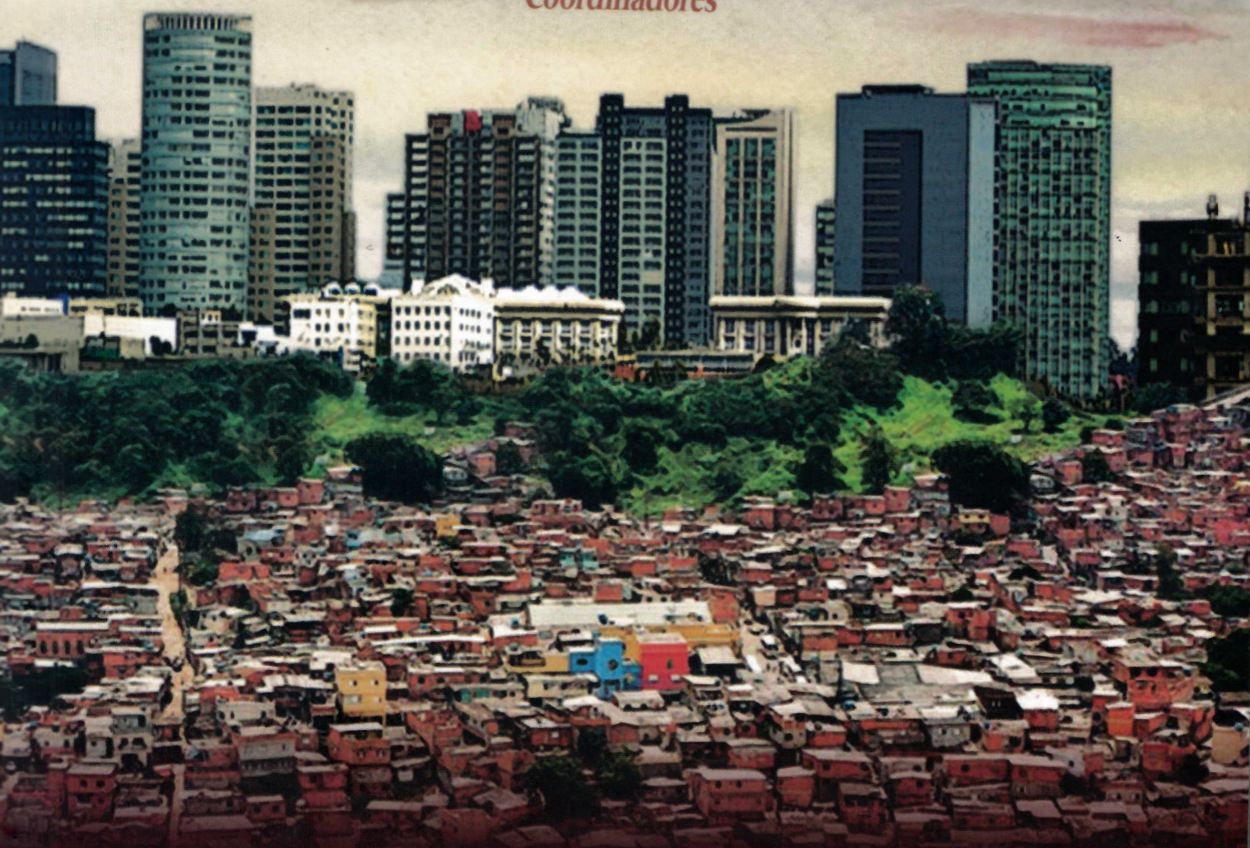


# SEGREGACIÓN URBANA Y ESPACIOS DE EXCLUSIÓN

Ejemplos de México y América Latina

Adrián Guillermo Aguilar • Irma Escamilla H.  
*Coordinadores*



# SEGREGACIÓN URBANA Y ESPACIOS DE EXCLUSIÓN

Ejemplos de México y América Latina

Adrián Guillermo Aguilar • Irma Escamilla H.  
*Coordinadores*



**MAPorrúa**  
librero-editor • México

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

711.430972

S455

Segregación urbana y espacios de exclusión : Ejemplos de México y América Latina / [coordinado por] Adrián Guillermo Aguilar ; Irma Escamilla H. -- 1ª ed. -- [México, D.F.] : Universidad Nacional Autónoma de México : Miguel Ángel Porrúa, 2015

542 p. : il., mapas ; 17 X 23 cm. -- (Serie Estudios Urbanos)

ISBN 978-607-401-963-6

1. Urbanismo -- México. 2. Urbanismo -- América Latina



La presente investigación recibió fondos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Primera edición, agosto del año 2015

© 2015

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

© 2015

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-963-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPorrúa, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



# Índice

## INTRODUCCIÓN

*Adrián Guillermo Aguilar*

*Irma Escamilla Herrera*..... 5

## Primera parte

### SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL Y ESTRUCTURA URBANA

#### LA RUPTURA DEL PATRÓN DE SEGREGACIÓN Y SU SIGNIFICADO TEÓRICO Y PRÁCTICO

*Francisco Sabatini*..... 25

#### LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO EN CIUDADES MEXICANAS: UN BALANCE EXPLICATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

*Martha Schteingart*..... 47

#### SEGREGACIÓN SOCIO-RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

##### DINÁMICA DEL PATRÓN TERRITORIAL A NIVEL LOCAL, 2000-2010

*Adrián Guillermo Aguilar, Patricia Romero,*

*Josefina Hernández* ..... 73

#### SEGREGACIÓN RESIDENCIAL DE LOS ADULTOS MAYORES: RELEVANCIA DEL TEMA PARA MÉXICO, MARCO TEÓRICO BÁSICO Y POLÍTICAS URBANAS

*Carlos Garrocho Rangel*

*Juan Campos Alanís*..... 103

## SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL

## Y SERVICIOS DE SALUD EN CIUDAD JUÁREZ

*Rafael Mauricio Marrufo**Sonia Bass Zavala* ..... 139

## Segunda parte

## SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL

## Y DINÁMICA URBANA

## LA FRAGMENTACIÓN SOCIOESPACIAL

## DEL "VIVIENDISMO": NEOLIBERALISMO

## Y DESARROLLOS MASIVOS DE VIVIENDA

## SOCIAL EN LA PERIFERIA REMOTA DE GUADALAJARA

*Josefina Lara Guerrero**Pablo Mateos* ..... 167

## BREVE HISTORIA URBANA DE CHETUMAL, QUINTANA ROO,

## (1898-1912): UNA MIRADA DESDE EL ANÁLISIS

## DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES

*Juan Carlos Arriaga-Rodríguez**Rafael I. Romero Mayo* ..... 199

## PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA ANALIZAR

## EL NIVEL DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN LA

## ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Patricia Isabel Romero Mares**Josefina Hernández Lozano* ..... 223

## ESTUDIO Y PROPUESTA DE MOVILIDAD

## INTERBARRIAL DEL PLAN ESTRATÉGICO VECINAL (PEV)

## DE PARAJE DEL SUR, CIUDAD JUÁREZ,

## CHIHUAHUA, MÉXICO

*Leticia Peña Barrera* ..... 241

## ENTRE LA INSEGURIDAD Y SEGURIDAD URBANA:

## VISIONES DEL HABITAR, ESPACIO SOCIAL Y

## LOS IMAGINARIOS EN CIUDAD JUÁREZ

*Ramón Leopoldo Moreno Murrieta* ..... 257

## Tercera parte

ESPACIOS DE EXCLUSIÓN, POBREZA  
Y ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOSLA REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA  
DE LA POBLACIÓN INDÍGENA MIGRANTE  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO*Flor M. López**Patricia Martínez* ..... 285INSUSTENTABILIDAD DE LA VIDA,  
SEGREGACIÓN SOCIAL Y POBREZA URBANA:  
EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA  
EN LA ERA DEL ULTRALIBERALISMO*Orlando E. Moreno Pérez* ..... 307TENDENCIAS EN LA SUPERVIVENCIA  
DE LOS POBRES DE LA ZONA METROPOLITANA  
DE MÉRIDA Y SU INFLUENCIA EN SU BIENESTAR*Mauricio Domínguez Aguilar, Jorge Pacheco Castro,**José Antonio Lugo Pérez* ..... 329

## TODOS ACHOCADOS ALLÁ EN KANASÍN

*Ricardo López Santillán* ..... 355PERIURBANIZACIÓN, EXCLUSIÓN Y POBREZA:  
UN ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN ORIUNDA  
TRADICIONALMENTE DEDICADA A LAS ACTIVIDADES  
AGROPECUARIAS EN LOS ESPACIOS PERIURBANOS*Yadira Méndez-Lemus**Antonio Vieyra* ..... 379

## Cuarta parte

## PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL

ARTICULACIÓN SOCIOESPACIAL DEL MERCADO DE TRABAJO  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO*Georgina Isunza Vizuet**David Vergara Santillán* ..... 405

CONTRASTES DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE CUERNAVACA Y QUERÉTARO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO, 1990-2010 <i>Francisco Rodríguez Hernández</i> .....	431
LA OCUPACIÓN LABORAL EN LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO FRENTE A LA POBREZA: DIFERENCIACIÓN, SEGREGACIÓN Y EXCLUSIÓN <i>Irma Escamilla Herrera</i> <i>Ma. de Lourdes Godínez Calderón</i> .....	463
MARCO JURÍDICO DE LA DISPERSIÓN DE POBLACIÓN COMO ELEMENTO PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POBREZA <i>Rodolfo Montaña Salazar, Gerardo Núñez Medina,</i> <i>Mercedes Juárez Salas</i> .....	497

# **Marco jurídico de la dispersión de población como elemento para la comprensión de la Pobreza<sup>1</sup>**

Autores:

Rodolfo Montaña Salazar<sup>2</sup>

Gerardo Núñez Medina<sup>3</sup>

Mercedes Juárez Salas<sup>4</sup>

## **Introducción**

Dentro del fenómeno de la dispersión de población encontramos que 23.2 por ciento de los mexicanos (más de 26 millones) vive en localidades en las que el número de habitantes no alcanza los 2 mil 500 (188,549 localidades), esto es, aglomeraciones sociales sí, pero mínimas. El problema de la dispersión de la población es fundamental en la elaboración de las políticas públicas, es uno de los retos más importantes a los que nos enfrentamos al orientar las políticas que favorezcan estas concentraciones mínimas de población, pero deben estar debidamente fundadas con la creación de leyes y reglamentos adecuados, tratando de regular o reorientar el desmedido crecimiento y evitar que éste sea anárquico.

La relación entre dispersión poblacional y pobreza lleva implícito el efecto producto de la interacción entre geografía e ingreso, lo que obliga a hablar de la disponibilidad y accesibilidad en el uso de los recursos, de la oferta de infraestructura, servicios, y de los sectores de la población que tienen acceso a los mismos, así como la afectación directa o indirecta de las condiciones y niveles de bienestar de la población asentados en los diversos espacios geográficos.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se deriva del proyecto denominado *Metodología para medir la Concentración y Dispersión Demográfica de la Población Mexicana, a través del Modelo Policéntrico*, apoyado con fondo CONACYT-INEGI 2012, a El Colegio del Estado de Hidalgo.

