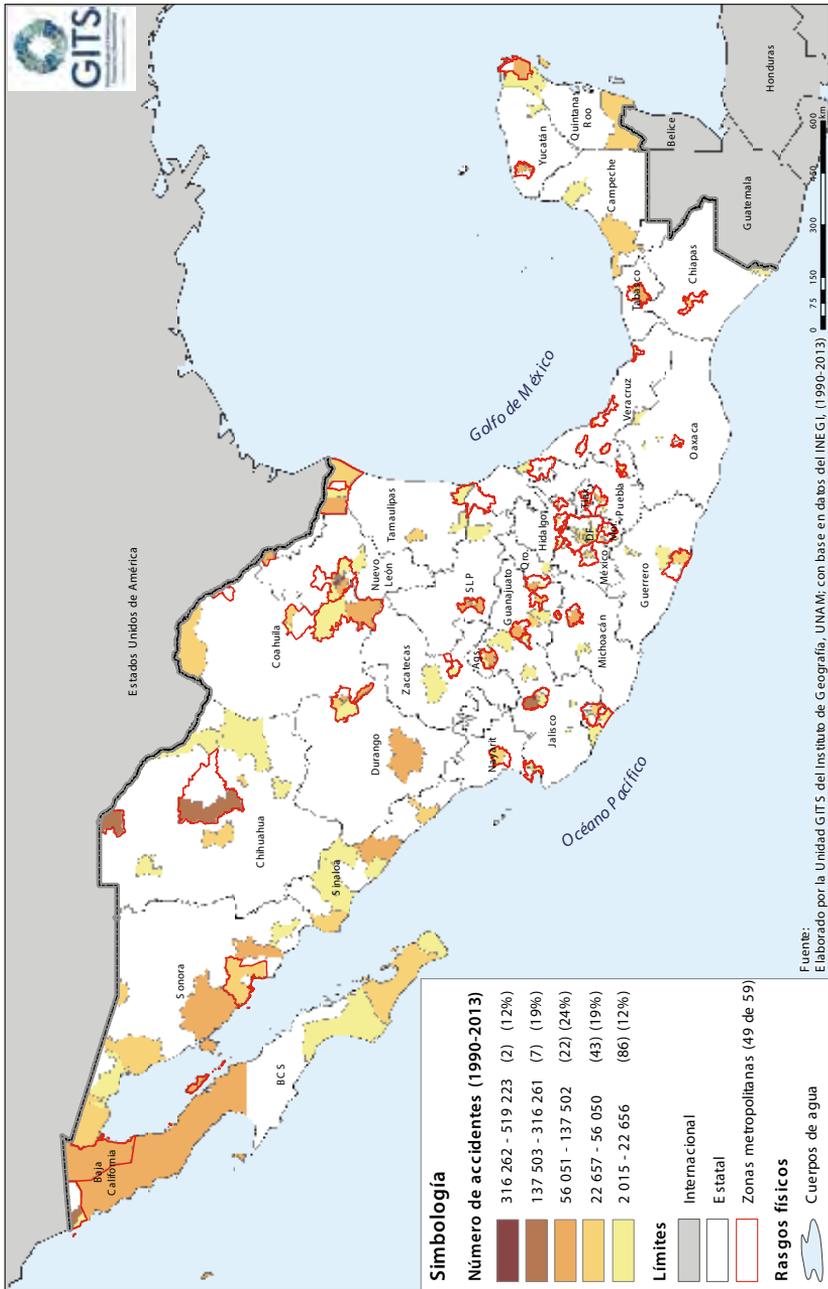


Figura 16. 160 municipios con mayor frecuencia de accidentes de tránsito (ATUS), 1990-2013. Fuente: elaborado en la Unidad GITS, 2014, con datos de 1) Estadística de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas, Sistema de Consulta Interactiva, SIMBAD, INEGI, México, varios años y 2) Estadísticas de accidentes de tránsito en la red carretera de México, SCT, México, varios años.

advierten que los factores de riesgo muy probablemente serán diferentes en la frontera norte que en las zonas turísticas o grandes ciudades. El contexto socioeconómico y físico geográfico es importante para el desarrollo e implementación de modelos preventivos.

En cuanto a la distribución de atropellados, la Figura 17 muestra los 142 municipios que concentran al 85% de los atropellados en zonas suburbanas, lugares donde se aloja la población con menores recursos económicos de nuestras ciudades. En principio, estos municipios podrían ser prioritarios para el diseño de una política pública con fines de contención y prevención de personas atropelladas, al permitir focalizar los recursos y asegurar resultados.

En cuanto a los grupos vulnerables la Figura 18 indica que:

1. Los atropellados registran tendencia a incrementarse hasta el 2003, año en el que registraron su máxima participación y a partir de entonces comienzan a disminuir.
2. Los atropellados fueron los usuarios de vialidades más vulnerables hasta el 2005
3. Las colisiones con motociclistas, que se encontraban en el último lugar en 1997, se incrementan y registran su máxima participación en el 2008. Esta situación tiene que ver con el bajo costo de este modo de transporte, las facilidades que se dan para su compra, el congestionamiento de automóviles y la laxa normatividad exigida a los conductores de motos para conducir y protegerse (alta velocidad, manejo inadecuado y uso obligatorio de casco).
4. Los ciclistas en el lapso considerado se ubican en el tercer lugar y su máxima participación la registraron en el 2005, a partir de ese año tienden a disminuir, aparentemente debido a las acciones que se han realizado en diversas ciudades mexicanas para fomentar el uso seguro de las bicis mediante la construcción de un gran número de ciclovías.

## **Conclusiones**

Aunque no se tienen estudios de caso y a profundidad de la relación transporte-pobreza por accidentes de tránsito, es evidente que este tipo de siniestros están relacionados con la pobreza. Paradójicamente, en los países subdesarrollados como el nuestro, donde gran parte de la población no dispone de vehículos motorizados, la mayoría de las víctimas de accidentes viales (heridos y muertos) no son los

