

# LAS ESCALAS DE LA METRÓPOLI

LEJANÍA VERSUS PROXIMIDAD

EDITORES

Arturo Orellana  
Carme Miralles-Guasch  
Luis Fuentes



Red de investigación sobre  
áreas metropolitanas de  
EUROPA Y  
AMÉRICA LATINA

COLECCIÓN  
Estudios Urbanos UC



RiL editores

ARTURO ORELLANA  
CARME MIRALLES-GUASCH  
LUIS FUENTES  
(EDITORES)

LAS ESCALAS DE LA METRÓPOLI  
*Lejanía versus proximidad*



Red de investigación sobre  
áreas metropolitanas de  
EUROPA Y  
AMÉRICA LATINA

COLECCIÓN  
Estudios Urbanos UC



RiL editores

307.76 Orellana, Arturo

O Las escalas de la metrópoli: Lejanía versus proximidad / Arturo Orellana, Carme Miralles-Guasch, Luis Fuentes, editores. -- Santiago : RIL editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

406 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-0730-5

1 DESARROLLO URBANO-ASPECTOS SOCIALES. 2. URBANISMO. 3. PLANIFICACIÓN URBANA



LAS ESCALAS DE LA METRÓPOLI.  
LEJANÍA VERSUS PROXIMIDAD  
Primera edición: octubre de 2019

© Pontificia Universidad Católica de Chile, 2019  
Registro de Propiedad Intelectual  
N° 309.001

© RIL® editores, 2019

SEDE SANTIAGO:  
Los Leones 2258  
CP 7511055 Providencia  
Santiago de Chile  
☎ (56) 22 22 38 100  
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:  
Cochrane 639, of. 92  
CP 2361801 Valparaíso • ☎ (56) 32 274 6203  
valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:  
europa@rileditores.com • Barcelona

© Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
El Comendador 1916  
CP 7520245 Providencia  
Santiago de Chile  
☎ (56) 22 3545505  
www.ieut.cl

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores  
Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0730-5

Derechos reservados.

POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL  
EN LA DINÁMICA METROPOLITANA DE LA REGIÓN  
CENTRO DE MÉXICO. DE LOS ÍNDICES GENERALES  
A LAS CARENCIAS LOCALES

*Adrián Guillermo Aguilar*  
*Flor M. López*

PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objetivo demostrar que en las metrópolis mexicanas la gravedad de las condiciones de pobreza urbana está subestimada por los índices generales y agregados que se utilizan para medirlas; por lo mismo, se tiende a ignorar la gravedad de estas condiciones, y no existe mucho interés en entender y atender las múltiples privaciones que la población urbana experimenta actualmente. La magnitud y escala de la pobreza urbana están poco tratadas en las diversas escalas territoriales a pesar de su importancia; estas condiciones de carencias se han extendido en las últimas dos décadas a mayores magnitudes y están presentes en un número cada vez mayor de espacios locales dentro de las ciudades, donde el

entorno socioeconómico se caracteriza cada vez más por crecientes condiciones de vulnerabilidad social.

Con estos argumentos como referencia, este trabajo elabora un análisis sobre tres aspectos fundamentales de las condiciones de vida de la población metropolitana en la Región Centro de México: primero, mostrar que a pesar de que el nivel de urbanización en países como México es muy alto, arriba del 70%, se le da poca importancia a la pobreza urbana como fenómeno que se ha venido incrementando en los últimos años; segundo, que las actuales medidas de pobreza urbana (y desigualdad social) subestiman e ignoran la profundidad de las carencias y desventajas sociales que la población enfrenta a niveles locales en estos centros urbanos, sobre todo por su carácter agregado y general; y tercero, a pesar de la alta inestabilidad económica que ha afectado a las ciudades de esta región, no existen definiciones precisas de todas las dimensiones y condiciones de vulnerabilidad social en que los habitantes metropolitanos viven. Más bien, datos oficiales tratan de mostrar una supuesta mejora en las condiciones de vida de la población, cuando en realidad un análisis a profundidad en el nivel local muestra condiciones graves de inseguridad económica, privaciones y falta de mejoras sustanciales en las condiciones de vida de amplios sectores poblacionales.

## I. LAS CONDICIONES DE POBREZA Y DE VULNERABILIDAD SOCIAL. PARECIDO, PERO DIFERENTE

Actualmente, alrededor del 80 por ciento de la población en América Latina vive en centros urbanos, pero estos últimos a la vez que contienen zonas de riqueza, también muestran extensas áreas de pobreza y hábitat precario, en un contexto de modernización que ha tenido impactos negativos y positivos. A la vez que se han construido grandes obras de infraestructura, se ha introducido tecnología de punta, se han incrementado los servicios públicos y los sistemas de transporte; también hay que reconocer que existen zonas urbanas que carecen de suficiente inversión en infraestructura, se han incrementado los barrios pobres, la criminalidad, la congestión en el tráfico, así como la contaminación ambiental.