<sup>2</sup> Profesor-investigador titular C, en El Colegio del Estado de Hidalgo, responsable general del proyecto *Metodología para medir la Concentración y Dispersión Demográfica de la Población Mexicana, a través del Modelo Policéntrico*. Correo electrónico: [romosa2008@live.com.mx](mailto:romosa2008@live.com.mx)

<sup>3</sup> Profesor-investigador titular C, en El Colegio del Estado de Hidalgo y responsable técnico del modelo matemático del proyecto *Metodología para medir la Concentración y Dispersión Demográfica de la Población Mexicana, a través del Modelo Policéntrico*. Correo electrónico: [gerardo.nm1@gmail.com](mailto:gerardo.nm1@gmail.com)

<sup>4</sup> Becaria de maestría en El Colegio del Estado de Hidalgo y responsable del equipo de normatividad del proyecto *Metodología para medir la Concentración y Dispersión Demográfica de la Población Mexicana, a través del Modelo Policéntrico*. Correo electrónico: [mercy34\\_1@yahoo.com.mx](mailto:mercy34_1@yahoo.com.mx)



Aunque a primera vista la relación parece ser simple y directa, en el sentido de que la dispersión implica o involucra directamente a la condición de pobreza, debe señalarse que la pobreza es un fenómeno multidimensional que abarca desde luego aspectos económicos, tiene que ver con la capacidad de los individuos de apropiarse de los elementos básicos para su subsistencia, como alimentos, agua potable, ropa, calzado y vivienda, entre otros; además de aspectos asociados al acceso de una importante gama de servicios básicos, adquisición de capacidades y diversas formas de empoderamiento, entre las que se encuentran la cohesión social.

El acceso a los recursos se encuentra, sin duda, directamente asociado con la distribución espacial de población en el territorio. Por lo general, las localidades dispersas no sólo tienen menores niveles de acceso a dichos benefactores, sino también, cuando lo tienen, la calidad de los mismos suele ser menor. Esto puede comprobarse en una amplia gama de bienes y servicios, como pueden ser educación y salud. No obstante, tampoco puede concluirse que la dispersión espacial implique, *per se*, vivir en condiciones de pobreza.

En este sentido, la dispersión debe analizarse en al menos dos ámbitos: el urbano y el rural, definiciones que se analizarán más adelante y que son elementos fundamentales para entender la pobreza en ámbitos rurales.

También es importante distinguir la diferencia entre el proceso de dispersión y el de segregación; en tanto que a la dispersión se le puede entender como un proceso de desconcentración de población y actividades del centro a la periferia, en la segregación encontramos marginación de un (os) grupo (s) de personas por motivos sociales, religiosos, culturales, geográficos, económicos, políticos, de orientación sexual, color de piel, o por cualquier otra característica que se desee. Aunque es un fenómeno fácil de distinguir en la realidad, su medición no resulta nada simple, ni en términos de la definición e identificación de la característica ni de la población; desafortunadamente este término de segregación va casi siempre aparejado con la dispersión en el ámbito rural, fenómeno que trataremos de explicar con el desarrollo de este trabajo.

Mientras que la dispersión puede cuantificarse en términos de distancia, medida en kilómetros o tiempo de recorrido producto de la dificultad de acceder a dicha área geográfica, la segregación implica elementos de discriminación social que son más complejos de cuantificar, pero que pueden también reflejarse espacialmente. Ambos conceptos son fundamentales para explicar

integralmente la pobreza. Son elementos que reflejan importantes limitaciones de accesibilidad tanto social como física y por tanto limitan el acceso a todo tipo de bienes y servicios. Por ejemplo, la distancia está directamente relacionada con los costos de proveer servicios públicos, lo cual está indudablemente mediado por la cantidad y calidad de infraestructuras disponibles, espacialmente caminos.

La segregación espacial es un tipo de marginación que incluye, además de la dispersión poblacional, elementos de aislamiento físico-geográfico como acantilados, montañas, ríos, laderas o cualquier otra barrera natural que no ha sido adecuadamente franqueada por algún tipo de infraestructura que posibilite el flujo de personas y bienes y que haga viable el acceso de servicios de básicos como la educación y la salud. De esta forma, el conocimiento de las estructuras territoriales permitirá identificar en el plano espacial las poblaciones ubicadas en zonas de acceso complejo, susceptibles de segregación espacial y establecer posibles medidas de segregación debidas al espacio con el fin de bosquejar sus consecuencias económicas y sociales.

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) define al individuo en condición de pobreza multidimensional como quienes “...no tienen garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades”. Esta definición busca cumplir con los requerimientos impuestos por el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de medición de pobreza. Para efectos de identificación y medición de población en pobreza, el CONEVAL analiza dos dimensiones: (1) el bienestar económico, medido en términos del ingreso corriente per cápita y (2) los derechos sociales, medidos en términos de acceso a educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y sus servicios. Deja de lado el análisis en su ámbito espacial, el territorio (3), la cohesión social (que se define como el análisis de los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales), así como las respuestas, percepciones y posiciones de la ciudadanía frente a la forma en que dichos mecanismos operan (CEPAL 2007, citado en CONEVAL, 2010:30). Los tipos de exclusión pueden presentarse en términos sociales o geográficos. Esta definición se analizará más detenidamente en el desarrollo de este trabajo.

Una de las formas más evidentes y sencillas de cuantificar de la exclusión social, es precisamente la segregación espacial, entendida como la dispersión física de población expresada en términos de distancia o carencia de medios físicos de comunicación. Es

importante reconocer que la dispersión no es sinónimo de segregación, y que si bien la dispersión poblacional dificulta, en general, la construcción y provisión de infraestructuras y servicios- lo que evidentemente reduce la presencia y calidad de los mismos e incrementa su costo en especial en localidades aisladas-, no significa que todas las localidades dispersas se encuentren en esta situación. Sin duda, la presencia de infraestructuras de calidad en localidades dispersas mitigaría en mucho este tipo de efectos.

Aunque las dimensiones de análisis de la pobreza se encuentran evidentemente relacionadas, el objetivo fundamental de este estudio es analizar los efectos potenciales de la dispersión poblacional y sus determinantes, es decir, los niveles observados de pobreza espacialmente y la forma en que interactúan con el entorno social, político, cultural y económico. Además, se pretende evidenciar la problemática que tienen las dependencias que se dedican al estudio y medición de la pobreza, ya que no hay datos a nivel local que reflejen la situación que viven los pobladores de estas unidades territoriales (que están por debajo de la escala municipal), por lo que a la fecha no se cuenta con datos que midan la pobreza en las localidades de menos de 2 mil 500 habitantes.

### **Definición de Dispersión Urbana y Rural**

Existen diferentes investigaciones en el ámbito del desarrollo urbano en donde conceptualizan el tema de la dispersión urbana bajo diferentes pseudónimos, tal es el caso de la Ciudad sin confines, Ciudad difusa, Sprawl, (Nel, Lo, O. 1998; Precado, A. 1996: 60-61; Muñiz, I. y García M. 2003), entre otros muchos. Nuestro objetivo en este momento no es polemizar en las diversas definiciones, sino elegir una de ellas que se amolde a nuestras necesidades de explicar este fenómeno en el espacio de estudio.

Es por ello que elegimos la definición que generan Muñiz y García (2003:04), a partir del análisis de diversos estudiosos del tema, en el que señalan por lo menos cinco dimensiones a estudiar en el fenómeno. La primera es la **Baja densidad**: en crecimiento urbano, conforme se aleja del centro a la periferia, la densidad de población va disminuyendo, concentrándose principalmente en vivienda unifamiliar, Asociada con esta dimensión está la **Baja centralidad**, que se refiere a los desplazamientos de población y las actividades que realiza la misma y tienden a desplazarse hacia las periferias de las ciudades, nos mencionan los autores que *pierde peso económico y poblacional el centro tradicional, frente a las áreas más periféricas.*

El tercero de los elementos a considerar en la evaluación de la dispersión urbana es la **Baja concentración**, que trata sobre el proceso de desconcentración que ha tenido el crecimiento hacia afuera de la ciudad y ha traído como consecuencia la redistribución de población y el reacomodo en la densidad de sus diferentes zonas, situación que da pie a hablar de otra de las dimensiones de la dispersión urbana: la **Discontinuidad**, la cual se presenta al extenderse la ciudad, fragmentando los espacios en zonas de viviendas y de industrias, dejando espacios discontinuos o sin poblar entre las diferentes zonas y **consumiendo grandes cantidades de suelo**, particularmente de tipo de tenencia ejidal o comunal.

A estas desconcentraciones de población ordenadas o desordenadas, por gusto de cada uno de los pobladores desconcentrados o por necesidad de búsqueda de suelo barato y/u otras condiciones mejores, es a las que se les conoce como dispersiones urbanas. Todos estos grupos de pobladores tienen un común denominador en la atención de sus necesidades, y es acudir a la gran ciudad a satisfacer las mismas.

Pero, ¿qué pasa con aquellos habitantes que se encuentran más allá de estos ámbitos urbanos?, aquellos que se encuentran asentados en espacios que no son cubiertos por el *hinterland* de la ciudad y que también necesitan de estos servicios que brindan la misma y que no son atendidos por no contar con el número mínimo de 2 mil 501 habitantes para gozar de diversos equipamientos, infraestructuras y servicios. A estos espacios se les ha denominado “espacios o comunidades rurales”.

Si buscamos definir estos espacios como se ha hecho con la dispersión urbana, encontramos que también tenemos fenómenos como la **Baja densidad, Baja centralidad, Baja concentración, Discontinuidad** y a diferencia de los urbanos el **consumo de suelo** es bajo. La gran diferencia entre uno y otros es la cantidad de equipamiento, infraestructura y servicios que existen en cada uno de ellos, aduciendo que es el número de pobladores el elemento por el cual existe tal diferenciación entre la atención que se les brinda.

Estos espacios regionales se encuentran con componentes de tipo rural y con un bajo nivel de urbanización, con localidades dispersas, asentadas más allá de las supercarreteras, carreteras estatales, municipales y terracerías a las que sólo puede accederse a través de veredas y brechas en animales y a pie, sobre terrenos en todo tipo de topografía y en las mejores y peores condiciones geológicas y geográficas. Es en estos asentamientos donde hay que poner más énfasis, primero en medir su nivel de integración en el ámbito regional y posteriormente



enmarcarlos en el *hinterland* de un centro o subcentro, el cual sea capaz de dar cohesión y estructura al territorio que lo rodea.

Entre los procesos que se generan con la dispersión de población más allá de los umbrales urbanos, y ya de lleno en las localidades rurales, está la exclusión de la población indígena del desarrollo de la región. Dicha situación ha causado descontento, especialmente en las zonas indígenas tradicionalmente abandonadas, hundidas en sus característicos modos de producción tradicional, localizando a muchos de los grupos de población por debajo de la línea de pobreza. Esta forma y organización para la producción ha provocado agotamiento de los suelos en las diversas regiones del país, lo que impide una explotación extensiva e intensiva de la tierra, atomizándola. Todo esto se agudiza por la limitación y selectividad del crédito, así como los usos y costumbres, en su manejo muy alejados de las prácticas modernas.

La exclusión de la población indígena y rural de las bondades del desarrollo de la región es un hecho; esta situación ha causado descontento a lo largo de mucho tiempo, luchando por que se les dé impulso en programas de autogestión incluyente de las etnias que habitan el campo, con proyectos que apoyen las economías locales y potencien los recursos naturales, estableciendo mecanismos para detener la tala inmoderada de los bosques y rescatar los suelos de los mismos, disminuyendo la erosión y el peligro contra los asentamientos humanos rurales, entre otros elementos que permitan la integración regional y reduzcan el nivel de pobreza extremo en que se encuentran muchas de las localidades rurales.

Todos estos argumentos han permitido abrir la línea de investigación para tratar de explicar y asociar la dispersión de la población con la pobreza ligada a la carencia de servicios mínimos indispensables que eleven la calidad de vida en la población que se encuentra en las localidades de menos de 2 mil 500 habitantes.

### **Ámbito normativo de la dispersión de población y pobreza**

Para poder entrar al estudio del marco jurídico de la dispersión de población es necesario entender la forma de organización de nuestro país, en donde las entidades territoriales o estados que lo conforman decidieron la formación de una República representativa, democrática y federal, en donde ellos mismos se gobiernan y gozan de cierto grado de autonomía, pero como parte de una República tienen un gobierno federal en común. Esto fue

establecido en un pacto<sup>5</sup> que se ve reflejado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se establece que en ningún caso los estados podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, ya que en congruencia con el espíritu de la Carta Magna se establecieron los principios rectores de nuestro país (Burgoa, 1985).