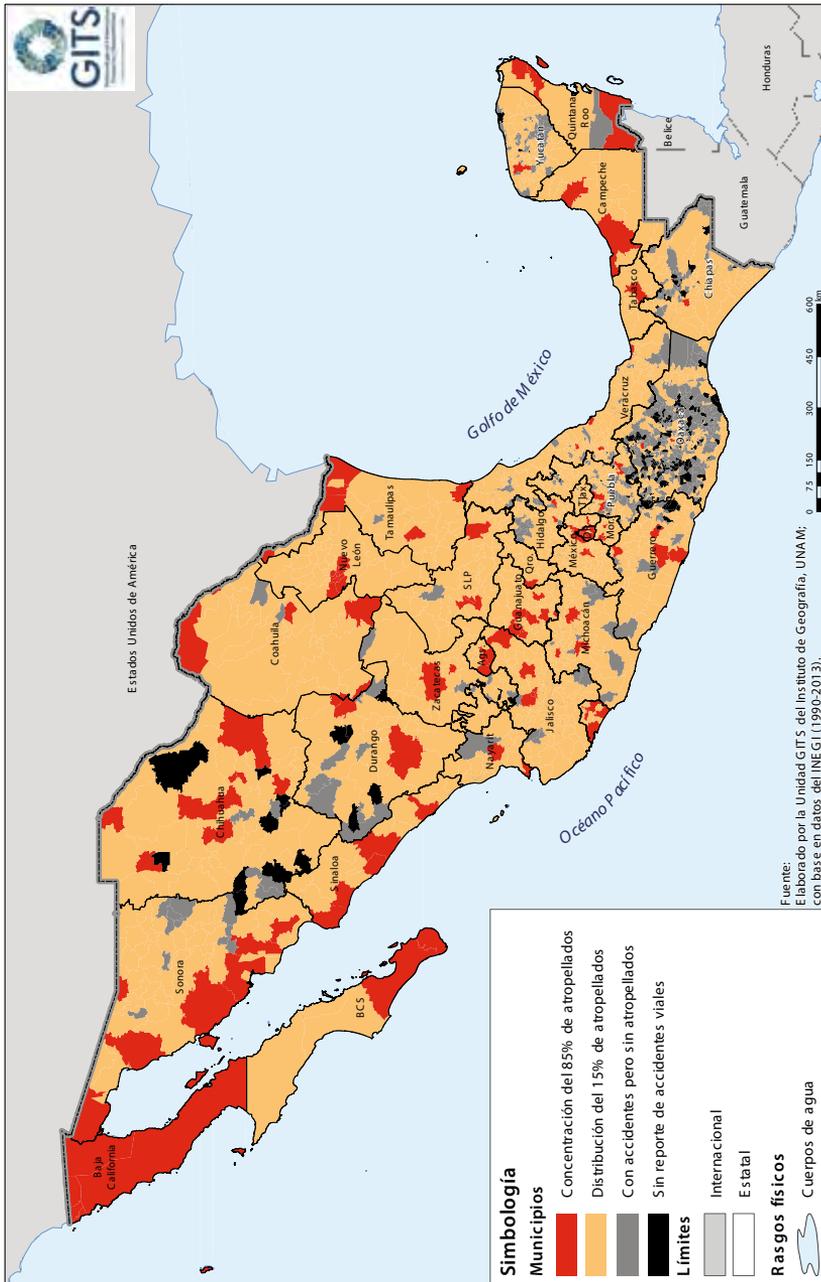


Figura 17. Zonificación nacional de municipios según distribución de atropellados en ATUS, 1990-2013. Fuentes: elaborado en la Unidad GITS 2014, con datos de 1) Estadística de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas, Sistema de Consulta Interactiva, SIMBAD, INEGI, México, varios años y 2) Estadísticas de accidentes de tránsito en la red carretera de México, SCT, México, varios años.

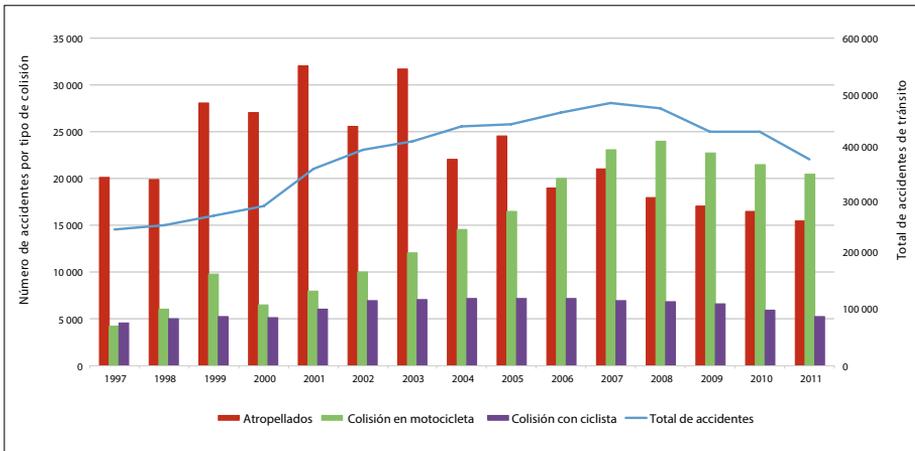


Figura 18. Accidentes de tránsito por tipo de colisión. 1997-2011. Fuente: elaboración propia con datos del INEGI: “Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1997-2012, Consulta Interactiva de Datos (Cubos OLAP) y, Estadística de Accidentes de Tránsito en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS)” 1990-1996, Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). El análisis espacial a distintas escalas geográficas (multiescalar) tiene como propósito identificar patrones territoriales y caracterizarlos, para formar grupos a los que van dirigidas acciones diferenciadas: contención, prevención, disminución de mortalidad o morbilidad en grupos vulnerables, entre otros aspectos, con el fin de caracterizar territorialmente la relación transporte pobreza y la generación de insumos básicos para sustentar una Política Pública Nacional Preventiva.

ocupantes del vehículo, sino los peatones, motociclistas y ciclistas. Los pobres, como lo reconoce la OMS, se encuentran entre los usuarios más vulnerables de las vialidades urbanas y en carreteras.

Un alto porcentaje de las víctimas de AT involucra hombres y mujeres en edad productiva y como la mayoría no tienen seguro ni acceso a la seguridad social, los pobres padecen y sufren las consecuencias sociales (incluyendo daños mentales o psicológicos, inmovilidad y aislamiento por estar discapacitados, menor calidad de vida, etc.) y económicas (costos para recuperar la salud, lo cual puede tardar meses o años) de los accidentes viales. Una familia de escasos o medianos recursos puede convertirse en pobre prácticamente de la noche a la mañana si el sostén de la familia muere o queda incapacitado.

Para disminuir los impactos de los AT en la economía familiar de los pobres no basta con dimensionar la magnitud del empobrecimiento, se requiere, considerando a los accidentes de tránsito como factores contribuyentes de la pobreza,

identificar dónde, cuándo, cómo y a quién o quiénes afectan las lesiones, discapacidades y muertes provocadas por los vehículos de motor y actuar sobre las causas fundamentales (o factores de riesgo) para poder reducirlos.

El enfoque espacial puede contribuir significativamente a generar el conocimiento que se requiere para atacar los orígenes de los AT y contenerlos y prevenirlos. El mapa de la relación transporte-accidentes-pobreza, que se debe construir a diferentes escalas temporales y territoriales, será un insumo valioso para cumplir con este propósito y reducir su gravedad y sus costosas consecuencias.