Estos contrastes e inequidades sociales son parte de la principal contradicción del desarrollo urbano en la región, aunque las grandes ciudades y zonas metropolitanas constituyen los espacios de mayor desarrollo económico y concentración de inversiones en cada país; también presentan carencias y desigualdades socioeconómicas muy marcadas, las cuales a su vez son muy representativas de las situaciones a niveles nacionales. Y peor aún, las cifras de condiciones de pobreza y de vulnerabilidad social no reflejan la magnitud del deterioro social que ha sucedido en nuestras ciudades, y más bien tratan de transmitir una visión de mejoramiento del bienestar social cuando en realidad persisten condiciones de carencias y necesidades muy graves.

Existe una alta coincidencia en diversos estudios, en que la globalización y la aplicación de políticas neoliberales trajo un costo social enorme para los grupos más desprotegidos de la sociedad. La volatilidad asociada al funcionamiento de una economía más abierta agregó también inestabilidad a los empleos y los ingresos y contribuyó a la exclusión social de los grupos más pobres. Y este hecho tuvo negativas consecuencias para el nivel de vida de la población (Williamson, 1994; Tokman, 1997; Méndez, 1997; Klein y Tokman, 2000; Held y MacGrew, 2000; George y Wilding, 2002; Portes y Roberts, 2008).

Entre los rasgos principales del nuevo modelo de libre mercado, tres aspectos fueron importantes por las repercusiones que tuvieron en el bienestar de la población: la desregularización de bienes, servicios y mercados laborales; ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público; y reestructuración de programas sociales estatales, focalizándose en esquemas compensatorios para los grupos más necesitados. La contracción en el sector público, la pérdida de empleos en la industria manufacturera antes protegida, y el crecimiento de un sector servicios de baja productividad, condujeron a un mayor desempleo abierto y a un notable aumento de los trabajadores del sector informal; y como efecto indirecto un aumento en la criminalidad. Dicho de otra manera, una disminución del trabajo formal, un aumento paralelo del desempleo, y el incremento del

empleo informal, del trabajo precario y de la inseguridad (Portes y Hoffman, 2003; Portes y Roberts, 2008). En este sentido, dos procesos son representativos de las repercusiones que han tenido los aspectos anteriores en las condiciones de vida de la población urbana: el empobrecimiento y la vulnerabilidad social.

*La pobreza urbana.* La pobreza y la desigualdad social, aunque han mostrado tendencias a la baja, en realidad se han mantenido estables, y en algunos casos se argumenta que han aumentado. Al grado que se sostiene que las diferencias de ingreso son más grandes que antes en América Latina. La concentración del ingreso aumentó significativamente con la aplicación de las políticas neoliberales, alcanzando a principios del presente siglo un coeficiente de Gini similar (0.52) al que existía antes de la apertura comercial. El aumento del desempleo, la movilidad hacia empleos menos productivos y más inestables, y las diferencias salariales, elevan las desigualdades de ingreso porque afectan marcadamente a los grupos más pobres (Klein y Tokman, 2000, pp. 20-21). Pero hay que reconocer que del 2002 al 2016 dicho índice disminuyó ligeramente de 0.52 a 0.49 según las cifras de la CEPAL (véase CEPAL, 2017, p. 44), lo cual de cualquier manera no representa una notable reducción.

Las ciudades en América Latina concentran una gran cantidad de población en condiciones de pobreza, que entre otros aspectos se manifiestan con la presencia de extensos asentamientos informales, gente durmiendo en las calles, o con la proliferación de vendedores en el sector informal. Y si bien la incidencia de la pobreza parece que ha disminuido en los últimos años, es necesario poner en contexto esta situación. Aunque en números relativos hay un porcentaje menor de población pobre, la realidad es que en números absolutos el número de pobres ha venido creciendo gradualmente; y lo mismo sucede con la población en condiciones de pobreza extrema. Con el creciente aumento de la población urbana, parece que el número de pobres es inevitable, y la pobreza se ha vuelto un fenómeno urbano (Gilbert, 2017, p. 16). Lo anterior, a pesar de que una gran proporción de inversión de capital y nuevas oportunidades de empleo suceden en las zonas urbanas.

TABLA 1. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA, 2002-2017 (MILLONES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)

Año	Porcentaje		Millones de personas	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
2002	45,9	12,4	233	63
2008	34,1	9,6	187	53
2012	29,3	8,4	169	49
2014	28,5	8,2	168	48
2015	29,8	9,0	178	54
2016	30,7	10,0	186	61
2017	30,7	10,2	187	62

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017. (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Sin embargo, la escala y la profundidad de la pobreza han cambiado durante la fase neoliberal, y existen nuevas carencias que la pobreza causa o a las que contribuye, y estas se han ignorado. Existe una subestimación de la pobreza urbana que sucede por las formas tan limitadas en que la pobreza se conceptualiza, se define y se mide. Incluso podemos decir que la pobreza urbana se minimiza o incluso se tiende a ignorar en toda su dimensión. Las medidas de la pobreza generalmente están basadas en la construcción de líneas de pobreza nacionales, con limitados o mínimos ajustes para realidades y costos locales, además de que las estadísticas en las que se basan estas líneas son encuestas de muestreos representativos que no proporcionan datos de cada localidad (Mitlin y Satterthwaite, 2013). Diferentes métodos de medida dan diferentes proporciones de pobres.