Para realizar el análisis del conjunto de normas para el estudio de la dispersión de población a nivel nacional en un determinado espacio geográfico, se utiliza la Pirámide de *Kelsen* como el elemento que estructure metodológicamente su análisis en el ámbito normativo desde una óptica jurídica, la cual ordena jerárquicamente la normatividad desde un estado superior a otro inferior, iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se encuentra en la punta de la citada pirámide y por tanto su observancia es primordial, e inapelables sus principios (Kelsen, 1935).

El desarrollo urbano y el proceso de urbanización de nuestro país encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) la igualdad de todos los habitantes del país y su desarrollo integral, sustentable y de bienestar en un medio ambiente sano, mediante la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad.

Derivado de este examen se desprende que nuestra ley fundamental establece en su artículo 1 la igualdad a todos los grupos que integran la República Mexicana, sin exclusión alguna. El artículo 4 nos habla de la garantía individual de equidad, la cual afirma que como mexicanos, sin importar sexo, preferencia sexual, edad, condición social o cualquier otra circunstancia, se tiene derecho a disfrutar de todos los derechos de protección de la salud, a un medio ambiente adecuado, a una vivienda digna y decorosa, a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación para el desarrollo y bienestar, los más importantes a destacar y los que inciden de forma directa en los temas de pobreza y dispersión.

Por su parte, el artículo 25 establece elementos fundamentales en el marco al combate a la pobreza, ya que implanta la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación; asimismo el Estado

---

<sup>5</sup>Este pacto es la base del sistema federal mexicano, mismo que a lo largo de la historia de nuestro país fue la problemática vertebral de México, pues de 1823 a 1856 ocupó primordial relevancia entre los actores políticos de la naciente federación, fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 en el que Carranza concebía que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal (acta de reformas 1847), que culminó con la promulgación de nuestra actual constitución (CARPIZO, 1972).

planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general e integrará la participación de los sectores público y privado; de la misma forma podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

En el artículo 26, en su apartado A, la Constitución establece que *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la planeación será democrática”*; elementos todos ellos que refuerzan el establecimiento de políticas públicas a nivel nacional, sin distinción de elementos urbanos o no, geográficos, políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera. Todos por tener la condición de ser mexicanos tenemos derecho al ejercicio de estas garantías.

En referencia al fenómeno de **dispersión de población**, no es un término que se encuentre establecido de forma directa en la legislación mexicana, ya que la misma habla de la población en general y todos los fenómenos que la afecten, tal como se observa en lo señalado en el artículo 27 constitucional: **“...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”**.

Lo anterior demuestra por una parte la novedad del tema abordado, ya que al no identificar a la dispersión con la pobreza, los legisladores no han realizado esfuerzos por combatirla desde ese frente y por otra parte, pone de manifiesto la necesidad de abordar el tema de dispersión como el elemento básico en el ámbito territorial, generador de segregación y segmentación de población por el cual no llegan las políticas públicas hasta este espacio disperso.

Por otra parte, el artículo señalado fundamenta constitucionalmente la creación de diversas políticas públicas, mismas que deberían ser implementadas por las distintas dependencias forman parte del Poder Ejecutivo, en el ámbito rural y que más adelante se analizará si cumplen con lo encomendado o no.

El artículo 73 insta las facultades del Congreso de la Unión y en particular la fracción XXIX-C establece la obligación del Congreso para expedir leyes concurrentes de los tres ámbitos de poder en materia de asentamientos humanos con relación a la propiedad originaria de la

Nación, en el cual se establecen las facultades para normar sobre los diversos fenómenos que se presentan de la población, incluyendo las políticas para afrontar los efectos negativos de la concentración y la dispersión de población; aun cuando no señale como tales estos términos, sí los describe al tratar sobre la regulación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Sobre el tema, el artículo 115 habla de las atribuciones de los estados y su forma de organizarse en municipios; especifica las funciones de los municipios en lo referente a los servicios y en seguimiento a los temas de concentración y dispersión menciona que *“los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas”*.

En relación al tema de dispersión se menciona que *las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley*, Este párrafo pareciera letra muerta al ver la situación que viven estos grupos de población minoritaria, a los cuales no se les ha atendido como lo ordena la Constitución misma.

El artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, Incisos j), k) y l), menciona las facultades de la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno en el que ordena realizar la planeación a nivel nacional y no incluye a los diferentes ámbitos regionales. Podemos observar que se enfoca en el tema urbano netamente, olvidando que la región va más allá incluso de la influencia de las grandes urbes, y en su apartado G establece la organización del Distrito Federal para realizar acciones de mejoramiento de las condiciones sociales en el ámbito urbano. No tenemos nada que eleve la calidad de vida para el espacio regional rural y sí para el regional urbano, en donde menciona a las Comisiones para revisar las zonas conurbadas.

Por último, en esta revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos subrayamos las reformas del año 2000 al artículo 3, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, concatenadas con el artículo 31 en su fracción I, mismas que en su parte transitoria<sup>6</sup> señalan que *“...Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los*

---

<sup>6</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002.



*recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente, así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para **las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos** y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria”.*

En el espíritu de esta reforma, podemos ver un poco de luz en donde se refiere a la atención a esas comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y de la necesidad de programar gastos en los presupuestos de los diferentes órdenes de gobierno, para la construcción de equipamiento, infraestructura y cobertura de servicios, elementos necesarios para romper con ese círculo vicioso de la pobreza.

Una vez analizada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos avocaremos a hacer el análisis de las diferentes leyes en el ámbito federal, que dan cuerpo y sustento a las diferentes políticas públicas que deberían atender la problemática nacional en los temas de dispersión y pobreza, binomio poco relacionado y menos estudiado, que da origen a este trabajo.

La Ley Agraria establece el uso y destino que se les dará a las tierras agrarias en materia de desarrollo urbano nacional y las autoridades que les compete esa vigilancia; y la Ley de Aguas Nacionales, regula la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución, preservación y control de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral y sustentable. Ambas leyes regulan derechos humanos, sociales y económicos, como son el derecho al agua, domicilio propio, ingresos, elementos que forman parte del criterio que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera como pobreza multidimensional.

También está la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, definiendo sus principios

para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población a través de todos los órdenes de gobierno.

Por último está la Ley General de Población<sup>7</sup>. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Es a los conceptos de volumen y distribución, señalados en el artículo 1 de la Ley General de Población, a los que nos referiremos al hacer el análisis de **la dispersión de población** en nuestro país, ya que éste puede ser uno de los factores que determinen la aplicación de las políticas públicas para favorecer a los grupos que se encuentran fuera del área de influencia de las grandes concentraciones de población, con la finalidad de dotar de servicios públicos y por ende la reducción de pobreza; sin embargo no existe mucha literatura que analice de forma específica los aspectos de la dispersión de población.

Esta situación es preocupante desde el punto de vista de las políticas públicas, por lo que las mismas están encaminadas a tratar de mejorar la situación en estas concentraciones y dispersiones de población. Por ello es necesario un marco jurídico que sustente y dé fundamento legítimo a las políticas públicas que se pretendan implementar y no salvar situaciones emergentes, en riesgo y de urgencia, con ocurrencias de los diferentes servidores públicos en todos sus niveles.

### **La definición de pobreza**

La Ley General de Desarrollo Social<sup>8</sup> en su artículo 36 dicta que los lineamientos y criterios que establece el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza, son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. Establece también que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales, el bienestar económico y la cohesión social, derechos que son el espíritu de la Ley General de Desarrollo Social, donde se considera que el ejercicio de los mismos es parte del convenio entre la sociedad y el estado que deriva en la garantía a la población de su desarrollo social y humano de forma incluyente e igualitaria. En este tenor, la obtención del bienestar económico y el ejercicio de los derechos sociales por

---

<sup>7</sup>Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974; última reforma publicada DOF 09-04-2012.

<sup>8</sup> Promulgada el 20 de enero de 2004 por el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo señala su artículo 1.

parte de la población no son una aspiración de cada individuo sino una responsabilidad del Estado.

Sin embargo, al ser muchas las necesidades no satisfechas de gran parte de la población, nos encontramos ante la preocupación de la creciente pobreza en nuestro país, y aun cuando el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales están llevando a cabo diversos programas sociales para combatir este índice, el problema radica en el adecuado enfoque del gasto público en dichas políticas.

Si bien la discusión académica y las normas legales nos llevan a tratar de proporcionar ese bienestar a la población, no se puede aplicar el gasto público de forma disgregada y aleatoria sin antes contar con una metodología que lleve a la identificación de los grupos que necesitan los apoyos.

El CONEVAL, como organismo legalmente conformado por el Estado mexicano y encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, debe asegurar que la metodología utilizada satisfaga los criterios para el diagnóstico multidimensional de la pobreza en México<sup>9</sup>.

Para el cumplimiento de los objetivos que el espíritu de la legislación establece como derecho y bienestar de toda la población, se requiere la identificación de todos los grupos poblacionales dispersos que habitan la República Mexicana, a efecto de otorgar, en igualdad y equidad, los mismos beneficios a que tienen acceso las grandes concentraciones de población a través de políticas públicas.

Con los elementos de la medición multidimensional de la pobreza en México, el CONEVAL define que **“una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”**.

---

<sup>9</sup> Cumplir con los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y las demás disposiciones normativas aplicables. Generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza, Incorporar indicadores pertinentes. Permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional. Identificar la contribución de cada dimensión a la pobreza. Ser desagregable para distintos grupos de la población. Realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo. Ser aplicable a partir de la información que proporciona el INEGI. Brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias. Satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas, tales como la monotonidad y la normalización, entre otras.

Al analizar dicha definición, como hemos señalado a la luz de la legislación vigente en México, se puede observar que para que una persona sea considerada como pobre, las condiciones legales que deben confluir son las siguientes:

1.- **Una persona** se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Para considerar a un ente como pobre, primero debe ser una “persona”. Esta es la primera dificultad, ya que el término tiene una acepción muy amplia pues la definición general hace referencia a *“un ser con poder de raciocinio que posee conciencia sobre sí mismo y que cuenta con su propia identidad”*<sup>10</sup>. La definición se refiere a cualquier individuo que se encuentre dentro del territorio nacional y que tenga raciocinio; con esta definición entonces se “incluye a los presos” y se “excluye a las personas afectadas de sus capacidades mentales”. Lo anterior nos lleva al absurdo de considerar a toda la población de los Centros de Readaptación Social y las cárceles del país como sujetos que entran en la definición de pobreza, y por el hecho de tener una enfermedad mental se excluye a un sector importante de población.

En el ámbito del derecho civil se define el concepto de persona<sup>11</sup> como todo ente que, por sus características, está habilitado para tener derechos y asumir obligaciones. Esta acepción, sí se toma en consideración, entonces acota el término de persona, pero presenta el problema que en nuestra legislación se considera que *los menores no pueden tener obligaciones*<sup>12</sup>, sólo derechos, entonces esta definición los estaría excluyendo de la pobreza. En otras palabras y apegados a derecho, *no existen niños pobres en la multidimensionalidad*.

---

<sup>10</sup> La persona, según la definición clásica del pensador romano Boecio, es «la substancia individual de naturaleza racional» (Liber de persona et duabus naturis, ML, LXIV, 1343). Definición que ha sido asumida por El Aquinate como: «Persona es el subsistente distinto en naturaleza racional» (De Potentia, q. 9, a. 4, in c.) y más pensadores que coinciden en señalar que persona es un ser que pertenece a la misma constitución de la persona con naturaleza racional.

<sup>11</sup>Rojina, R. (1986) Compendio de Derecho Civil, Introducción, Personas y Familia.

<sup>12</sup> Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle, proclama la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los **derechos y libertades** que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan estos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente.



2.- Una persona se encuentra en **situación de pobreza multidimensional** cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

En este punto se menciona que la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México requiere observar “...*la carencia de derechos humanos, sociales e individuales de las personas.*”

Esta definición multidimensional determina que se debe considerar a todas las garantías individuales, pues dan certidumbre jurídica al individuo sobre temas como seguridad y propiedad privada, y se concatenan con la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano.