## Referencias

- Agudo, A. (2014), “Menos pobres, pero más vulnerables, El PNUD alerta del peligro de una marcha atrás en los avances en la lucha contra la pobreza”, *El País*, 24 de julio, México.
- Barter, P. A. (1999), “Transport and urban poverty in Asia: a brief introduction to the key issues”, *Regional Development Dialogue*, núm. 20, pp. 143-163.
- Chias, L. y A. Cervantes (2008), *Diagnóstico espacial de los accidentes de tránsito vial en el Distrito Federal*, Secretaría de Salud, DF, México, 283 p.
- Chias, L. y Martínez A. I. (2004), *Atlas de la Seguridad Vial en México*, Organización Panamericana de la Salud, SSA e IGg-UNAM, D. F., México. (CD-ROM).
- Guzmán Negrete, M. (2013), Presentación del Observatorio Vial de CESVI México.
- Heredia Pi, I. (2014), “Costo de las lesiones no intencionales”, en Hajar Medina, M. C., *Los accidentes como problema de salud pública en México, retos y oportunidades*, Academia Nacional de Medicina, México.
- Hajar Medina, M. C. (2014), *Los accidentes como problema de salud pública en México, retos y oportunidades*, Academia Nacional de Medicina, México.
- Hook, W. (1998), *Transport and Sustainable Human Settlements: A UNDP Policy Overview*, Institute for Transportation and Development Policy (ITDP), New York.
- INSP (2012), *Encuesta nacional de salud y nutrición (ENASUT)*, INSP, México.
- IV CISEV (2014), Congreso Iberoamericano de Seguridad Vial, Cancún, México.
- Litman, T. (1996), *Evaluating Transportation Equity*, Victoria Transport Policy Institute, Canadá.
- Lozano, R. (2014), “La carga de las lesiones no intencionales”, en Hajar Medina, M. C., *Los accidentes como problema de salud pública en México, retos y oportunidades*, Academia Nacional de Medicina, México, pp. 17-39.

- Murray, C. J. L., M. Ezzati, A. D. Flaxman, S. Lim, R. Lozano, C. Michaud, M. Naghavi, J. A. Salomon, K. Shibuya, T. Vos, D. Wikler, A. D. Lopez (2012), “GBD 2010: design, definitions, and metrics”, *Lancet*, vol. 380, pp. 2063-2066.
- OMS (2004), *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*, OMS, Ginebra.
- OMS (2009), *Informe sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas*, OMS, Washington, D.C.
- OMS (2011), Proclamaron en 2010 el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020.
- Pérez Nuñez, R. y L. Gómez García (2014), “La vía pública y las lesiones causadas por el tránsito” en Hajar Medina, M. C. *Los accidentes como problema de salud pública en México, retos y oportunidades*, Academia Nacional de Medicina, México, pp. 69-106.
- SCT (2011), *Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México.
- ST CONAPRA (2011), *Tercer Informe sobre la situación de la seguridad vial*, SCT, CONAPRA, México.
- ST CONAPRA (2014), *Informe sobre la situación de la seguridad vial*, SCT, CONAPRA, México.
- WHO (2009), *Global status report on road safety: time for action*, World Health Organization.
- WHO (2013), *Global status report on road safety 2013. Supporting a decade of action*, World Health Organization, Geneva, Suiza.
- Vasconcellos, E. A., A. Brasiliense, C. Contreras-Montoya, J. Oviedo, L. Chias Becerril, M. Hajar Medina, R. Lozano y A. M. Dellinger (2010), Seguridad vial, salud y políticas públicas, en OPS, *Determinantes ambientales y sociales de la salud*, McGraw-Hill, OPS, Washington, pp. 511-532.



# **Capítulo 9. Las farmacias con consultorios médicos anexos como alternativa de servicios de salud para los pobres. El caso de la Magdalena Contreras, Ciudad de México\***

*Flor M. López*

Departamento de Geografía Social  
Instituto de Geografía, UNAM

## **Introducción**

Para la población pobre que no cuenta con derechohabiencia o con algún otro tipo de seguridad social, los consultorios médicos anexos a farmacias (CMAF) se han convertido en su principal alternativa de servicio de salud. No obstante, hay una población que, aunque cuenta con algún tipo de derechohabiencia, prefieren en la mayoría de las ocasiones acudir a la atención médica que ofrece esta modalidad de atención.

La importancia que han adquirido estos establecimientos se debe a las dimensiones de su crecimiento. De acuerdo con la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), en 2015 se registraron 28 000 farmacias en todo el país, de las cuales 15 000 cuentan con un consultorio anexo, lo cual significa que más de la mitad (53%) de las farmacias a nivel nacional reportan este esquema de servicio de salud.

Por lo anterior, se induce que la proliferación de este tipo de establecimientos se han convertido en una alternativa de acceso a los servicios de salud para la población en condición de pobreza y con derechohabiencia.

\* Este trabajo fue realizado gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) con clave RA300213 denominado "Pobreza urbana y Acceso a los servicios de agua y salud en las delegaciones Magdalena Contreras y Xochimilco, el cual estuvo bajo la coordinación de la Dra. Flor M Lopez.

Las razones por las que la población pobre y con derechohabiencia decide recurrir a estos establecimientos son varias: una de ellas, y quizá la principal, es porque allí la consulta médica y los medicamentos son más baratos y, frecuentemente, hay disponibilidad de ambos, y en algunos casos ofrecen además servicios de laboratorio clínicos. Una segunda razón se refiere a la proximidad y disponibilidad, es decir, estos establecimientos están localizados en espacios cada vez más cercanos a los pobres y cada vez hay más establecimientos de este tipo, esto es, que los pobres tienen más alternativas y mayor seguridad de acceder a un servicio de salud. Una tercera es la referente a la calidad de la atención, que suele ser buena en cuanto a tiempo, atención, trato, etc. Y la cuarta tiene que ver con el nivel con el que se resuelve su estado de salud: a pesar de que sea resuelta de forma parcial o temporal, acuden con mayor frecuencia.

Por otro lado, la proliferación de CMAF obedece a una lógica de cubrir un mercado potencial, en este caso son los pobres, lo cual garantiza un uso frecuente del servicio. No obstante, a pesar de que esos establecimientos proliferen, su infraestructura no cuenta con los requerimientos mínimos establecidos por la ley en cuanto al espacio y los accesorios que intervienen en una consulta completa, como es la cama de auscultación, por mencionar uno de ellos, es decir, se requiere una inversión muy baja para su establecimiento y eso repercute en la calidad de la atención.

Por otra parte, la atención médica puede ser preventiva o de detección más no de tratamiento y control; por lo regular se tiende a dar atención a aquellas enfermedades de rápida curación, como las respiratorias, gastrointestinales y dolores de cabeza.

Por lo anterior, el objetivo de este capítulo es caracterizar los servicios de salud dirigidos a la población pobre, así como analizar y discutir las ventajas y desventajas de los CMAF como alternativas adecuadas para resolver el estatus de salud de la población que se encuentra en condición de pobreza.

### **¿Quién atiende a los pobres?: caracterización de los servicios de salud en los espacios con población de bajos ingresos**

Los servicios de salud en México están diversificados y fragmentados. Por un lado, diversificados porque existen al menos dos instituciones principales que ofrecen servicios de salud, una de esas dos instituciones es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que da servicios a los trabajadores del sector público y

privado, mientras que la otra institución es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que presta servicios de salud únicamente a los trabajadores empleados por el Estado. Existen otras instituciones gubernamentales que también cubren a sus trabajadores, como es Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Secretaría de Marina (SEMAR).

Por otro lado, los servicios de salud están fragmentados porque existen otras modalidades a las que puede acceder la población que no tiene empleo o derechohabencia, o que se encuentra en una situación de desventaja socioeconómica. Tal es el caso del Seguro Popular, el cual pertenece al Sistema de Protección Social en Salud, y que requiere que se cubra una cuota anual familiar. Otros son los servicios que la Secretaría de Salud ofrece para la población que se encuentra en situación de desventaja, como mujeres, niños y adultos mayores. Y, como mencionamos, existen los CMAF, que ofrecen precios muy bajos para sus consultas y medicamentos, razón por lo cual pueden considerarse servicios de salud privados con “orientación popular”.