Y aunque aparentemente hay muchas estadísticas sobre pobreza urbana, la verdad es que, por ejemplo, existen muy pocos datos sobre asentamientos irregulares y sus condiciones de vida en cada ciudad. Tampoco se tienen datos sobre necesidades que no son parte de la canasta básica, como los costos de las rentas, llevar los niños a la escuela, transporte, medicinas y atención a la salud, acceso al agua, etc. Estas dimensiones de la pobreza urbana no están bien documentadas e implican altos costos y muchas dificultades para cubrirlas (Mitlin

y Satterthwaite, 2013). Únicamente por el hecho de no incluir a los asentamientos informales en las estadísticas oficiales, es claro que la proporción de población urbana en situaciones de pobreza es mucho más alto que el que reportan las estadísticas oficiales.

En este sentido, Mitlin y Satterthwaite (2013) argumentan este aspecto y elaboran una lista de factores relacionados a privaciones sociales que no tienen que ver con un ingreso inadecuado, por ejemplo: renta de vivienda; gasolina; costo de transporte; colegiaturas a escuelas; carga económica de enfermedades degenerativas; falta de acceso a bancos o servicios financieros; costo de acceso o compra de agua; seguridad ocupacional; protección contra la violencia y discriminación; falta de participación en las decisiones para aplicar los programas para aliviar la pobreza. En concreto, las medidas actuales de condiciones de pobreza no incluyen muchos de estos factores.

*La vulnerabilidad social.* Un ejemplo de cómo se pretenden desvirtuar condiciones graves de deterioro social es el concepto de vulnerabilidad social que surgió en las últimas dos décadas, y que se ha vuelto viral sobre todo en las recomendaciones y declaraciones de los documentos de Naciones Unidas y en la literatura sobre medioambiente, urbanización y desarrollo social.

El concepto de «vulnerabilidad» se propuso a mediados de los años noventa por parte de organismos internacionales y por grupos académicos para entender mejor todo el contexto de carencias sociales y situaciones de fragilidad social. Se argumentaba que era una categoría más apropiada para captar mejor la forma en que un amplio rango de cambios económicos, sociales y ambientales estaban impactando a las personas y sobre todo a los grupos pobres (Wilches-Chaux, 1993; Moser, 1998; Arriagada Luco, 2001; Filgueira, 2001; Hilhorst y Bankoff, 2004; Kirby, 2004). De hecho, el término fue originalmente usado para mostrar qué tanto la población estaba expuesta y era vulnerable a los desastres (véase Wilches-Chaux, G., 1993).

El análisis de la vulnerabilidad involucra no solo identificar las amenazas, sino también la capacidad de respuesta para aprovechar las oportunidades y resistir los efectos negativos de un medio cambiante. Ya en 2003 las Naciones Unidas, en su reporte de la

Situación Social Mundial, definía el término de vulnerabilidad de la siguiente manera:

(...) Un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una reducida habilidad de los individuos para protegerse o defenderse a sí mismos contra esos riesgos y sus negativas consecuencias. Existe a todos los niveles y dimensiones de la sociedad formando parte integral de la condición humana, y afectando tanto a individuos como a la sociedad como un todo (UN, 2003, p. 8).

Se ha hecho énfasis en que la vulnerabilidad no está limitada a los pobres, sino que puede afectar a cualquier grupo de la sociedad, ya que todos los grupos enfrentan vulnerabilidades de todo tipo, económicas, sociales, ambientales o culturales, que restringen las oportunidades e impiden la integración y/o participación de los grupos sociales. Y efectivamente, hoy las fuentes de vulnerabilidad o de riesgo se han incrementado, son más diversas, y cada una de ellas representa un universo de fragilidad social: precarización en las condiciones laborales, recortes al gasto social, desaparición de instituciones de bienestar social, crisis financieras, violencia, criminalidad, desastres naturales o exclusión del sistema educativo.

Pero esta generalidad no ayuda mucho a la resolución de situaciones concretas en espacios específicos. Para los millones de habitantes urbanos existen muchos tipos de riesgos, y aquellos grupos que son más susceptibles de ser afectados, o los que tienen menores capacidades para enfrentarlos, son los grupos más pobres, por lo tanto, estos son los más vulnerables. En los grupos vulnerables se incluye a los niños, jóvenes, personas con discapacidad, personas con VIH, personas de la tercera edad, indígenas, refugiados, desplazados y migrantes, y además hay que agregar a la población pobre. Es decir, parece que la mayor parte de la población mundial es vulnerable. Y los únicos que no lo son parecen ser los hombres en edad de trabajar, que no son parte de esos grupos y que no viven en comunidades expuestas a desastres.

Como señala Satterthwaite (2017), es necesario preguntarse por qué son vulnerables, qué es lo que necesita cambiarse para que

no lo sean o cómo se reduce su vulnerabilidad; es decir, la discusión central es: ¿cuál es la vulnerabilidad de grupos particulares de población a ciertos riesgos? Más aún, y como señala Filgueira (2001, p. 121), ¿quiénes son los agentes a cargo de definir e identificar las áreas y grupos vulnerables? y ¿cómo este proceso se convierte en una política específica?