También tutela las garantías sociales, que son aquellos preceptos constitucionales que protegen, tutelan y reivindican a las personas, grupos y sectores de la sociedad más vulnerables, sociales, culturales o económicos concatenados con los criterios de justicia social y bienestar colectivos para lograr su incorporación al bien común dentro del orden jurídico.

La Organización de Naciones Unidas señala que los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, con lo cual se abarcan todos los derechos que existen a favor de los seres humanos.

3.- Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional **cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social**, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

En primer lugar se debe tener un panorama claro de la acepción tan amplia que implica decir “derechos para el desarrollo social”, ya que éstos son:

A) Las garantías individuales que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abarcan más de 80 de ellas que se clasifican en derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Todas las garantías señaladas se encuentran incluidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en los artículos 1 al 29

B) Las garantías sociales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están contenidas primordialmente en los artículos 3., 27 y 123; el primero se enfoca en materia educativa, propugnando por la laicidad, la gratuidad y la rectoría del estado en esta área; el segundo reconoce la vulnerabilidad de grupos indígenas en torno a la tenencia de la tierra; y finalmente el artículo 123 establece de manera general los derechos laborales. El fin de este último artículo es dotar de herramientas legales a los trabajadores para combatir la explotación por parte de los patrones.

Por su parte, los artículos 25, 26, 28 y 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos construyen la viabilidad jurídica para la libre autodeterminación de nuestro país, la obligatoriedad de la planificación administrativa y la posibilidad jurídica de que en ejercicio de nuestra soberanía se busque el mejoramiento de las condiciones de vida para los sectores económicamente desprotegidos.

C) Los derechos humanos establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano e incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup> comprenden obligaciones y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, incluyendo el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, etc.

La razón para hacer esta relación pormenorizada de todos los derechos a que se refiere la definición de pobreza multidimensional es tener una idea de lo complejo que resulta determinar qué persona es pobre en nuestro país. El concepto es tan amplio que prácticamente abarca a la totalidad de los derechos que existen y lo acota tanto que con el ejercicio de uno solo ya no se le considera pobre, situación muy ambigua puesto que uno de los derechos humanos que tutela es el de la vida; de esta manera, los únicos excluidos deben ser los muertos, es decir, que por el simple hecho de que una persona tenga vida ya está ejerciendo uno de sus derechos y por tanto se le debe considerar fuera de la pobreza multidimensional.

A esto se suma la complejidad del estudio de la metodología para medir la pobreza que señala el CONEVAL, además que la definición de pobreza utilizada en la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México sólo considera los conceptos del bienestar económico y de los derechos sociales, dejando el contexto territorial aparte, no obstante que es

---

<sup>14</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

una muy importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.

La dificultad que presenta esta definición legal -por haber sido determinada por el CONEVAL-, también se encuentra en el contexto territorial determinado por el mismo Consejo como una necesidad relevante de incorporar los elementos que trascienden el ámbito individual y se refieren a las características geográficas, sociales, culturales, etc., con lo cual el concepto de **dispersión de población** adquiere una relevancia primordial que debe considerarse, aun cuando no fue adherido a la definición legal de pobreza, y sin embargo es determinante para localizar los grupos vulnerables que pueden entrar en los rangos de pobreza. De esta manera tendríamos identificados a los grupos vulnerables a los que deben canalizarse los programas sociales que el estado implementa en su favor, pero que no pueden aplicarse correctamente si no se les localiza espacialmente.

La Ley General de Desarrollo Social, al incorporar el concepto de cohesión social dentro de los indicadores que deben preverse para la medición de la pobreza, resalta la importancia de aquellos factores que sólo pueden medirse en una escala territorial, por lo que es necesario un tercer elemento para complementar la medición de la pobreza, además del bienestar económico y los derechos sociales, en el que se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social, del cual deriva el concepto de dispersión de población que se desarrolla en el presente trabajo.

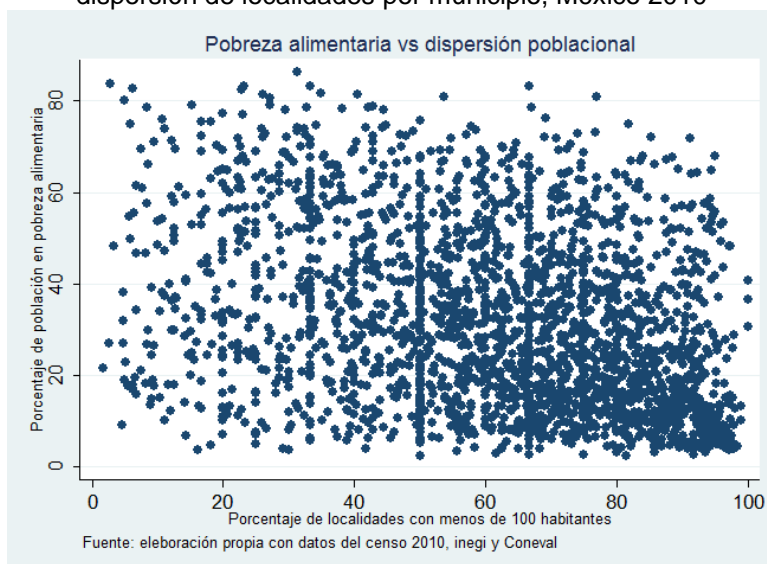
Se trata del espacio físico, del elemento territorial en el que se asienta la población concentrada o dispersa y que es fundamental para determinar la dotación o no del equipamiento, infraestructura y servicios, que elevan o disminuyen el nivel de vida de los pobladores.

En la siguiente sección se abordará la relación entre carencia de estos servicios con la dispersión de población y, como consecuencia, la pobreza en las diferentes localidades.

### **La dispersión de población en México**

El aumento en el número de localidades dispersas parece acompañar el comportamiento de la pobreza en México, aunque como puede verse en la Tabla II, existen importantes diferencias entre entidades. Sin embargo, no es clara, ni directa, la forma de establecer la relación entre dispersión de población y pobreza, incluso un alto grado de dispersión parece reducir los niveles de pobreza alimentaria observados en México en el año 2010 (véase Gráfica 1).

Gráfica 1 Porcentaje de población en pobreza alimentaria vs dispersión de localidades por municipio, México 2010



El CONEVAL (2010) ha señalado que la mayor incidencia de pobreza se concentra en los estados del sureste de México y en los municipios de zonas marginadas o de difícil acceso ubicadas al norte del país. Esto sugiere que la pobreza es producto, por una parte, del retraso histórico de las poblaciones que habitan el sureste mexicano y por otra, de los problemas generados por la dispersión poblacional.

En este apartado haremos un recuento de las localidades dispersas de México y su evolución, con especial énfasis en los años de 1990 a 2010 y su relación con la pobreza.

En los años 30 del siglo XX, la población mexicana ascendía a 16.5 millones de habitantes, eminentemente rural, es decir, que se encontraba concentrada fundamentalmente en pequeñas localidades (véase Tabla I). Para 1940, la población alcanzaba casi los 20 millones de habitantes y el grado de urbanización o porcentaje de población urbana respecto a la población era del 20 por ciento (Garza, 2005:31).

A partir de los años 50 la política de población en México se enfocó en incentivar el crecimiento demográfico a través de programas de fomento a la natalidad, lo que en poco tiempo generó un importante incremento en el tamaño de las localidades urbanas, pero también en el número y dimensión de localidades rurales.

El auge poblacional se vio impulsado por el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), cuya tasa promedio en las décadas de 1940 y 1950 fue del 6 por ciento anual. Este crecimiento

económico estimuló principalmente el desarrollo de las ciudades, de forma que el grado de urbanización alcanzó niveles superiores al 50 por ciento de la población. Sin embargo, el crecimiento económico no se distribuyó de forma homogénea y un importante porcentaje de población quedó marginado en una gran cantidad de localidades dispersas y pequeñas.

Tabla I Población total de los Estados Unidos Mexicanos 1900 - 2010

Año	Población	Fuente
1900	13 607 272	II Censo General de Población
1903	14 074 149	Memoria de Fomento
1905	14 331 188	Memoria de Fomento
1907	14 222 445	Memoria de Fomento
1910	15 160 369	III Censo General de Población
1921	14 334 780	IV Censo General de Población
1930	16 552 722	V Censo General de Población
1940	19 653 552	VI Censo General de Población
1950	25 791 017	VII Censo General de Población y Vivienda
1960	34 923 129	VIII Censo General de Población y Vivienda
1970	48 225 238	IX Censo General de Población y Vivienda
1980	66 846 833	X Censo General de Población y Vivienda
1990	81 249 645	XI Censo General de Población y Vivienda
1995	91 158 290	Conteo de Población y Vivienda, 1995
2000	97 538 412	XII Censo General de Población y Vivienda, 2000
2005	103 263 388	II Conteo de Población y Vivienda, 2005
2010	112 336 538	XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010

Fuente: INEGI, Sistema para la consulta de las Estadísticas históricas de México 2009

Otro factor que afectó la distribución de la población fue la creciente explotación petrolera, que propició desplazamientos poblacionales multinucleares en áreas recónditas de territorio, con el consecuente desarrollo de nuevos campos agrícolas. Este proceso se localiza en la década de 1970 primordialmente, acompañado del continuo crecimiento del PIB a tasas superiores al 6 por ciento anual. Pero el grado de urbanización se redujo en al menos tres puntos porcentuales, para situarse en el 47 por ciento.

Si bien la población urbana continuó elevándose a ritmos muy elevados, la reducción en su tasa de crecimiento hizo evidente la desconcentración de población hacia localidades rurales, fenómeno poco documentado.

A nivel nacional, según el censo de población 1990, existían alrededor de 24 millones de personas en cerca de 156 mil localidades, de las cuales el 69 por ciento tenía menos de 100 habitantes. Ello significaba que había un patrón de asentamientos caracterizado por una fuerte concentración de población en unas cuantas ciudades y una acentuada dispersión en muchas y pequeñas localidades asentadas a lo largo de todo el territorio. En cifras, esto significó que mientras una cuarta parte de la población habitaba en poco más del 90 por ciento de las localidades rurales -de las cuales muchas eran dispersas y con un muy bajo nivel de conectividad, infraestructuras o equipamientos-, poco más del 50 por ciento de la población habitaba en zonas urbanas.

Para el año 2000, el 30 por ciento de la población nacional habitaba en localidades rurales de menos de 2 mil 500 habitantes y la población rural continuaba mostrando una gran dispersión dentro del territorio nacional. Existían, según el censo general de población y vivienda 2000, cerca de 200 mil localidades, de las cuales casi 180 eran de menos de 2 mil 500 habitantes y el 74.5 por ciento contaba con una población de menos de 100 habitantes (véase Tabla II).

Tanto el fenómeno de concentración urbana como el de dispersión rural continuaron la tendencia iniciada desde los años 50. Los indicadores observados al año 2010 muestran variaciones poco significativas respecto de la reducción de localidades rurales menores de 100 habitantes y plantean retos importantes para entender y modelar adecuadamente la dinámica de la gran cantidad de localidades dispersas existentes, en donde habita alrededor del 10 por ciento de la población nacional.

El reto es entender la dinámica demográfica, social y económica que mantienen estas localidades con el resto del país, y buscar los mecanismos para su integración con la finalidad de poder evitar situaciones de segregación, marginación, hacinamiento y pobreza.

El efecto de concentración-dispersión de la población en el territorio nacional, de poco menos de dos millones de kilómetros cuadrados y con una orografía tan compleja, hace que el análisis espacial de los fenómenos demográficos deba enfocarse tanto en las grandes zonas metropolitanas como en la elevada cantidad de localidades rurales, y especialmente dispersas, que se ubican a lo largo de todo el país.