A continuación se explica algunos rasgos de la diversificación y la fragmentación de los servicios de salud, específicamente en la Ciudad de México (Cd. Mx.), como es la desigualdad y la deficiencia en cuanto a la derechohabencia y cuáles son los servicios de salud que atienden a los pobres.

En la Cd. Mx., se calculó que en 2005 había 3 719 053 personas sin derechohabencia, cantidad que disminuyó hacia el 2010, año en que se registraron 2 297 074 personas bajo dicha categoría.

A nivel territorial, en la Cd. Mx. se identifica una desigualdad muy marcada de la derechohabencia. Por un lado, como se observa en el Cuadro 1, existen cuatro delegaciones de un total de dieciséis (Tlalpan, Xochimilco, Tlahuac y Milpa Alta), donde casi la mitad de su población no tienen derechohabencia. En cambio hay delegaciones que no llegan a rebasar el 30% de su población en dicha situación. En el 2010, el 53% de la población derechohabiente en la Cd. Mx. estaba afiliada al IMSS, mientras que solo el 19% al ISSSTE, y el 27% a otros servicios de salud, como PEMEX, SEMAR o alguno privado (Cuadro 1).

Por otro lado, es relevante señalar la importancia que adquiere el Seguro Popular en la Cd. Mx., ya que en el año 2005, el Gobierno de la Ciudad consideró incorporar al Seguro Popular como una política para ampliar la cobertura de los servicios de salud. Esta modalidad de derechohabencia está enfocada en atender a aquella población que no cuenta con algún empleo, que trabaja por cuenta propia y que no tiene ningún tipo de cobertura de seguridad social; en particular, se beneficia más a la población con mayores necesidades, es decir, mujeres embarazadas, familias que habitan zonas de alta y muy alta marginación

Cuadro 1. Situación de derechohabencia en la Ciudad de México, 2000-2010.

Delegación	Población derechohabiente			Población sin derechohabencia			Familias afiliadas al Seguro Popular 2010
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	
Distrito Federal	51.69	53.61	63.78	45.94	42.65	33.57	9.29
Álvaro Obregón	50.02	56.79	68.06	47.13	40.57	30.03	12.34
Azcapotzalco	63.13	64.65	72.59	34.39	31.99	24.87	8.9
Benito Juárez	58.12	64.22	68.01	37.04	27.81	24.49	2.75
Coyoacán	55.66	59.51	66.38	40.81	36.25	29.69	10.32
Cuajimalpa	42.57	54.39	66.08	52.53	41.46	31.03	6.55
Cuauhtémoc	53.3	53.09	64.01	42.83	39.33	32.13	11.82
Gustavo A. Madero	53.4	56.39	67.75	44.67	40.9	30.75	16.37
Iztapalapa	46.73	47.21	60.38	51.31	50.52	38.3	20.88
Iztacalco	54.29	55.52	64.96	43.24	41.06	32.4	5.68
Magdalena Contreras	49.85	56.46	64.49	46.89	47.77	33.11	13.56
Miguel Hidalgo	53.94	61.85	69.7	40.83	30.73	23.82	8.4
Milpa Alta	33.91	32.19	52.99	64.57	66.14	46.25	22.81
Tlahuac	48.25	47.76	58.72	49.45	50.12	40.3	21.73
Tlalpan	48.69	50.57	56.51	48.54	44.99	40.54	24.7
Venustiano Carranza	52.25	52.35	63.81	43.12	42.41	32.77	7.8
Xochimilco	45.89	45.31	53.55	51.5	51.01	43.16	19.93

Fuente: INEGI (2000, 2005 y 2010).

y personas que cuenten con algún padecimiento que se considere de alto impacto económico en el gasto del hogar, como personas con cáncer o sida. Así se favorece el acceso gratuito a la atención médica-quirúrgica y a los servicios farmacéuticos y hospitalarios.

De acuerdo con lo anterior, en la Cd. Mx. el 9.40% de las familias están afiliadas al Seguro Popular. Las delegaciones con los mayores porcentajes de población sin derechohabencia coinciden con los más altos porcentajes de familias

afiladas al Seguro Popular: nuevamente, Tlalpan, Tláhuac y Milpa Alta concentraron el 24, 21 y 22%, respectivamente (INEGI, 2010).

### **¿Quién atiende a los pobres?: distribución territorial de servicios de salud en los espacios pobres**

En el espacio intraurbano de la Cd. Mx. existe un escenario socio-territorial fragmentado y/o diversificado de los servicios de salud, ya que se identifican al menos dos modalidades de este tipo de servicios que atienden a los pobres. La primera se refiere a los servicios de salud que ofrece el gobierno local de la Cd. Mx., denominados Centros de Salud Comunitarios, catalogados como servicios de salud públicos, y la segunda es la modalidad de CMAF.

En 2001 se crearon los Centros de Salud Comunitarios mediante el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), cuyo objetivo principal fue darle atención gratuita a todos aquellos residentes de la Ciudad de México sin derechohabiencia o que no tuvieran seguridad social y que, desde la perspectiva territorial, permitiera cubrir aquellas zonas con niveles de marginación muy alto y alto que carecían de dicha infraestructura (SSA-DF, 2004:6).

Sin embargo, este programa dio como resultado una cobertura muy desigual y muy deficiente a nivel territorial. Por una parte, como se observa en el Cuadro 2, proliferan los centros de salud de primer nivel donde solo existe un médico y una enfermera (96 establecimientos); le siguen en relevancia los centros de tercer nivel que ofrecen consultas médicas, farmacia y análisis de laboratorio clínicos (59 establecimientos) y por último solo existen 46 establecimientos de segundo nivel. Por otra parte, donde hay más población sin derechohabiencia es donde más se requiere de centros de salud comunitarios. Finalmente, en 2010 el 40% de los servicios otorgados por estos establecimientos lo concentraban solo tres delegaciones.

Con se desprende de lo anterior, todavía es muy deficiente la política social enfocada a los sectores más pobres de la población, lo que propicia que este sector prefiera asistir a los centros de salud comunitarios de más alto rango.

Los centros de salud comunitarios también presentan un déficit importante en cuanto a su atención, ya que cada vez más atienden a un mayor número de población, incluidos derechohabientes o afiliados al Seguro Popular. Este sector asegurado prefiere tratarse en estos centros de salud que en los servicios a los que están afiliados, los que en muchos casos no les garantizan un buen servicio de salud, lo que vuelve más deficiente el sistema.

Cuadro 2. Distribución de los Centros de Salud Comunitarios en el Distrito Federal.