Un último señalamiento de cómo el concepto se generalizó es que, para la Organización de Naciones Unidas, parece obligatorio incluir alusiones a grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad en todas sus recomendaciones y documentos. Esto sucede en los «Objetivos del Desarrollo Sustentable» donde se menciona varias veces a la «población pobre y vulnerable» y a las «situaciones de vulnerabilidad», sobre todo en los objetivos 1, 2, 4, 6 y 11. Y lo mismo sucede en la «Nueva Agenda Urbana», donde la palabra «vulnerables» aparece 15 veces y se refiere a las mismas situaciones.

Estamos de acuerdo con Filgueira (2001, p. 135) cuando establece la distinción de los conceptos que hemos discutido anteriormente. En primer lugar, la pobreza en América Latina no constituye estrictamente un nuevo tipo de vulnerabilidad social; la exclusión de grandes segmentos de la población con poca capacidad para movilizar recursos, frente a un cada vez más estrecho rango de oportunidades en todos los ámbitos (mercado, Estado, sociedad), es una característica estructural de la región, por lo tanto, la pobreza es una condición que ha existido en la región desde hace décadas y no ha desaparecido, y lo mismo sucede con la desigualdad social, pues persiste una alta e inequitativa distribución del ingreso. En segundo término, lo que ha cambiado es toda una constelación de factores que afectan la pobreza y que establecen modalidades de ella; estos factores constituyen nuevas vulnerabilidades que surgen a partir de los cambios en la estructura del mercado laboral, y a partir de transformaciones a nivel macro que reducen y limitan la estructura de oportunidades para los sectores pobres e incluso para clases medias. La vulnerabilidad social se refiere a factores del contexto socioeconómico y político que pueden agravar las ya existentes y marcadas carencias e inequidades; por ello, en lo que hay que poner

atención es que este concepto no se utilice para suavizar condiciones de profundas carencias y graves desigualdades.

## II. LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO. PROCESO METROPOLITANO Y CONDICIONES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

La Región Centro (RC) de México está integrada por siete Estados en la porción central del país: la Ciudad de México y los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Esta región cubre un territorio de 97.964 kilómetros cuadrados que representa el 5 por ciento del territorio nacional. Sin embargo, su concentración de la población nacional es sumamente alta; en 2015 registró 39,3 millones de habitantes que representaban el 33,1 por ciento de la población total de México. Pero su más importante rasgo es el carácter urbano de esa población, ya que el 84 por ciento de ella es urbana, convirtiendo así a la Región Centro en un territorio sumamente urbanizado donde las zonas metropolitanas concentran la mayoría de su población.

En términos económicos, la RC tiene una alta participación en el Producto Interno Bruto del país, con un 35 por ciento del total; la RC también mantiene la más alta participación de establecimientos económicos y de población ocupada con un porcentaje que llega al 35,4 y al 36,1, respectivamente. Pero además concentra dentro de su territorio a la Zona Metropolitana del Valle de México, que es la ciudad más grande del país y a su vez la ciudad capital; en 2015 tenía una población de 20,8 millones de habitantes, con lo que contenía aproximadamente la mitad de la población regional. Con respecto a la segunda ciudad más grande de la región, la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala (2,9 millones), es aproximadamente siete veces más grande.

Desde las últimas décadas del siglo pasado la ZMVM redujo su poder de atracción, la inmigración disminuyó, así como su crecimiento demográfico. Se activó un proceso de desconcentración urbana que empezó a beneficiar a metrópolis regionales y a ciudades medianas y pequeñas dentro de la RC. Mientras que en 1970 había solo dos

zonas metropolitanas en la RC (la Ciudad de México y Puebla), para 2015 ya existían trece zonas de este tipo, las cuales concentraban el 78,5 por ciento de la población regional. Lo anterior muestra cómo actualmente existe un fuerte proceso de metropolización en la región.

TABLA 2. REGIÓN CENTRO. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS, 1980-2015