Tabla II Localidades por entidad federativa y año

Entidad Federativa	Localidades 1990			Localidades 2000			Localidades 2010		
	Total	1 a 99 h	%	Total	1 a 99 h	%	Total	1 a 99 h	%
Aguascalientes	1,357	1,053	77.6	1,856	1,535	82.7	1,989	1,627	81.8
Baja California	1,910	1,599	83.7	4,086	3,740	91.5	4,547	4,128	90.8
Baja California Sur	2,308	2,197	95.2	2,745	2,593	94.5	2,850	2,697	94.6
Campeche	1,950	1,604	82.3	3,099	2,672	86.2	2,778	2,325	83.7
Coahuila	3,649	3,044	83.4	4,211	3,661	86.9	3,825	3,277	85.7
Colima	948	801	84.5	1,273	1,117	87.7	1,235	1,088	88.1
Chiapas	16,422	12,203	74.3	19,455	14,73	75.7	20,047	14,585	72.8
Chihuahua	10,761	9,545	88.7	12,862	11,722	91.1	12,257	11,15	91
Distrito Federal	282	226	80.1	480	400	83.3	547	394	72
Durango	5,508	4,346	78.9	6,258	5,152	82.3	5,794	4,722	81.5
Guanajuato	6,617	3,698	55.9	8,932	5,906	66.1	8,995	5,757	64
Guerrero	6,008	3,437	57.2	7,719	4,978	64.5	7,290	4,472	61.3
Hidalgo	3,868	1,555	40.2	4,596	2,203	47.9	4,714	2,151	45.6
Jalisco	8,731	6,588	75.5	11,259	9,200	81.7	10,946	8,875	81.1
México	4,014	1,245	31	4,841	1,599	33	4,844	1,387	28.6
Michoacán	7,716	5,102	66.1	9,686	6,957	71.8	9,427	6,645	70.5
Morelos	721	379	52.6	1,341	886	66.1	1,504	935	62.2
Nayarit	1,908	1,363	71.4	2,611	2,037	78	2,700	2,09	77.4
Nuevo León	5,123	4,476	87.4	5,726	5,115	89.3	5,265	4,625	87.8
Oaxaca	7,210	3,416	47.4	10,519	6,378	60.6	10,496	6,186	58.9
Puebla	4,930	2,196	44.5	6,556	3,520	53.7	6,400	3,26	50.9
Querétaro	1,471	642	43.6	2,482	1,593	64.2	2,717	1,684	62
Quintana Roo	1,303	1,052	80.7	2,167	1,891	87.3	1,993	1,712	85.9
San Luis Potosí	5,299	3,175	59.9	7,305	5,165	70.7	6,829	4,669	68.4
Sinaloa	5,247	3,619	69	6,263	4,563	72.9	5,845	4,319	73.9
Sonora	6,165	5,392	87.5	8,110	7,338	90.5	7,268	6,521	89.7
Tabasco	2,475	1,092	44.1	2,605	1,002	38.5	2,499	852	34.1
Tamaulipas	6,803	5,761	84.7	8,826	7,872	89.2	7,344	6,391	87
Tlaxcala	794	500	63	1,245	915	73.5	1,294	917	70.9
Veracruz-Llave	17,390	11,191	64.4	22,032	15,729	71.4	20,828	14,304	68.7
Yucatán	3,150	2,655	84.3	3,363	2,850	84.7	2,506	1,974	78.8
Zacatecas	4,564	3,148	69	4,882	3,560	72.9	4,672	3,437	73.6
<b>Nacional</b>	<b>156,602</b>	<b>108,300</b>	<b>69.2</b>	<b>199,391</b>	<b>148,579</b>	<b>74.5</b>	<b>192,245</b>	<b>139,156</b>	<b>72.4</b>

Fuente: elaboración propia con cifras de los Censos de Población y Vivienda de INEGI de los años 1990, 2000 y 2010

Como puede observarse en el juego de mapas 1, la pobreza se encuentra distribuida a lo largo de todo el territorio nacional, pero focalizada en un número bien conocido de regiones. Por otra parte, el mismo mapa muestra la distribución de localidades menores de 100 habitantes, donde solamente la región Centro presenta proporciones menores al 20 por ciento de localidades menores de 100 habitantes; mientras que en toda la zona norte del país puede verse una gran proporción de localidades menores de 100 habitantes, y simultáneamente se observan tasas relativamente bajas de pobreza patrimonial. Esta situación es completamente diferente en toda la región sureste del país.

Es por lo anterior que interesa la relación existente entre la dispersión de población y los niveles de pobreza observados en las distintas regiones del país, así como el efecto que ejerce el acceso o carencia de distintos tipos de infraestructuras y servicios.

Si bien los programas de reducción de la pobreza en México han sido dirigidos a los individuos y a los hogares, y canalizados a los municipios, pudieran existir importantes razones para suponer que las políticas debieran enfocarse a las localidades, lo que ayudaría de forma más eficiente a la reducción de los niveles de pobreza, en especial de poblaciones dispersas y/o segregadas. El éxito de un programa de reducción de la pobreza dependerá básicamente del entorno y la capacidad para potenciar los apoyos al interior de las localidades, específicamente de aprovechar las oportunidades en los mercados de trabajo y de desarrollo de productos y negocios con alto valor agregado.

### **Pobreza, dispersión e infraestructuras y servicios**

La dispersión poblacional ejerce un impacto potencial sobre las condiciones de vida y los niveles de pobreza de los individuos en términos de que: (1) merma la capacidad de acceso a bienes y servicios, (2) dificulta las relaciones que pueden establecerse con el resto de la sociedad y (3) reduce su influencia potencial en la toma de decisiones. Estos factores están mediados, como veremos, por la presencia de infraestructuras y por cambios tecnológicos; sin embargo, una mayor dispersión poblacional puede favorecer un poblamiento más homogéneo del territorio y proteger la diversidad cultural.



## Juego de Mapas 1. Evolución de la proporción de localidades menores a 100 habitantes y pobreza patrimonial por municipio, 1990, 2000 y 2010



La capacidad del Estado para proveer de infraestructura es esencial para atenuar los niveles de pobreza, en especial en las localidades que, además de estar dispersas, observan un alto grado de segregación espacial. Como se ha señalado, las infraestructuras facilitan el acceso a todo tipo de bienes y servicios, por lo que resultan fundamentales para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Las causas principales de pobreza observada en poblaciones dispersas, especialmente en aquellas espacialmente segregadas, puede asociarse a la falta de infraestructura carretera, hospitalaria, educativa y de redes eléctricas e hidráulicas, o deficiencias en la operación de los mismos. Así, resulta vital entender las interacciones que existen entre los diferenciales de acceso a servicios en las áreas urbanas y rurales, la evolución de los niveles de pobreza y su efecto sobre los niveles de dispersión o concentración de población.

La geografía de la pobreza es un elemento que se enfoca en el estudio de los patrones y procesos involucrados en la descripción de los diferenciales de pobreza observados en distintos espacios territoriales; es decir, estudia los patrones de pobreza presentes en una población teniendo en cuenta su distribución espacial, por lo que facilita la comprensión de la pobreza y su entorno, tanto en núcleos de población urbanos como rurales.

Por otra parte, la provisión de infraestructuras y servicios está claramente relacionada con factores de tipo geográfico y con los niveles de dispersión de la población. La presencia de infraestructuras es un requisito fundamental para el abatimiento de la pobreza, especialmente en comunidades segregadas espacialmente.

En los siguientes apartados analizaremos el efecto que las infraestructuras de comunicación, sistemas de transporte, redes de hidráulicas, redes eléctricas y sistemas de telecomunicación ejercen en la determinación de los niveles de pobreza observados en localidades dispersas. En el mismo sentido estudiaremos los servicios de salud y educación y su importancia para la integración de comunidades dispersas, así como su importancia para elevar la calidad de vida de los individuos que en ellas habitan.

### **Pobreza, dispersión e infraestructuras de comunicación**

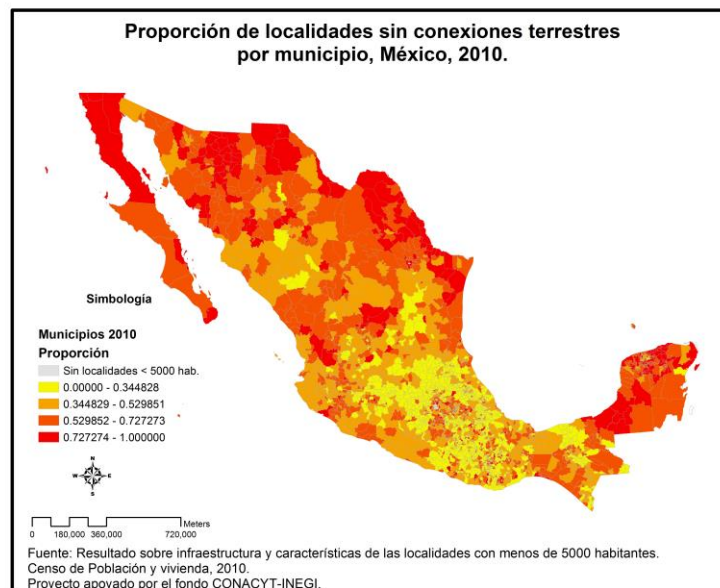
La falta de infraestructuras de comunicación, es decir, la carencia de un camino pavimentado, un puente o cualquier otra forma que facilite la comunicación, encarece el movimiento de personas, ya sea por el efecto de la distancia o la dificultad de sortear con impedimentos u obstáculos naturales. Este efecto genera barreras de entrada que por un lado protegen al

productor local, pero por otro encarecen el intercambio de bienes al exterior de la comunidad. Esta situación suele provocar que el costo de bienes o servicios sea sujeto de especulaciones debido a la incertidumbre causada por factores asociados a su disponibilidad. La presencia de medios de comunicación confiables y seguros facilita el intercambio de bienes y servicios, reduce su tiempo y costo de traslado y genera confianza en cuanto a la periodicidad y flujo.

En este sentido, la presencia de infraestructuras de comunicación representa uno de los factores más críticos para la integración de las localidades espacialmente segregadas; sin embargo, resulta paradójico que sea precisamente su localización geográfica lo que muchas de las veces imposibilita su provisión, ya sea por factores técnicos o por viabilidad económica.

La infraestructura de transporte tiene una relación directa y causal con la distancia y juega un papel fundamental en la construcción de carreteras, caminos, puentes, senderos y veredas. La presencia de infraestructuras responde, además de la distancia, a características del territorio y al tamaño e importancia del núcleo de población.

Mapa 2. Proporción de localidades sin conexiones a vías terrestres de comunicación por municipio, México 2010



La falta de acceso a cualquier tipo de conexión terrestre, ya sea una brecha o un camino de terracería, coloca en situación de segregación espacial a cualquier localidad. El mapa 2 muestra las proporciones por municipio de localidades sin algún tipo de acceso por vía terrestre

y hace evidente el grado de segregación de un gran número de localidades en las penínsulas de Baja California y Yucatán, además de la franja norte del país. Cabe destacar que las regiones Centro y Bajío son las que presentan los menores niveles de desconexión.

El incremento observado en el acceso y uso medios de comunicación digitales ha tenido un efecto dramático en cuanto al costo, velocidad y volumen de interacciones entre individuos. En particular, la Internet facilita el acceso a nuevos conocimientos, información y formas de comunicación, elementos cada vez más importantes para el desarrollo social, la interacción económica y el abatimiento de la pobreza.

Aunque el acceso a nuevas formas de conocimiento e información es un elemento necesario para el mejoramiento de las condiciones de vida de las localidades espacialmente segregadas, no es suficiente; debe ser potenciado de forma que se provea a los individuos de las herramientas para utilizar los conocimientos adquiridos y adaptados a las necesidades y al contexto económico, social o político específico, mismo que debe coincidir con la situación geográfica y las características propias del grupo poblacional, tales como la edad, el sexo y la lengua.