Jurisdicción delegacional	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Total	Servicios otorgados en los centros de salud	%
Álvaro Obregón	6	1	6	13	241 838	5.3
Azcapotzalco	9	3	3	15	216 675	4.75
Benito Juárez	2	0	2	4	181 779	3.99
Coyoacán	5	4	3	12	251 114	5.51
Cuajimalpa	9	0	2	11	93 015	2.04
Cuauhtémoc	0	0	5	5	459 371	10.07
Gustavo A. Madero	18	9	5	32	608 109	13.34
Iztapalapa	0	1	4	5	205 352	4.5
Iztacalco	10	7	5	22	736 446	16.15
Magdalena Contreras	6	1	2	9	105 420	2.3
Miguel Hidalgo	0	0	5	5	292 619	6.42
Milpa Alta	7	3	1	11	118 741	2.6
Tlahuac	3	4	2	9	231 304	5.07
Tlalpan	11	3	5	19	242 633	5.32
Venustiano Carranza	5	5	4	14	365 496	80.2
Xochimilco	5	2	5	12	210 067	4.61
Distrito Federal	96	42	59	198	4 559 979	100

Fuente: Secretaría de Salud del Distrito Federal.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 señala que 3 de cada 10 personas derechohabientes prefieren los servicios de salud privados, ya que en las instituciones a las que se encuentran afiliados existe un exceso en la demanda lo que hace insuficiente la calidad del servicio (Cruz, 2012:43).

En el 2012, el secretario de Salud del Gobierno de la Cd. Mx. reportó que existen 4 millones de personas afiliadas al PSMMG y que, además, se atiende a 250 mil personas de otras entidades. También destacó que en seis años la afiliación creció de 56 a 85% (Llanos, 2012:40). Esto trae como consecuencia que

se incremente la demanda de los servicios de salud de los centros comunitarios no solo de parte de la población de bajos ingresos sino también de aquellos con derechohabencia.

Con respecto a los servicios que se ofrecen en los CMAF, se identifica la presencia cada vez mayor de una nueva modalidad de atención de salud, pues proveen atención médica y de medicamentos a los precios más bajos, lo que hace que la población pobre pueda acceder con mayor facilidad a los servicios de salud que ofrece esta modalidad.

### **Ventajas de los consultorios médicos anexos a farmacias como alternativa de servicios de salud para los pobres**

En México, los CMAF adquirieron importancia entre la población de bajos recursos, debido a la flexibilidad en los precios de sus medicamentos y de sus consultas médicas. Estos están alcanzando tal dimensión en el ámbito urbano que, poco a poco, han ido sustituyendo el uso de los servicios de salud públicos por parte de la población que es derechohabiente del IMSS, el ISSSTE o el Seguro Popular, o que hacían uso de los centros de salud de la Secretaría de Salud Federal.

La rápida difusión de esta modalidad de atención a la salud refleja que no solo se cubre una demanda insatisfecha de la población con derechohabencia, sino que cada vez son una alternativa de atención médica para los pobres, lo cual ha propiciado un mayor uso de este tipo de establecimientos.

En los espacios pobres, específicamente los de la periferia urbana de la Cd. Mx., existe un amplio espectro de este tipo de establecimientos que facilitan el acceso a los servicios de salud, ya que tendieron a incrementarse por el rol que desempeñaron sus propietarios al identificar la carencia de infraestructura de salud pública, así como la localización de la mayoría de la población sin derechohabencia, es decir, “descubrieron” un mercado potencial como es el de la salud.

De esta manera, la respuesta a dichas carencias de infraestructura y derechohabencia fue acercar a los pobres los servicios de salud a través de una nueva modalidad, como el abaratamiento de los medicamentos y de las consultas médicas. Como lo explica Garrocho (2011:217), las estrategias innovadoras de este tipo de establecimiento son muy atractivas para los pobres por dos elementos esenciales: el primero se refiere al precio, que suele ser bajo, con un servicio por lo general de buena calidad y con flexibilidad de horarios; y el segundo tiene que ver con la tendencia a localizarse en los espacios que socioterritorialmente han dejado vacíos los servicios públicos de salud, y porque su localización reduce una serie de difi-

cultades que experimenta la población pobre como es la no accesibilidad (tiempo, distancia y costo). Estos son dos elementos que logran *fidelidad* en el mercado al que pueden acceder los pobres, y que, a su vez, explican el patrón de distribución-concentración de este tipo de establecimientos en la periferia urbana.

Por otro lado, desde el punto de vista social y territorial, los CMAF ofrecen un servicio de salud más integral, pues reciben varios servicios a la vez: atención médica, disponibilidad de medicamentos, y en algunos casos, hasta servicio de laboratorio de análisis clínicos y consulta dental, con precios muy bajos y, en ocasiones, promociones para determinados análisis.

Desde el punto de vista social, esta modalidad se ha extendido hasta las tiendas departamentales, como las de autoservicio, ampliando las alternativas de disponibilidad y de comodidad para su uso (consulta médica) y consumo (medicamentos).

Finalmente, desde el punto de vista institucional contribuyen a disminuir la carga de consultas de los médicos de los servicios públicos y privados.

### **Desventajas de los consultorios médicos anexos a farmacias como alternativa de servicios de salud para los pobres**

Hay poca información sobre la distribución, funcionamiento y calidad de la infraestructura de los CMAF, lo cual es un indicio del desconocimiento de las autoridades encargadas de la regulación de este tipo de establecimientos que ofrecen servicios de salud; también se carece de un monitoreo recurrente acerca del funcionamiento del personal contratado.

Lo anterior explicaría que el uso y consumo de los servicios médicos de los CMAF podría significar que los pobres pueden ser más pobres por utilizar y contar con este tipo de acceso de atención médica. Y es que a pesar de que los CMAF representan una alternativa más de acceso a los servicios de salud para los pobres, se puede considerar que este tipo de acceso no “es un estándar de justicia” o que “no es una forma adecuada de uso de un servicio formal”; según Pirie (1974), o bien, de acuerdo con Ricketts (2010:523), que se considere como una “oportunidad” de acceso a los servicios de salud de baja calidad.

Lo anterior puede explicarse por varias razones. La primera a que el crecimiento de este tipo de servicios de salud se dio de forma acelerada y sin un seguimiento desde que surgieron. Este aumento se dio a partir de 2002, de acuerdo

con datos de la COFEPRIS:<sup>61</sup> en 2002 había 1 000 CMAF, en 2010 eran 4 300, hasta contabilizar para 2014 más de 15 000 farmacias, esto es, se registró un crecimiento de 340% entre 2010 y 2014. Sin embargo, ante un incremento tan acelerado, la COFEPRIS puso atención hasta 2013, año en que implementó una *Estrategia para el Fortalecimiento de la Regulación en Farmacias y Consultorios* con el objetivo de garantizar que los CMAF cumplan con la normatividad para el buen funcionamiento y calidad del servicio. La aplicación de dicha estrategia se realizó en tres fases, la primera denominada “Visitas de fomento sanitario”, que, en la práctica consistió en avisar a los propietarios de los CMAF de dichas vistas, para lo cual se circuló una “Guía para las buenas practicas sanitarias en farmacias consultorios”.<sup>62</sup> Este aviso dio lugar a que muchos propietarios de los CMAF pusieran en orden la infraestructura y contaran con un registro en regla ante la llegada de los visitantes de la COFEPRIS. Es decir, el funcionamiento de estos establecimientos durante 12 años fue a su libre albedrío, pues no había existido antes de 2013 una regulación similar. Durante la segunda fase se realizaron las visitas de verificación y en la fase tres se anunciaron las acciones para la buena calidad del servicio. Entre 2013 y 2015 se visitaron 7 000 CMAF, casi el 50%, mismos a los que se les circuló la guía con previo aviso. Como resultado de ello, el 80% de los CMAF verificados cumplieron con la normatividad y solo se suspendieron 374 establecimientos de este tipo.