Zonas Metropolitanas	Población					Tasa de crecimiento (%)			
	1980	1990	2000	2010	2015	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2015
Valle de México	13.734.654	14.836.110	18.396.677	20.116.842	20.892.724	0,8	1,7	0,9	0,8
Puebla-Tlaxcala	985.213	1.349.029	2.029.041	2.728.790	2.941.988	3,2	2,5	3,0	1,5
Toluca	597.350	911.310	1.451.801	1.936.126	2.116.506	4,3	3,3	2,9	1,8
Querétaro		555.491	787.341	1.097.025	1.255.185		3,5	3,4	2,7
Cuernavaca	277.502	483.951	738.326	924.964	983.365	5,7	3,1	2,3	1,2
Pachuca		193.673	375.022	512.196	557.093		3,1	3,2	1,7
Tlaxcala-Apizaco	76.878	111.636	408.401	499.567	540.273	3,8	3,0	2,0	1,6
Cuautila	138.127	233.542	358.405	434.147	475.441	5,4	2,9	1,9	1,8
Tehuacán				296.899	344.603				3,0
Tulancingo			193.638	239.579	256.662			2,2	1,4
Tula			169.901	205.812	225.219			1,9	1,8
Tianguistenco				157.944	170.461				1,5
Teziutlán				122.500	131.786				1,5
<i>Total ZM's</i>	<i>15.809.724</i>	<i>18.674.742</i>	<i>24.908.553</i>	<i>29.272.391</i>	<i>30.891.306</i>	<i>1,68</i>	<i>2,92</i>	<i>1,63</i>	<i>1,08</i>
<i>Total Región Centro</i>	<i>23.533.883</i>	<i>27.073.577</i>	<i>32.936.450</i>	<i>37.246.889</i>	<i>39.348.533</i>	<i>1,41</i>	<i>1,98</i>	<i>1,24</i>	<i>1,10</i>
ZMCM (%)	58,36	54,80	55,86	54,01	53,10				

Fuente: CONEVAL (2017), Medición de la Pobreza a nivel municipal 2010 y 2015 (modificado).

Así, las zonas metropolitanas de la Región Centro, a pesar de que constituyen centros de alto desarrollo económico, también contienen enormes inequidades socioespaciales que no están verdaderamente

reflejadas en las medidas existentes, lo cual tratamos de mostrar más adelante.

## 1. Las medidas de pobreza y vulnerabilidad social en las ZMs

### *Pobreza urbana*

Antes de pasar a los resultados de las medidas, es importante establecer una distinción en el tema de las medidas de pobreza, donde podemos distinguir tres tipos de enfoques. Esta diferenciación es importante, porque cada una nos puede proporcionar una perspectiva diferente:

1. *El enfoque comprensivo* (comprehensive) o *integral*, que generalmente se basa en la construcción de índices de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, que involucran varios indicadores que tratan de reflejar una situación multidimensional. Medidas que finalmente representan valores promedio, que esconden valores extremos sectoriales y específicos.
2. *El enfoque sectorial*, que regularmente se refiere solo a un sector de las necesidades básicas, como puede ser la educación, la vivienda o los servicios básicos, y el cual también puede incorporar algunos indicadores, con los cuales también se elabora y calcula un índice promedio.
3. *El enfoque de los indicadores simples*. En este caso se elabora un índice o una escala de valores para variables o indicadores socioeconómicos simples o únicos, con la idea de mostrar en ese único caso el grado de gravedad de ese indicador.

Actualmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) se ha convertido en la institución que de manera oficial proporciona cifras supuestamente reales y actuales sobre la magnitud de la pobreza en nuestro país. Pero no solo eso, sino que en sus mediciones también mide a la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad social según el número de carencias

que presentan. En esta sección utilizamos las cifras oficiales de esta institución para discutir la magnitud de la población en condiciones de pobreza en México y señalar cómo su magnitud debe ser materia de alta preocupación.

En cuanto al enfoque integral, podemos iniciar por comparar los datos del número de pobres en las ZMs de la Región Centro en el período 2010 a 2015, y podemos obtener conclusiones muy importantes. En primer lugar, se observa que el número de pobres, tanto en número de pobres absolutos como en términos porcentuales, aumentó en casi todas las ZMs en el período. El número de pobres se incrementó de 16,6 millones a 17,9 millones, y esta población en 2015 representó casi el 40 por ciento de la población total (39,27%). Solo en tres de las 13 ZMs el número de pobres disminuyó, de las cuales solo una es mayor de un millón de habitantes (Querétaro) (véase Tabla 3).

TABLA 3. REGIÓN CENTRO. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN ZONAS METROPOLITANAS, 2010 Y 2015

Zonas Metropolitanas	Pobreza			
	Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Personas 2010	Personas 2015
Valle de México	34,0	37,2	6.887.232	8.017.769
Pachuca	32,9	30,6	168.833	182.621
Tulancingo	54,7	51,6	128.909	130.636
Tula	44,1	34,2	90.866	82.642
Toluca	44,5	48,2	892.342	1.048.489
Cuernavaca	35,4	40,7	337.185	399.729
Cuatla	47,6	50,2	209.223	240.667
Puebla-Tlaxcala	48,1	47,6	1.350.931	1.478.038
Tehuacán	58,3	57,4	185.767	224.386
Querétaro	30,5	23,3	324.839	283.680
Tlaxcala-Apizaco	51,6	43,3	264.826	241.472
Tianguistenco	52,5	59,3	80.797	106.214
Teziutlán	54,6	59,4	69.276	85.267
<i>Total Región Centro</i>	<i>43,7</i>	<i>44,8</i>	<i>16.610.656</i>	<i>17.959.243</i>
<i>Total Nacional</i>	<i>46,1</i>	<i>44,0</i>	<i>52.813.017</i>	<i>53.375.705</i>

Fuente: CONEVAL (2017), Medición de la Pobreza a nivel municipal 2010 y 2015 (modificado).