Uno de los problemas más comunes de las comunidades dispersas para acceder a tecnologías de comunicación e información es la existencia, calidad y costo de la telefonía celular e Internet, donde los términos de desconexión, alejamiento y aislamiento son para ellos una vez más sinónimos de segregación.

Acceder a la información y a la comunicación es un factor fundamental para el desarrollo de capacidades y conocimientos que permitan a los individuos que habitan en localidades pobres y dispersas generar nuevas oportunidades de desarrollo, así como reducir la incertidumbre causada por elementos que impactan cotidianamente sus condiciones de vida, tales como fenómenos climatológicos o variaciones en los precios de diversos insumos.

El acceso a la información permite utilizar en su favor la fallas del propio mercado y reducir sus niveles de vulnerabilidad, y además aumentar sus capacidades de subsistencia, de modo que las comunidades dispersas que logran acceder a medios de comunicación e información y a su vez transformarlos en conocimientos y habilidades útiles para su subsistencia diaria, son aquellas que logran romper las barreras impuestas por la segregación y la marginación tanto cultural como económica.

Mientras que por una parte la distancia limita la oferta laboral de los residentes de localidades dispersas, dado que la distancia y la falta de acceso hacen más difícil el intercambio del trabajo y de productos, la disponibilidad de medios de comunicación, aunada al desarrollo de capital humano y la disponibilidad de tiempo libre, potencian nuevas formas de trabajo y de generación de riqueza.

### **Pobreza, dispersión y redes hidráulicas**

El agua potable es fundamental para la salud y la supervivencia. Sin duda alguna, la combinación de agua potable y prácticas higiénicas es una de las condiciones mínimas indispensables para lograr reducir los niveles de morbilidad y mortalidad observados en cualquier población, especialmente en poblaciones dispersas o marginadas, donde el acceso a los servicios de salud se encuentra mucho más limitado.

La disponibilidad de agua es un factor crítico para lograr cualquier tipo de desarrollo económico y en especial la disminución de la pobreza. En México, los servicios de suministro de agua potable son responsabilidad de los municipios. Cada estado tiene su propia ley o código de agua potable y una comisión que apoya técnica y financieramente a los municipios, de forma que las decisiones sobre el suministro del servicio se toman en el mejor de los casos en la cabecera municipal. Esta situación explica, junto con la evidente falta de recursos asignados a la provisión de infraestructura hidráulica, la ausencia de este servicio en una gran cantidad de localidades dispersas y segregadas espacialmente, registrada en el año 2010, donde la falta de agua potable en los hogares presenta un patrón muy similar al observado en el mapa de pobreza patrimonial (véanse mapas 3 y juego 1).

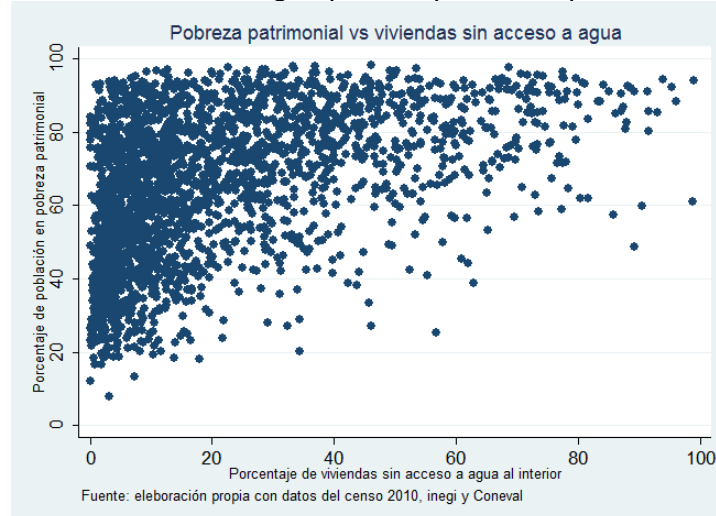
El acceso al suministro de agua potable al interior de las viviendas representa otro punto crítico para reducir los niveles de pobreza en las localidades dispersas. Está comprobado que la provisión de agua en las viviendas permite reducir los niveles de mortalidad infantil, promueve la igualdad de género y proteger los recursos naturales. En general, la falta de una red hidráulica provoca que las personas, especialmente las mujeres, inviertan una gran cantidad de tiempo y esfuerzo en proveer el líquido necesario para las necesidades cotidianas. Los argumentos en apoyo de expandir el acceso al suministro de agua se fundamentan en el derecho a recibir los servicios básicos y se manifiesta en términos de salud y economía.

Mapa 3. Proporción de viviendas particulares habitadas sin acceso a la red de agua potable



La infraestructura de agua potable llegaba al 88 por ciento de la población mexicana en el año 2010, según cifras del censo de población. Un total de 23 estados tenían cubierta la provisión del servicio de agua potable para al menos el 85 por ciento de su población. La realidad es que son precisamente las poblaciones que habitan en localidades dispersas y particularmente segregadas las que carecen de acceso al agua potable. En la Gráfica 2 puede observarse la relación entre la falta de acceso al agua potable y la pobreza patrimonial en los municipios de México. Resulta evidente que la falta del líquido incrementa los niveles de pobreza.

Gráfica 2. Porcentaje de población en pobreza patrimonial vs, viviendas particulares habitadas sin acceso a agua potable por municipio, México 2010



### **Pobreza, dispersión y redes eléctricas**

El desarrollo de infraestructura eléctrica coadyuva por sí misma a la disminución de la pobreza. La generación de energía eléctrica, así como la ampliación, mejora y mantenimiento de la capacidad de distribución de las redes mediante el tendido generalizado de líneas y demás infraestructura relacionada, hace posible su uso generalizado en hogares, hospitales, escuelas, clínicas y en todo tipo de actividades comerciales e industriales.

La provisión de servicios de energía eléctrica incrementa la productividad de todas las actividades en las que interviene y disminuye los costos asociados a la transportación y comercialización de una gran cantidad de productos. Como ejemplo, baste citar que acrecentar el acceso a la energía eléctrica facilita el uso de bombas para riego y mejora la mecanización agrícola, lo que a su vez hace posible incrementar la productividad y por tanto, la disponibilidad de alimentos.

Los servicios de energía eléctrica en áreas rurales dispersas reducen las diferencias con zonas urbanas, al mejorar de forma importante la calidad de vida y al facilitar y abaratar el uso de una importante gama de tecnologías. El acceso a la red eléctrica es, por sí mismo, un factor que reduce las desigualdades y facilita la integración social.

El acceso de las localidades a la red eléctrica es un factor de gran importancia para su desarrollo económico, ya que no sólo incentiva la generación de nuevas industrias, sino a la sociedad en su conjunto, y tiene un impacto positivo directo en habitantes de zonas dispersas y marginadas, cuyo acceso a cualquier otro tipo de beneficios es muy limitado.

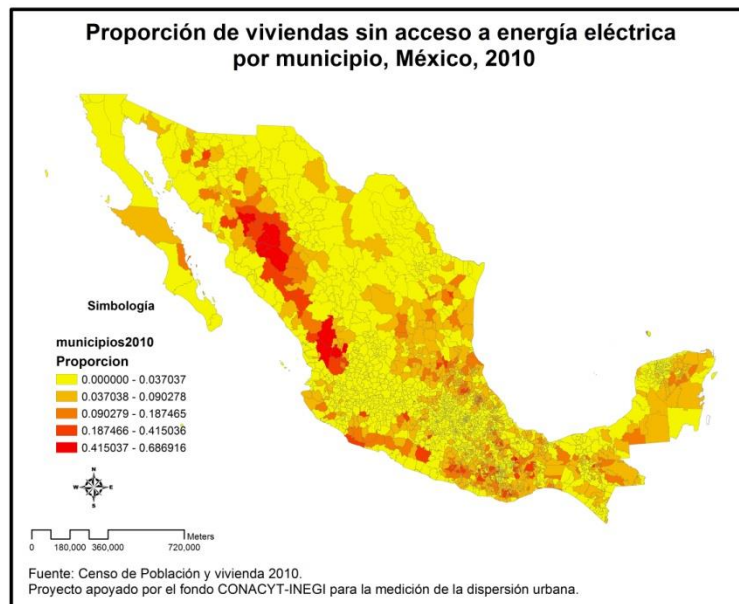
En México existe un sistema de financiamiento cruzado para la provisión de energía eléctrica, donde la tarifa de las ciudades subsidia la provisión de energía de las localidades dispersas. Los efectos de esta política pueden verse claramente en el Mapa 4, donde la proporción de localidades sin acceso a energía eléctrica se concentra básicamente sobre la Sierra Madre Occidental y algunos municipios de estado de Guerrero.

### **Pobreza, dispersión y sistemas de salud**

En un sentido básico, las desigualdades en salud son inequitativas e injustas y no se producen al azar, tienen patrones geográficos claramente definidos. El estado de salud guarda una importante relación con las características sociales y culturales que envuelven al individuo y están ligadas a los procesos demográficos y económicos que modelan los patrones de

dispersión espacial de las poblaciones. Diferentes análisis (Maceira, 1996, López, 1989) parecen confirmar que personas pobres en condiciones de salud deficientes incrementan las tasas de mortalidad de localidades segregadas espacialmente, mientras que personas con mejores condiciones de salud mantienen bajas las tasas de mortalidad en áreas económicamente más prósperas. Es decir, la evidencia señala que la gente pobre tiene graves deficiencias de salud debido a que vive en lugares que perjudican este rubro.

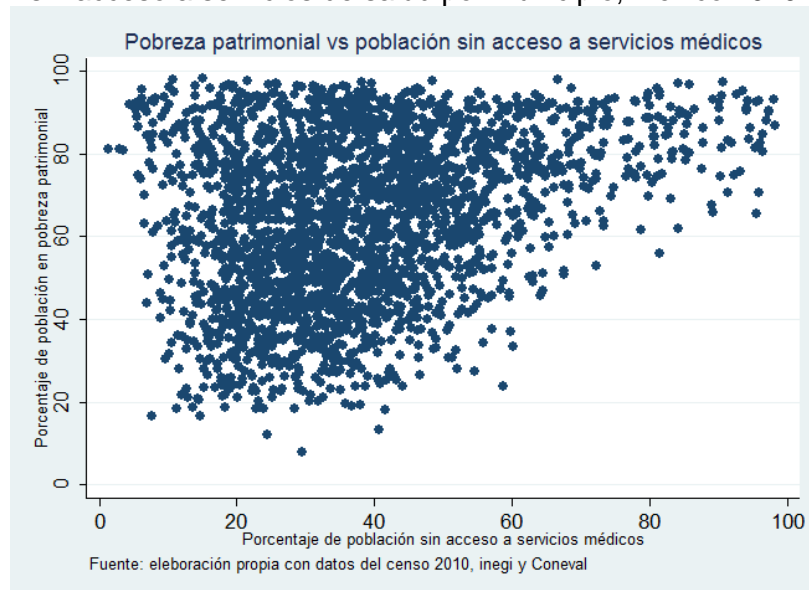
Mapa 4. Proporción de viviendas particulares habitadas sin acceso a la red de energía eléctrica por municipio, México 2010



Áreas con altos niveles de pobreza, analfabetismo y desempleo exponen a sus residentes a tasas inusualmente altas de mortalidad asociadas a causas como accidentes, infecciones y homicidios, de forma que claramente el entorno afecta el estado de salud a través de factores sociales y económicos, que en muchos de los casos se desarrollan precisamente en localidades segregadas. De esta forma, parece que el incremento en las localidades con carencia de servicios de salud lleva al franco incremento de la pobreza (véase Gráfica 3).



Gráfica 3. Porcentaje de población en pobreza patrimonial vs población sin acceso a servicios de salud por municipio, México 2010



Una población con un estado de salud precario tiene muy pocas posibilidades de incrementar su capital humano y por tanto de salir de su condición de pobreza. En contraparte, el mejoramiento de la salud aumenta la productividad y produce recursos adicionales, lo que a su vez contribuirá a proporcionar mejores niveles de bienestar para la población, permitiendo así el surgimiento de un círculo virtuoso.