Lo anterior evidencia que se tomaron acciones tardías, que muchos de los establecimientos no verificados pueden ser de dudosa calidad y procedencia, lo cual pone en una situación de vulnerabilidad y riesgo la salud de la población desprotegida de seguridad social.

La segunda razón se refiere a la contratación, y todo lo que esto representa, de los médicos que atienden en los CMAF. Una de las implicaciones derivadas es que son médicos recién egresados, que aún no cuentan con la residencia médica, la cual es fundamental para su práctica y experiencia, o peor aún, no cuentan con el título, ni la cédula profesional para ejercer la profesión.

De acuerdo con lo anterior, en 2015 se publicó un estudio relevante que contribuiría a enriquecer y precisar los indicadores para la regulación en CMAF. Esta publicación, de Díaz-Portillo y otros (2015:321), comparó las formas de contratación y remuneración de médicos que atendían en consultorios médicos anexos a farmacias frente a los médicos independientes. Como contexto general, repor-

---

<sup>61</sup> COFEPRIS (2015).

<sup>62</sup> Consúltese esta guía en: <http://www.cofepris.gob.mx/Documents/LoMasReciente/12082013.pdf>

taron que, a nivel nacional, en 2012 había más de 32 mil médicos contratados en los CMAF. A partir de estos datos se tomó una muestra del tipo de contratación, remuneración y experiencia de los médicos contratados. Los resultados mostraron que los médicos que atienden en los CMAF cuentan con poca experiencia, en promedio entre 5 y 12 años, y no tienen estudios de posgrado. El 18% no tuvieron que mostrar su cedula profesional al ser contratados, el 11% fue empleado con el único requisito de ser pasante, y el 27% no utiliza historias clínicas.

Estos datos indican el grado de ilegalidad con la que actúan muchos de los intermediarios contratistas de los médicos recién egresados que, por lo regular, se aprovechan de la necesidad de muchos de estos médicos que no han podido acceder a una residencia médica. Este tipo de contrataciones da como resultado que, en muchos CMAF los médicos no duran mucho tiempo, hay cambios constantes de establecimiento, y están sujetos a una baja remuneración económica.

Otro resultado relevante del mismo estudio de Díaz-Portillo y otros (2015:327) tiene que ver con una modalidad muy frecuente en estos establecimientos, la de dar la consulta gratuita o a un precio muy bajo. Esto se lleva a cabo bajo la “condición” de que el paciente compre los medicamentos en la farmacia adjunta, lo que puede dar lugar a un diagnóstico exagerado para una prescripción inadecuada. Suelen llenar de medicamentos ambos lados de las recetas médicas.

Lo anterior evidencia que, a pesar de los esfuerzos de la COFEPRIS, aún hay mucho que trabajar para precisar los indicadores de regulación, ya que son aspectos que afectan directamente la calidad de la salud de la población.

A continuación se presenta la tercera razón, ilustrada con un estudio de caso, que demuestra la mayor desventaja del uso de este tipo de salud, el empobrecimiento de los pobres al tener que invertir un porcentaje del gasto del hogar en el costo de las consultas y medicamentos. Se tomó como ejemplo la delegación Magdalena Contreras, en el sur de la Ciudad de México.

### **La situación y el uso de los servicios de salud en los espacios pobres: el caso de Magdalena Contreras**

Es evidente que la multiplicidad de CMAF permite un mayor acceso a la salud de los grupos de población pobre, a su vez que reduce el monto de la inversión en salud del gasto de los hogares, sobre todo de los que gozan de derechoahabencia. Sin embargo, para la población pobre, esta inversión aún tiene un peso económico muy alto, ya que el porcentaje de inversión de los hogares pobres en salud puede oscilar entre 30 y 60%.

Para comprobar lo anterior, a continuación se presentan los resultados de una evaluación realizada con datos obtenidos a partir de una encuesta aplicada en la delegación Magdalena Contreras y el monto que se invierte al mes por persona en zonas urbanas, de acuerdo con la Canasta Básica de Requerimientos Mínimos más la canasta básica alimentaria que calculó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para junio de 2011.

La encuesta se aplicó en 719 hogares de 10 asentamientos humanos irregulares localizados en suelo de conservación de la delegación Magdalena Contreras en 2010; uno de los apartados de la encuesta se refirió a la situación de la seguridad social de sus moradores.

Una de las variables para evaluar el uso de los servicios de salud fue la derechohabiencia. El 36.59% respondió que no contaba con derechohabiencia, mientras que la población afiliada al Seguro Popular era de 25.12% y la afiliada al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) 19.22%, el resto de la población, es decir, 18.19%, está afiliada al ISSSTE o la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, hoy Cd. Mx..

Otra variable se refiere a la forma cómo atiende sus enfermedades este grupo. El 24.93% acude a servicios médicos privados o a consultorios médicos anexos a farmacias en el mismo punto de venta, sean o no derechohabientes, lo cual indica que la disponibilidad, costo y proximidad influyen en el uso recurrente de los CMAF. Otro aspecto que incide en la preferencia de estos establecimientos es la el nivel de atención, ya que el 50.51% de la población que usa este tipo de servicio reportó que asiste a los CMAF porque la atención es eficiente, rápida y adecuada y, además, los medicamentos son mucho más baratos.

Por otro lado, para medir la situación de la atención de la salud de los encuestados se recurrió al método de necesidades básicas insatisfechas, que expresa a detalle las dimensiones del bienestar de la población, que incluye también otras dimensiones, como educación, vivienda y seguridad social.

Para esta medición se usaron tres subvariables a las cuales se les asignó un valor, como se muestra en el Cuadro 3: “no tiene derecho a la salud”, cuyo valor es 0; “otro servicio médico”, con un valor de 1 y, por último, la subvariable “IMSS o ISSSTE”, con un valor de 2. Esta última subvariable indica las mejores condiciones de seguridad social, por lo que su valor se considera como la condición óptima, o bien, como la norma, ya que el IMSS o ISSSTE son dos instituciones de seguridad social que garantizan la atención a la salud a los trabajadores que paguen una cuota mensual.

Cuadro 3. Metodología de medición del Índice de Pobreza de Necesidades, delegación Magdalena Contreras.

Variables	Subvariables	Calificación	Índice simple	Norma	Índice compuesto
	Sin derecho a ningún tipo de salud	0			Servicios sociales
Salud (SA)	Derechohabiente a otro servicio de salud	1	sa=0+1+2/2	2	SP=SA/2
	Derechohabiente al IMSS o ISSSTE	2			

Método de Medición Integrada de la pobreza (Boltvinik, 1997:401).

Fuente: elaboración propia con base en la Metodología para la medición de la pobreza.

Posteriormente, cada uno de esos valores se suman y se dividen entre el número de subvariables, que en este caso son tres, y el resultado deberá ser igual o menor a la norma, es decir, 2.

Para el caso de las 719 encuestas, se obtuvo un promedio para cada uno de los asentamientos irregulares, se les aplicó el método y se obtuvo la situación de la atención a la salud y la seguridad social. De la misma manera, se les asignó una categorización que exprese su nivel de pobreza, a lo que se le denominó índice global de pobreza en atención a la salud y a la seguridad social.