En segundo lugar, hay ZMs donde el número de pobres se mantiene notoriamente muy alto, pues está muy por arriba del promedio regional. En siete ZMs el porcentaje de pobres está por arriba del 45 por ciento, y en tres de ellas este porcentaje está por arriba del 55 por ciento (Tehuacán, Tianguistenco y Teziutlán). En tercer lugar, solo hay tres ZMs que en 2015 registraron un número de pobres relativamente menor, abajo del 35 por ciento, lo cual está lejos del promedio regional, y estas son Pachuca, Tula y Querétaro.

Se concluye que no hay grandes diferencias en el número de pobres entre los dos años examinados y por lo tanto no hay reducciones significativas en el nivel de pobreza, lo cual pone en evidencia la incapacidad de la política social de tener grandes logros en esta materia. Sin embargo, es necesario mencionar aquí que uno de los logros que los defensores de la política social argumentan es que la pobreza extrema ha disminuido, y efectivamente los datos registran en el mismo período una disminución de tres puntos porcentuales (poco más de 3 millones de personas). Y aunque este se podría considerar un logro, no se puede perder de vista que la categoría de pobres sigue aumentando en números absolutos.

Para continuar con el argumento de que las medidas actuales no dan una real impresión de las intensidades de la pobreza en zonas metropolitanas, hay que enfatizar aquí que, como se mencionó antes, la medida de población pobre es una medida de carácter comprensiva o integral, es decir, agrupa varios indicadores, como son el monto de ingreso y varias carencias sociales. Por lo tanto, es un valor promedio de la condición de pobreza en zonas metropolitanas y no nos muestra los valores más extremos de esa condición, los cuales nos darían una muestra más clara de su escala y magnitud.

Para mostrar cómo estas medidas generales esconden la intensidad de las condiciones de privación, construimos un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) a partir de la información del Censo de Población de 2010 y 2015, a fin de mostrar variables y sus coberturas amplias, qué valores se obtienen y, por otro lado, qué valores promedios salen en comparación con valores ya mostrados de CONEVAL.

Los resultados del cálculo del INBI para todas las ZMs de la Región Centro nos muestran que el índice promedio en cada ZM fue mayor para 2015 tomando como referencia el valor de 2010, es decir, las condiciones socioeconómicas de cada ciudad podría decirse que mejoraron en ese período. Lo anterior se nota por ejemplo en que, mientras que en 2010 había seis ZMs con la calificación de pobres extremos y siete de ellas con la categoría de pobres moderados, ya para 2015 solo encontramos una ZM calificada como de pobres extremos, una de necesidades básicas satisfechas y el resto de pobres moderados. Es decir, hay varios indicios de que en general las ZMs mejoraron su condición anterior. La Figura 1 muestra los mapas de las cuatro ZMs más grandes de la Región Centro, que ilustran muy bien este supuesto mejoramiento de condiciones socioeconómicas a nivel municipal.

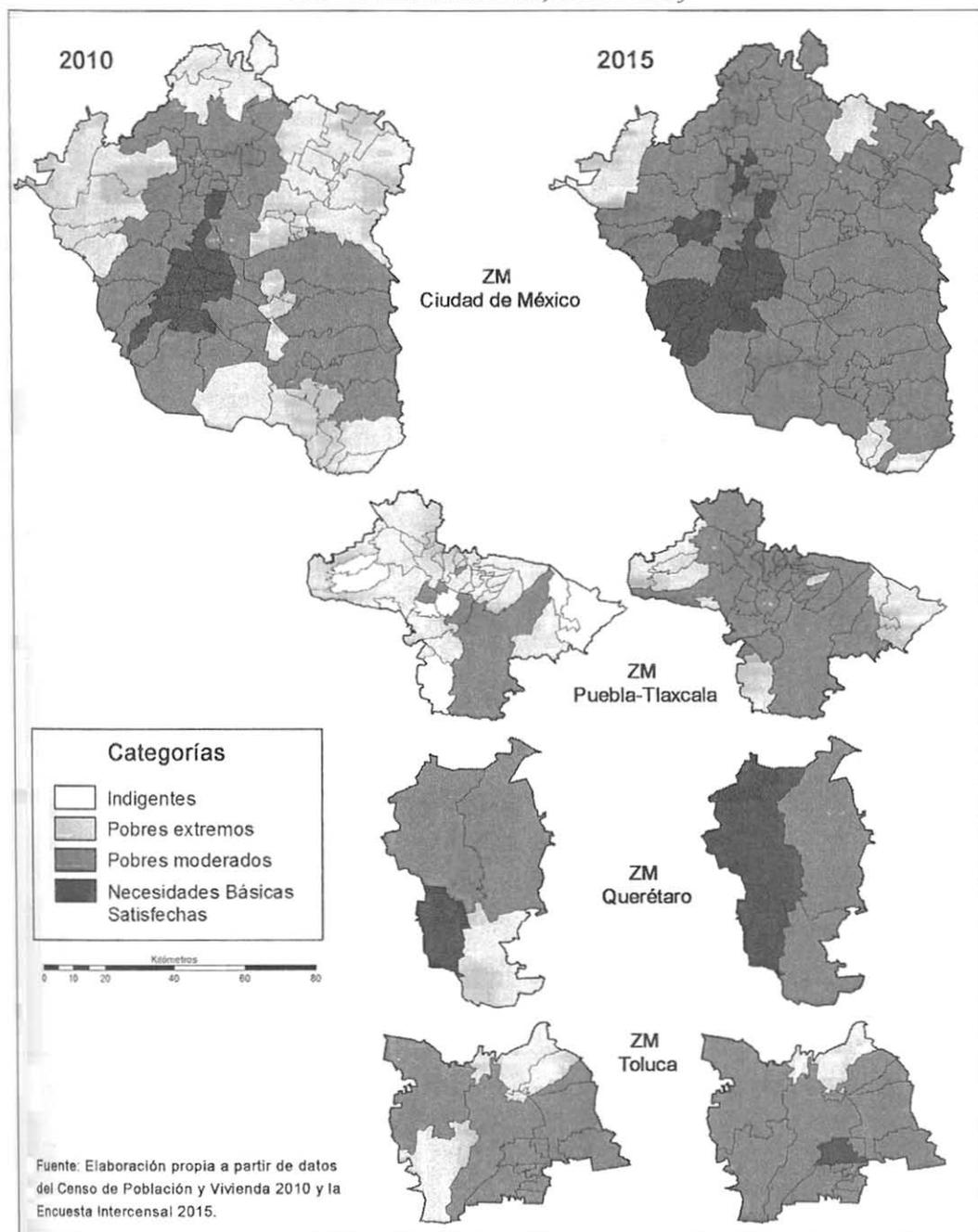
TABLA 4. REGIÓN CENTRO. ÍNDICE DE POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS PARA LAS ZMs, 2010 Y 2015