El acceso a un sistema de salud de buena calidad favorece el mejoramiento de las condiciones de salud de la población y contribuye directamente a la reducción de la pobreza a través de la disminución de los niveles de morbilidad y mortalidad, lo que eventualmente impacta en mejores niveles de ingreso. Bajo esta perspectiva se implementan los Programas Nacionales de Salud, buscando la cobertura universal de los servicios; no obstante, son precisamente las localidades dispersas y en condiciones de segregación espacial las que están mayormente expuestas a la carencia de servicios médicos.

Existen evidencias muy claras de que la inversión en salud es un elemento clave para la reducción de la pobreza (OMS, 2012). En particular, el acceso y uso de servicios de salud en localidades dispersas juegan un papel determinante para la reducción de la pobreza, sin embargo esta relación ha sido poco estudiada debido a la dificultad para representar el estado de salud como una variable cuantificable, dada la gran heterogeneidad de tipos y niveles de morbilidad, y por el costo de medir los diferentes aspectos de la salud. De forma que sólo queda

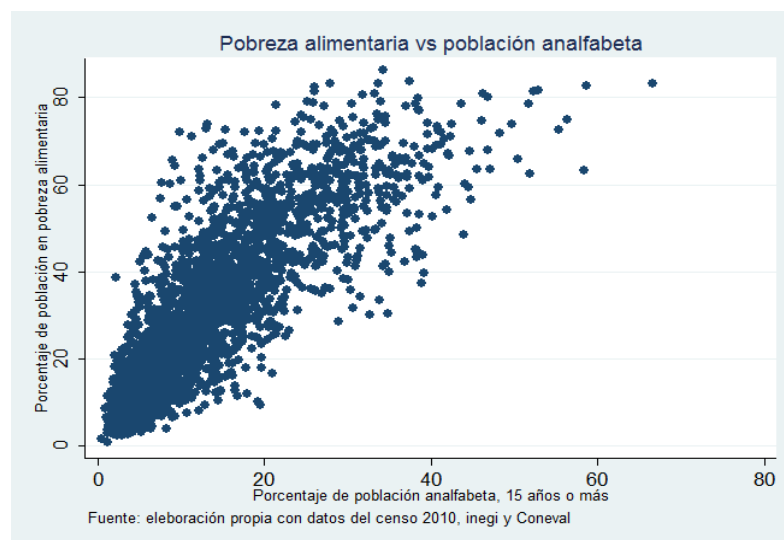
la presunción de que la salud es un elemento más en el conjunto de factores vinculados a la geografía y a la distancia, que crea una dinámica empobrecedora en localidades en las que estos elementos convergen.

### **Pobreza, dispersión y sistemas educativos**

La educación proporciona a los individuos las habilidades y conocimientos básicos para incrementar sus posibilidades de éxito en la vida. Es un elemento fundamental para reducir la pobreza y mejorar la inclusión social, y al igual que la salud es un factor que contribuye a incrementar el ingreso de las personas. Sin embargo, el acceso al sistema educativo nacional se ve limitado por la dispersión poblacional; factores como la infraestructura educativa disponible al interior de las localidades, la disponibilidad de caminos para acceder a los lugares donde es posible encontrar servicios educativos y la presencia de servicios que impartan la educación en la lengua de uso de la comunidad, son elementos que explican en la mayor parte de los casos el nivel observado de atención escolar en la población de edad normativa.

En México, la educación primaria se imparte en tres modalidades: (1) primaria general, que cubre alrededor del 93 por ciento de la demanda, (2) primaria indígena bilingüe o bicultural, que atiende poco menos del 6 por ciento de la demanda y (3) educación comunitaria, que opera en localidades rurales con menos de 100 habitantes y cubre aproximadamente al 1 por ciento de la demanda en este nivel.

Gráfica 4. Porcentaje de población en pobreza alimentaria vs porcentaje de población analfabeta por municipio, México 2010

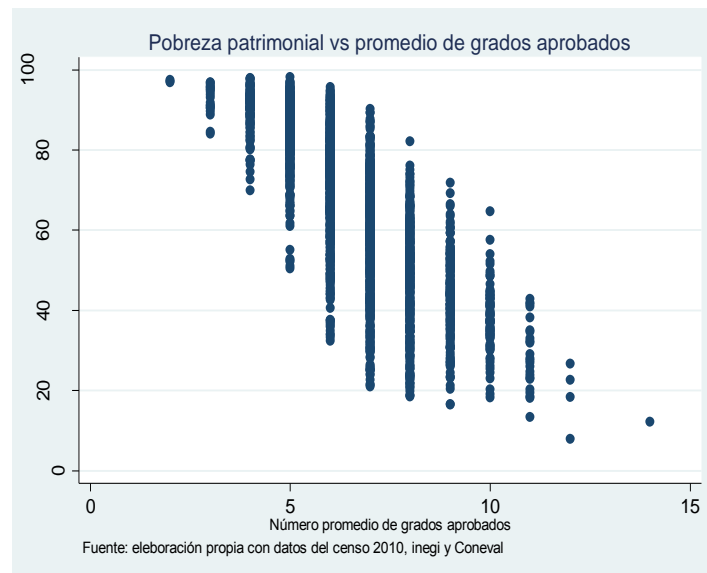


Al año 2008, el nivel promedio de escolaridad en México era de 8.3 años para la población de 15 años y más (panorama educativo de México 2010), mientras que 7.6 por ciento de la población nacional no había recibido tipo alguno de instrucción formal. Los efectos de la falta de instrucción, y en especial del analfabetismo, son directos y desastrosos sobre los niveles de pobreza que pueden llegar a experimentar de los individuos en esta condición (ver Gráfica 4).

Es importante señalar que existen marcadas diferencias entre localidades rurales y urbanas: en localidades rurales (menores de 2 mil 500 habitantes) el 17.1 por ciento de la población de 15 años y más es analfabeta, mientras que en las localidades urbanas es del orden del 3.9 por ciento.

También es importante advertir las diferencias en la calidad educativa entre localidades urbanas y rurales, además de los incentivos o desincentivos generados por el propio contexto en el que la comunidad se encuentra inmersa. Un ejemplo es el escaso nivel de preparación de los docentes que imparten clases en las escuelas comunitarias, donde sólo el 13 por ciento cuenta con estudios de licenciatura, normal básica, normal superior o licenciatura en Educación (INEE, 2010).

Gráfica 5. Porcentaje de población en pobreza patrimonial vs años promedio de escolaridad por municipio, México 2010



Es muy clara la relación entre el nivel de educación y el ingreso, pero lo es aún más la relación entre la falta de educación y la condición de pobreza, mediada desde luego por el acceso a oportunidades de empleo y por ende mejores ingresos.

## **Acceso a nuevas tecnologías**

Es evidente que los cambios tecnológicos surgidos en las últimas décadas, junto con el detrimento de la calidad de vida de las grandes metrópolis, han modificado el contexto y la percepción sobre lo que significa vivir en poblaciones dispersas. Tendencias como actuar localmente y pensar globalmente, junto con las nuevas formas de comunicación y de generación de riqueza, han contribuido a incentivar el desarrollo de localidades que están dispersas pero que tienen acceso a infraestructura y servicios.

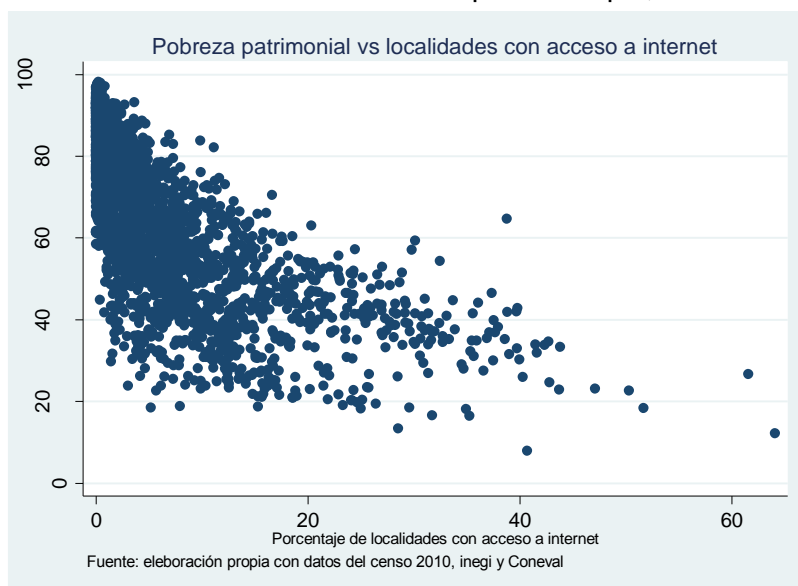
La tecnología se convierte también en un poderoso aliado de la dispersión, donde economías de localización hacen frente a las economías de aglomeración. La revalorización en el mercado de productos orgánicos y artesanales hace rentable nuevamente la producción en pequeña escala y crea nuevas formas de subsistencia en áreas que pueden estar apartadas de los grandes centros de producción, siempre que el acceso a los mercados se encuentre garantizado.

La ciencia y la tecnología son elementos clave para el desarrollo de nuevos conocimientos, que pueden ser enfocados al mejoramiento de la calidad de vida y por tanto, a la reducción de la pobreza; como hemos señalado, su generación, difusión y alcance se incrementan día a día a costos cada vez menores. El surgimiento de nuevos campos de conocimiento como la ingeniería genética, la robótica y la bioinformática, por citar algunos ejemplos, posibilita aplicaciones que hace pocos años parecían imposibles y que hace obsoletos los factores tradicionales de la producción: tierra, capital y trabajo.

El surgimiento de nuevas formas de comunicación, tales como la telefonía celular e Internet, ha venido a modificar la capacidad de acceder a nuevos conocimientos y ha incrementado de forma exponencial la cantidad de información disponible. Este hecho ha transformado la capacidad de interacción de localidades dispersas, su forma de allegarse de conocimientos y recursos.

Si bien el acceso a Internet se ha convertido en un elemento clave para abatir los niveles de pobreza, (véase Gráfica 6), afirmar que facilitar el acceso a la red conlleva a beneficios inmediatos en la reducción de los niveles de pobreza, es simplemente desconocer la complejidad de los procesos y reducir la discusión al mero plano de acceso a las tecnologías.

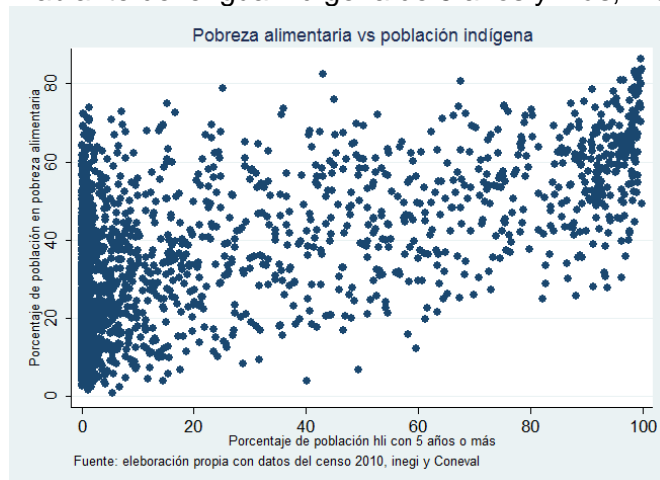
Gráfica 6. Porcentaje de población en pobreza patrimonial vs porcentaje de localidades con acceso a Internet por municipio, México 2010



### Pobreza, dispersión asociados con lengua y religión

Los determinantes socioculturales contribuirán a una mejor comprensión de los procesos de dispersión de población y de generación de pobreza que afectan la vida de un gran número de personas.