Dentro del método se tiene el extremo más bajo, el de los Indigentes, y el extremo más alto se refiere a que las necesidades básicas están satisfechas.

Para el caso de los 10 asentamientos la categorización dio como resultado índices globales de pobre moderado en 4 asentamientos y pobre extremo en 6 asentamientos, que son dos de las tres categorizaciones más bajas del método, como se observa en el Cuadro 4.

Con los resultados de la aplicación de este método se identificó que la situación de los servicios de salud de los encuestados es muy precaria. Esto se debe a que el 36% no cuenta con seguridad social, siendo esta la subvariable que concentró el mayor número de casos cuyo valor resultó 0, mientras que el 21% reportó estar afiliado 8.68% al ISSSTE y el 7.44% manifestó que acude a los servicios de salud que ofrece la Secretaría de Salud del gobierno local. Lo anterior obedece a que quienes no tienen acceso a los servicios de salud deben recurrir a otras estrategias que solucionen su estado de salud. Al preguntar a qué servicio de salud acude cuando se enferma, el 42% respondió que a los servicios de la

Cuadro 4. Asentamientos irregulares. Índice de pobreza en salud.

Asentamiento	Salud	Estrato
Cazulco	0.14	Pobre moderado
Chichicaspa	0.4	Pobre extremo
El Rincón	0.3	Pobre moderado
Ixtlahualtongo	0.48	Pobre extremo
Ocotenco	0.23	Pobre moderado
Sayula	0.48	Pobre extremo
Surco de Encinos	0.28	Pobre moderado
Tecutlalpan	0.41	Pobre extremo
Tierra Colorada	0.33	Pobre extremo
Totolapan	0.4	Pobre extremo

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de las encuestas. Quienes caen dentro de los valores de 1 a 0.51 son considerados indigentes; de 0.5 a 0.31 son pobres extremos; de 0.3 a 0.11 pobres moderados y de 0.1 a -0.9 se consideran con sus necesidades básicas satisfechas.

Secretaría de Salud del gobierno de la Cd. Mx., y en segundo lugar (24%) acude a los servicios privados, y, específicamente, el 9.80% acude a los servicios médicos que ofrecen los CMAF.

Las razones para acudir a esos dos últimos tipos de salud son: una atención eficiente, que el personal tiene paciencia y que el servicio es el adecuado, como lo manifestó el 45% de los encuestados, mientras que el 5.47% refirió que acuden a la Secretaría de Salud porque los medicamentos son más baratos, y solo el 0.14% respondió que lo hace porque son de alta accesibilidad, ya que se encuentran dentro de la delegación Magdalena Contreras y cerca de donde viven.

Cabe destacar que los asentamientos de Ixtlahualtongo, Sayula y Tierra Colorada fueron los que percibieron un grado de satisfacción alto en cuanto a la calidad del servicio que ofrecen los diferentes servicios de salud a los que acuden.

Para la población que no cuenta con ningún tipo de servicios de salud y tiene que asistir a uno privado de bajo costo, como los CMAF, esto implica un porcentaje determinado de sus ingresos destinado al pago de la consulta y a la compra de medicamentos, lo que representa un gasto que no está contemplado, y que afecta el ingreso del hogar.

Para corroborar lo anterior se recurrió a los ingresos por hogar de los asentamientos irregulares, de los encuestados que reportaron no tener acceso a la

salud. Se hizo un cálculo aproximado del porcentaje que invierte cada individuo de la familia en su salud al mes, de acuerdo con el costo de la canasta básica de requerimientos mínimos en áreas urbanas,<sup>63</sup> en la cual se establece que para el cuidado de la salud deben destinarse \$143 pesos por persona al mes, de acuerdo con el salario mínimo, que es de \$1 723 pesos mensuales; el porcentaje en salud corresponde al 8.13%.

En el Cuadro 5 se consideraron los hogares que reportaron no tener ningún tipo de servicio de salud: 232 hogares de los 606 que reportaron ingresos. Aquí se observa que el 67% de los hogares destinan para este rubro un porcentaje por persona que va de 0 a 30% de sus ingresos mensuales, considerando que el 44% de los hogares perciben entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales, es decir, \$2 691 pesos, seguidos del 34% de los hogares que perciben menos de un salario mí-

Cuadro 5. Asentamientos irregulares. Porcentaje de inversión en salud.

Asentamiento	0-30 %	31-60 %	61-90 %	Total
Cazulco	10	0	0	11
Chichicaspa	3	0	0	3
El Rincón	12	2	0	14
Ixtlahualtongo	29	4	0	45
Ocotenco	7	1	0	8
Sayula	21	7	0	38
Surco de Encinos	18	4	0	29
Tecutlalpan	16	3	0	26
Tierra Colorada	27	2	2	39
Totolapan	13	2	3	19
Total	156	25	5	232

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el precio de la canasta básica no alimentaria per cápita mensual en el rubro de cuidados a la salud, que es de \$146.11 pesos, correspondientes al mes de julio de 2011.

<sup>63</sup> El salario mínimo utilizado como base para el cálculo de los ingresos fue el del año 2010, y alcanzaba 57.46 pesos diarios para la Cd. Mx., año en el cual se realizaron las 719 encuestas y el procesamiento de datos de más de 3 000 personas. Asimismo, se utilizó el monto de la canasta básica de requerimientos mínimos de 2010 cuyo valor fue de \$1.173 pesos en áreas urbanas (CONEVAL, 2010).

mo. Sin embargo, el 19% de los hogares destinan más del 90% de sus ingresos, lo cual es un porcentaje alto, seguido del 10% que destina entre el 30 y 60% de sus ingresos para cuidados a la salud.

El 19% de la población que destina casi la totalidad de sus ingresos en los cuidados para la salud evidentemente no lo hace cada mes, o acude a servicios médicos de muy bajo costo o se automedica; no obstante, esto indica un alto empobrecimiento por el rubro de cuidados de la salud.

## **Conclusiones**

La salud es una dimensión de la calidad de vida de la población a la que se le ha tratado de forma segregada y/o dispersa, lo que ha dado lugar a la fragmentación de los servicios de salud, específicamente de aquellos que atienden a la población que se encuentra en condición de pobreza. Y, aunque dicha segmentación podría convertirse en una alternativa única para los pobres, resulta un elemento que puede llegar a profundizar la pobreza en la que se encuentran sumidos.

La proliferación y/o expansión de este tipo de modalidad de servicio de salud, es decir, de CMAF, explican en buena parte que se hayan convertido en uno de los principales servicios de salud para los pobres. Cuentan con una fuerte presencia en los espacios pobres; existe una relación estrecha entre los grupos de bajos ingresos y la localización estratégica de estos establecimientos, ya que hay un mayor número de CMAF en las zonas de alta y muy alta marginación; y los encuestados en Magdalena Contreras reportaron que prefieren acudir más a estos establecimientos, es decir, el mayor número de consultas médicas se dan en estos establecimientos.

Sin embargo, debido a que los pobres se han convertido en un mercado potencial para esta modalidad de servicios de salud, es notoria la multiplicidad de farmacias con consultorios médicos anexos “improvisados”, ya que muchos de ellos no están en ningún listado o registro oficial, pero se encuentran colocalizados con otros establecimientos del mismo tipo que sí están registrados.