Zona Metropolitana	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (1)			
	2010		2015	
Ciudad de México	Pobres moderados	0,785	Pobres moderados	0,790
Puebla-Tlaxcala	Pobres extremos	0,610	Pobres moderados	0,767
Querétaro	Pobres moderados	0,805	Necesidades Básicas Satisfechas	0,906
Toluca	Pobres moderados	0,761	Pobres moderados	0,772
Cuernavaca	Pobres extremos	0,602	Pobres moderados	0,786
Cuautla	Pobres extremos	0,591	Pobres moderados	0,754
Pachuca	Pobres moderados	0,756	Pobres moderados	0,804
Tula	Pobres moderados	0,736	Pobres moderados	0,826
Tulancingo	Pobres extremos	0,630	Pobres moderados	0,770
Tlaxcala-Apizaco	Pobres moderados	0,757	Pobres moderados	0,818
Tehuacán	Pobres extremos	0,558	Pobres extremos	0,638
Teziutlán	Pobres moderados	0,721	Pobres moderados	0,736
Tianguistenco	Pobres extremos	0,656	Pobres moderados	0,786

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología propuesta en Boltvinik (2002) y datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Ecueta Intercensal 2015.

(1) Los valores de las categorías responden a la siguiente clasificación: Indigentes (0 a 0,49), Pobres extremos (0,50 a 0,69), Pobres moderados (0,70 a 0,89), Necesidades Básicas Satisfechas (0,90 a 1,09) y Clase Media (1,1 y más).

FIGURA 1. REGIÓN CENTRO. MAPAS DE LAS CUATRO MÁS GRANDES ZMs CON EL VALOR DEL INBI, 2010 Y 2015



Dentro del enfoque sectorial ahora pasamos a analizar el valor promedio de los índices sectoriales para cada una de las necesidades básicas. En la Tabla 5 se muestran los valores promedio para las ZMs y estos nos muestran las grandes disparidades que podemos encontrar en las condiciones de cada indicador, a la vez que muestran cómo el INBI esconde valores realmente muy bajos que reflejan graves carencias. Dicha Tabla incluye los valores de cuatro principales necesidades básicas: vivienda, servicios de la vivienda, educación y salud.

Son muy claros los enormes contrastes que se pueden apreciar entre las dos primeras variables y las dos restantes. Las dos primeras, vivienda y servicios para la vivienda, en promedio tienen valores que reflejan muy buenas condiciones, calificaciones de Necesidades Básicas Satisfechas y de Clase Media, o sea, valores cercanos o mayores a uno. En cambio, las dos restantes registran valores de condiciones bastante deficientes, con calificaciones de Pobres Extremos e indigentes en su mayoría, o sea, valores del índice alrededor del 0.5 y 0.6. Con estas mediciones aparecen disparidades en las condiciones de carencias y desventajas, pues evidentemente la situación educativa y de acceso a servicios de salud es muy deficiente en las ZMs, lo cual se puede comprobar con las gráficas de estas mismas variables para las ZMs más grandes, a nivel municipal. En varios municipios la brecha entre las dos primeras variables y las dos restantes es realmente enorme; por ejemplo, en la ZM de Puebla-Tlaxcala hay municipios con valores de 0,3 en acceso a servicios de salud en comparación a valores mayores de uno en servicios para la vivienda. Estas deficiencias representan barreras sociales y formas de exclusión que restringen las opciones de esta población. Las capacidades se ven frenadas por la falta de inversiones adecuadas, lo cual hace que se intensifique la condición de pobreza y, en términos generales, la vulnerabilidad social.