Gráfica 7. Porcentaje de población en pobreza alimentaria vs porcentaje de población hablante de lengua indígena de 5 años y más, México 2010



La cultura juega un papel muy importante para modelar el comportamiento de los actores sociales e identificar grupos a través de valores y normas comunes; permite explicar por qué comunidades que viven aparentemente bajo los mismos niveles de segregación espacial, pero

se rigen bajo distintas normas culturales, a menudo presentan diferencias sustanciales en cuanto al grado de pobreza observado.

El lenguaje es quizá el rasgo más importante de la cultura: identifica países y regiones, es el medio por excelencia de transmisión de ideas y pensamientos, y tiene una influencia directa sobre los patrones de dispersión de población y pobreza. Esta situación se hace muy evidente al interior de las entidades federativas que tienen grupos de población hablantes de alguna lengua indígena y cuyos niveles de pobreza son notoriamente diferentes.

En general, el lenguaje es utilizado como una forma de diferenciación social que crea o derriba barreras entre localidades y personas y es, por tanto, un importante facilitador para el acceso a servicios de educación y salud. En general, las desigualdades socioeconómicas suelen ser menores al interior de sociedades donde se comparte una misma lengua y mayores entre sociedades con lenguas diferentes, donde el lenguaje es un elemento de segregación y de discriminación que va desde el plano social hasta el económico. Baste ver la relación entre pobreza alimentaria y la proporción de población hablante de lengua indígena (ver Gráfica7).

Por otra parte, la religión es un elemento cultural generador de cohesión social, en el sentido de que proporciona a sus feligreses una filosofía de vida que busca mejorar la estabilidad emocional y desarrollar un sentido de pertenencia a través de la promoción de valores como el respeto, la honestidad y la caridad, que fomentan la integración de grupos dentro de la sociedad.

Los integrantes de minorías religiosas pueden llegar a presentar mayores índices de dispersión, en general formas de auto segregación, lo que como ya hemos señalado, los sujeta a patrones diferenciados de accesibilidad a bienes y servicios, modificando evidentemente sus estándares de vida.

## **Conclusiones**

Para combatir de forma igualitaria y equitativa la pobreza que se presenta en la población que integra el país, es necesario tener una metodología que cumpla con los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sobre todo, deben ser acotados y definidos correctamente los elementos que integran el concepto de *pobreza* para que éstos sean funcionales, en el sentido de que cumplan con los elementos reales y jurídicos que tienen las personas que habitan el país en relación con los conceptos que previamente nuestras leyes integran. De esta forma, no se da oportunidad a la interpretación de las normas, que deriva en

una aplicación discrecional de las políticas públicas que implementa el Estado, de conformidad con los funcionarios o partidos que aplican estas políticas, siempre de acuerdo a sus intereses personales o de partido.

Los diferenciales en pobreza observados en las localidades dispersas o segregadas espacialmente suelen atribuirse de manera casi automática a las características de los individuos que las habitan o a la elección de su lugar de residencia, por lo que expresiones como "ellos quieren vivir allá" o "no tienen la disposición de integrarse a los programas de desarrollo" son explicaciones discriminatorias que intentan justificar e incluso validar sus condiciones de pobreza. No obstante, existe una gran cantidad de factores, como la falta de acceso a servicios de salud y educación, la carencia de infraestructuras en la localidad y de servicios en la vivienda, las escasas oportunidades laborales y la falta de capital social, que dan explicaciones coherentes a los niveles de pobreza observados en localidades dispersas, lo cual requiere de apoyar al desarrollo de las localidades y no atomizarlas más.

La infraestructura, equipamiento y servicios, son elementos espaciales únicos que permiten entender y modelar distintas relaciones entre dispersión de población y pobreza; todos ellos útiles para reducir la pobreza a través de diferentes formas de interacción, con lo cual se consigue la formación de capital humano y de participación social comunitaria.

Las tecnologías de comunicación deben considerarse hoy como un elemento más en la determinación de los niveles de pobreza de las personas y las localidades. La disponibilidad y acceso a canales de comunicación e información son también factores fundamentales para la apropiación y uso de nuevas tecnologías de producción y generación de productos y negocios con alto valor agregado capaces de modificar las relaciones de intercambio con grandes centros de población e incidir eficientemente en la reducción de los niveles de pobreza de poblaciones espacialmente segregadas.

Es el Estado quien debe asumir la responsabilidad de la justa aplicación de las leyes y del desarrollo de políticas y programas enfocados a disminuir los niveles de pobreza, a partir de una adecuada distribución de equipamientos, servicios e infraestructura, cuyos efectos contribuyan a mejorar los niveles de vida de la población. Las políticas basadas sólo en personas pueden resultar insuficientes y requerirían de políticas que incorporen el territorio en el ámbito regional, las cuales deben ser diseñadas específicamente para cada área y atender problemas reales de los pobladores.

Es importante detenernos a analizar con más detalle los efectos de factores culturales y sociales tanto en la determinación del lugar de residencia como de los niveles de pobreza, la complejidad de su interacción y la formación de desventajas al interior de la estructura social.

A lo largo del documento hemos analizado las influencias que los contextos económico, sociocultural, geográfico y de infraestructura, ejercen al momento de intentar comprender los niveles de pobreza observados al interior de una localidad dispersa e incluso segregada.

En general se puede afirmar que el espacio geográfico es un generador importante de heterogeneidades, que inician desde el acceso diferenciado a infraestructuras y servicios y se reproducen a través de una desigual disponibilidad de recursos.

El reto es grande, de inicio entender la dinámica demográfica, social y económica que se genera en estas localidades dispersas, diferente al resto del país, lo cual no quiere decir que sea malo o atrasado, simplemente es una dinámica diferente. Una vez entendido esto, se deben buscar los mecanismos a través del diseño de políticas públicas acordes a las necesidades para lograr una integración en el ámbito regional, con la finalidad de poder evitar situaciones de segregación, marginación, hacinamiento y pobreza, y con esto elevar la calidad de vida de los habitantes de toda la nación.

## **Bibliografía**

Aguilar, A. G. (1999). La Ciudad de México en la región centro, en Delgado, J. y Ramírez, B. (coord.) Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México. UAM-X, México, p.p.153.

Aguilar, A.G. (2002). Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México, Instituto de Geografía, UNAM, Miguel Porrúa Editores.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, (2010). Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios. México, D.F. 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (b). (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México D.F. p.p. 128.

Alkire y Foster, (2007); CDESC, (2001); Kakwani y Silber, (2008), citados en CONEVAL, (2010:25). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México D.F. p.p. 128.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917; se utilizó la reforma publicada DOF 13-04-2011.



Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992. Última reforma publicada DOF 08-06-2012.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión (2012). Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 04-06-2012.

Boecio. A. (2008). La consolación de la filosofía. Madrid: Alianza, p.p. 132

Burgoa, I. (1985). Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. p.p. 955

Carpizo, J. (1972). La Interpretación del artículo 133 Constitucional. Boletín Mexicano del Derecho Comparado. Tomo II, número 4, México, UNAM.

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, (1999). 50 años declaración universal de los derechos humanos: memorias seminario internacional, Santafé de Bogotá, diciembre 3 de 1998, p.p. 94

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En La ciudad dispersa ed. Centro cultural contemporáneo de Barcelona, Barcelona España. p.p. 142.

Kelsen, H. (1935). Teoría Pura del Derecho. Publicación de la UNAM, México 1960, pp.114

Garza, Gustavo (2005). La urbanización de México en el siglo XX. Distrito Federal, México, El Colegio de México.

INEE (2010). Panorama Educativo de México 2011, en línea: [www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo](http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo)

INEGI. (1990, 2000 y 2010 y 1995, 2005 respectivamente). Censos de Población y Vivienda y Conteos de Población y Vivienda.

INEGI, CONAPO, SEDESOL (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. México D.F. p.p. 216.

López, O. (1989). Efecto de los servicios de salud y de factores socioeconómicos en las diferencias espaciales de la mortalidad mexicana, *Revista Salud Pública de México* vol 39, no 1.

Maceira, D. (1996). Fragmentación e incentivos en los sistemas de atención a la salud en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Martínez, C. (1990). Causas de muerte, manifestación de las desigualdades sociales. *Revista Demos. Carta demográfica sobre México*, vol 3, 1990.

Marmolejo, C; Masip, J; y Aguirre, C. (2010). Policentrismo en el sistema urbano español: un análisis para 7 áreas metropolitanas. Centro de Política de Suelo y Valoraciones y en el Departamento de Construcciones Arquitectónicas I de la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona España.

Montaño, R. (2007). Metodología para Identificar y Tipificar Subcentros Urbanos en Periferias Metropolitanas de Ciudades, Tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, UNAM, inédita, p.p. 328.

Muñiz, I. García M.A. Calatayud, D. (2003). SPRAWL. Definición, causas y efectos. Document de treball; Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona. p.p. 40.

Nel-lo, O. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa, En *La ciudad dispersa*, ed. Centro cultural contemporáneo de Barcelona, Barcelona, España.

Organización Mundial de la Salud, OMS (2000). *La Salud y el Ambiente en el Desarrollo Sostenible*, Ed, OMS.

Precedo, A. (1996). *La Metropolitización en la ciudad y desarrollo urbano*, ed. Síntesis, Madrid, España. p.p. 229.

Precedo, A. (1998). *Ciudades y desarrollo urbano, colección espacios y sociedades* ed. Editorial Síntesis, Madrid España.

Rojina, R. (1986). *Compendio de Derecho Civil, Introducción, Personas y Familia*. Ed. Porrúa, S.A. p.p. 535.

Los estudios de la estructura urbana en años recientes, señalan que la segregación residencial se ha vuelto mucho más marcada en las ciudades latinoamericanas debido a que las políticas económicas neoliberales, la naturaleza especulativa de los mercados de suelo urbanos, el incremento del número de automóviles privados, la dinámica en la industria de la construcción y la política de crédito para la adquisición de vivienda, han llevado cambios en las formas urbanas. Las nuevas formas espaciales han reducido las oportunidades de integración social, produciendo *ghettos* y también se deplora el surgimiento de los barrios cerrados que concentran a los grupos más ricos y mantienen alejado al ciudadano común; algunos estudiosos visualizan resultados positivos y otros, en cambio, ponen en entredicho los hallazgos de una creciente segregación.

Los trabajos que aquí se presentan son resultado del Seminario sobre “Segregación urbana y espacios de exclusión” que se realizó en las instalaciones del Instituto de Geografía de la UNAM los días 13 y 14 de marzo de 2013. El libro se ha dividido en tres partes que intentan agrupar por afinidad temática los 19 capítulos que contiene la obra: La primera parte incluye la “Segregación socioespacial en la estructura urbana, y en la dinámica urbana”, la segunda expone los “Espacios de exclusión, pobreza y acceso a los servicios públicos” y la tercera sobre la “Precarización del empleo y política social”, en ellas se pone al descubierto la realidad de la segregación socioespacial en las zonas urbanas.

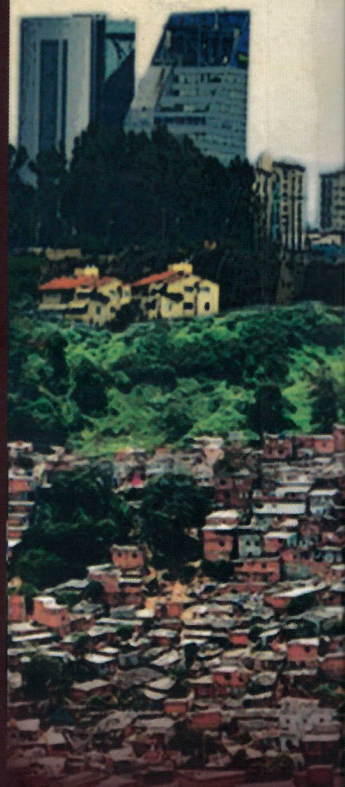
SEGREGACIÓN URBANA



9 786074 019636



URBANISMO



**MA Porrúa**  
librero-editor • México



**IG**  
INSTITUTO DE  
GEOGRAFÍA  
UNAM

Estudios  
Urbanos  
SERIE