Aunado a lo anterior, la improvisación de algunos establecimientos evidencia que al menos la calidad de la infraestructura está deteriorada, pues no es la adecuada para el tipo de servicio que ofrecen, lo que se verificó a través de la incompatibilidad con la normatividad, por su falta de registro y la ausencia de regulación oficial.

Lo anterior refleja un alto nivel de degradación de la forma de suministrar un servicio de atención inmediata a la salud por parte de este tipo de estableci-

mientos, que adquieren la forma de micronegocios. Y demuestran la mercantilización del sector, derivados de una economía emergente por parte de muchas familias desempleadas. Prueba de ello es que muchos de estos micronegocios son extensión o parte de una vivienda, a los que les dedican espacios muy pequeños no aptos para este tipo de actividad; tal es el caso, por lo regular, de las “salas de espera” que son asientos improvisados en plena calle.

Por último, se verificó un proceso de *empobrecimiento* de los hogares pobres encuestados que invierten en salud un porcentaje de entre 30 y 60%. Tal proceso se presenta cada vez que la población tiene la necesidad de resolver algún problema de salud.

Por lo anterior, se considera que debe existir una regulación mucho más rigurosa y mayor apego a la normatividad en cuanto a la calidad y el nivel de atención, que proteja la salud de la población, aunado al control de la multiplicidad de establecimientos improvisados y/o clandestinos así como el control de la venta indiscriminada de medicamentos, lo cual también es parte de la cobertura de salud para los pobres.

## Referencias

- Boltvinik, J. (1997), “Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza” en Schteingart, M (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, Colegio de México, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (2010), Índice de Precios de la Canasta Básica en Zonas Urbanas para junio de 2010 [<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>].
- COFEPRIS (2013), Guía para las buenas practicas sanitarias en farmacias y consultorios”. [[http://www.cofepris.gob.mx/Documents/LoMasReciente/Guia\\_Farmacias.pdf](http://www.cofepris.gob.mx/Documents/LoMasReciente/Guia_Farmacias.pdf)].
- COFEPRIS (2015), “Estrategia del Gobierno de la República para la Prevención y Combate de Servicios Médicos Ilegales”. [<http://www.cofepris.gob.mx/Documents/NotasPrincipales/12022015.pdf>: 13/06/2016).
- Consejo Nacional de Población y Vivienda (2010), *Índice de Marginación Urbana*, Conapo, México.
- Cruz, M, A. (2012), “La tercera parte de usuarios de seguridad social prefiere ir a servicios privados”, *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, jueves 22 de noviembre, p. 43.
- Díaz-Portillo, S., A. Idrovo, A. Dresser, F. Bonilla, B. Matias y V. Wirtz (2015), “Consultorios adyacentes a farmacias privadas en México: Infraestructura y característi-

- cas del personal médico y su remuneración”, *Revista Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 4, julio-agosto, pp. 320-328.
- Garrocho, C. y J. Campos (2011) “Estrategia espacial de cadenas de farmacias en el espacial intraurbano del área metropolitana de Toluca: dispersión, orientación y aglomeración” en Escamilla, I y A. G. Aguilar (coords.), *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, UNAM, Instituto de Geografía, Conacyt y Porrúa, México, pp. 217-250.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Censo General de Población y Vivienda 2000, Censo de Población y Vivienda, 2005 y Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010), Directorio Nacional de Unidades Económicas, INEGI, México.
- Llanos, R. (2012), “Creció 30% la población que se acogió a los servicios médicos del DF este sexenio”, *La Jornada*, sección Capital, lunes 8 de octubre, p. 40.
- Norma Oficial Mexicana NOM-178-SSA1-1998 que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios, Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre.
- Pirie, G. H. (1979), “Measuring accessibility: a review and proposal”, *Environment and planning A* 11, pp. 299-312.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica (1983), *Diario Oficial de la Federación*, 3 febrero, SEGOB, México.
- Ricketts, T. (2010), “Assessing health care” en Brown, T, S. McLafferty y G. Moon (eds.), *A companion to health and medical geography*, Wiley Blackwell, Gran Bretaña, pp. 521-539.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal (2004), “La exclusión de salud en el Distrito Federal”, Organización Panamericana de Salud y Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal (2010), *Directorio de Hospitales y Centros de Salud. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal*.
- Secretaría de Salud del Gobierno Federal de México (2007), “Programa Nacional de Salud 2007-2012: por un México Sano. Construyendo alianzas para una mejor salud”, México.



*Geografía y pobreza. Nuevos enfoques de análisis espacial*, editado por el Instituto de Geografía, se terminó de imprimir el 25 de mayo de 2017, en los talleres de Impretei S.A. de C.V., Almería, núm. 17, col. Postal, Benito Juárez, 03410, México, Cd. Mx.

El tiraje consta de 250 ejemplares impresos en offset sobre papel cultural de 90 gramos para interiores y couché de 250 gramos para los forros. Para la formación de galeras se usó la fuente tipográfica Adobe Garamond Pro, en 9.5/10, 10/12, 11/13 y 15/17 puntos. Edición realizada a cargo de la Sección Editorial del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Revisión y corrección de estilo: Raúl Marcó del Pont Lalli. Diseño, formación de galeras y cuidado de la impresión: Laura Diana López Ascencio. Imagen de portada: elaboración propia con base en datos del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. Cartografiado por Miguel Ángel Flores Espinosa.



**Geografía y pobreza**  
**Nuevos enfoques de análisis espacial**

---

Flor M. López  
(Coordinadora)

La geografía de la pobreza como tema específico se ha vuelto imprescindible en los textos de geografía social de los últimos años. Varios asuntos surgen alrededor de su tratamiento y han sido motivo de análisis dentro de la disciplina geográfica, entre los que se resaltan las diferenciaciones socio-espaciales como componentes clave de los procesos de destitución social, lo cual nos remite a la concentración geográfica de la pobreza o, en otros términos, a explorar cómo se acumulan las desventajas en espacios de privación intensa. También es necesario poner de relieve que la geografía, con sus análisis socioterritoriales de la pobreza, debe ayudar a responder a preguntas como las siguientes: ¿cuál es la aportación de la geografía al estudio de la pobreza? ¿Están surgiendo nuevos espacios de pobreza y nuevos pobres? ¿Cuáles son las implicaciones espaciales de la pobreza en México? ¿Cuáles son los patrones espaciales de la pobreza en nuestro país? ¿Cómo y por qué se producen los fenómenos de pobreza? Y, sobre todo, ¿dónde está la pobreza?, ¿tiende a concentrarse?, ¿se está re-concentrando o se está re-distribuyendo? y ¿cuáles son las diferencias espaciales entre la pobreza urbana y la rural?

En virtud de lo anterior, la propuesta de este libro es resaltar la contribución real y potencial de los geógrafos a los estudios de la pobreza. Para ello aporta nuevos enfoques de análisis sobre la materia y contribuye a evidenciar procesos socio-territoriales que determinan una reconfiguración espacial tanto en términos sociales como territoriales.

ISBN: 978-607-02-8859-3



9 786070 288593