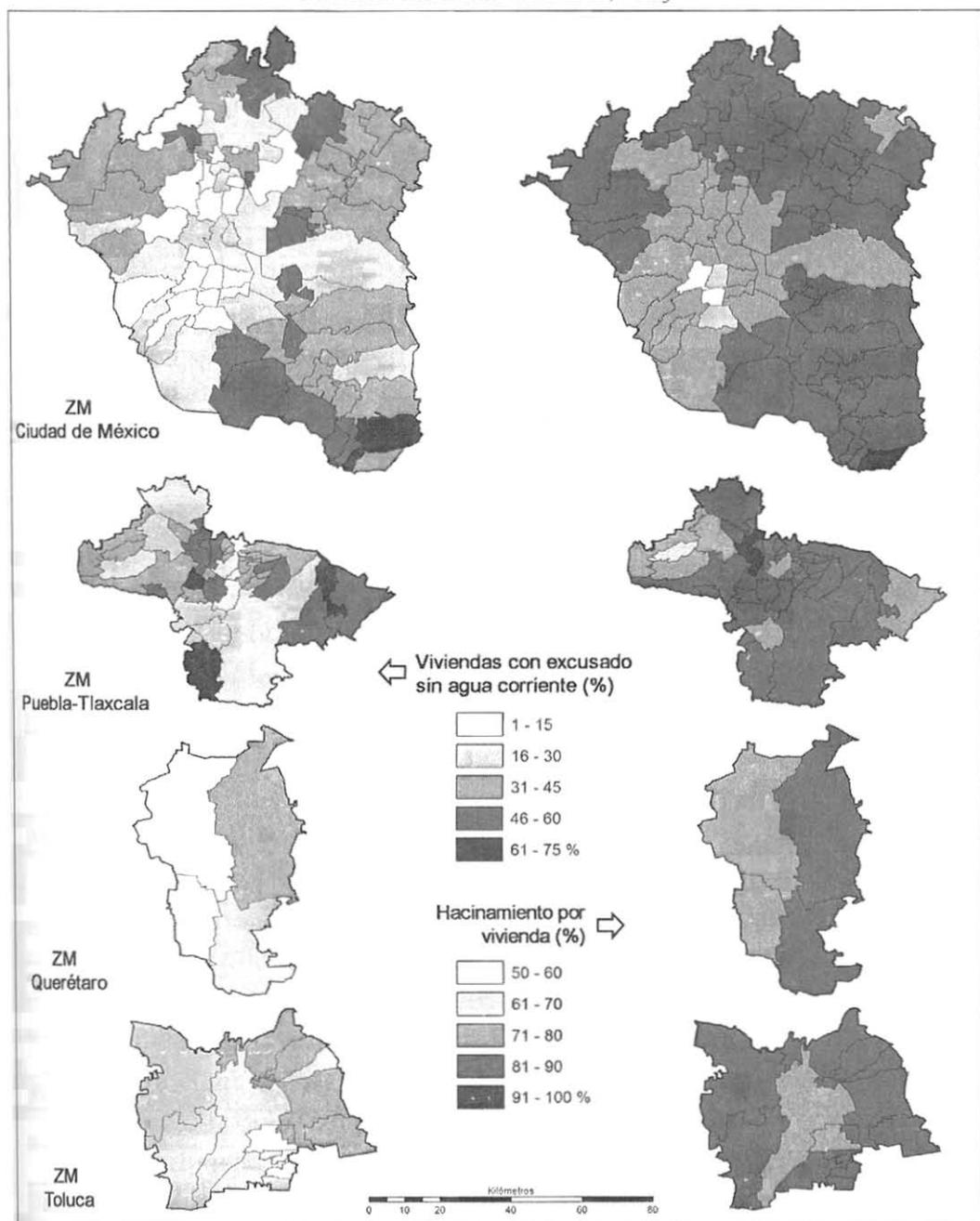
TABLA 5. REGIÓN CENTRO. VALORES DE LOS ÍNDICES SECTORIALES DE LAS ZMS, 2010 Y 2015

Zona Metropolitana	2010		2015		2010		2015	
	Dimensión: Vivienda 1,2				Dimensión: Servicios de la Vivienda			
Ciudad de México	Necesidades Básicas Satisfechas	0,994	Necesidades Básicas Satisfechas	1,017	Clase Media	1,189	Clase Media	1,188
Puebla-Tlaxcala	Pobres moderados	0,832	Pobres moderados	0,856	Clase Media	1,154	Clase Media	1,158
Querétaro	Necesidades Básicas Satisfechas	1,002	Clase Media	1,109	Clase Media	1,176	Clase Media	1,194
Toluca	Necesidades Básicas Satisfechas	0,988	Necesidades Básicas Satisfechas	1,028	Clase Media	1,166	Clase Media	1,189
Cuernavaca	Necesidades Básicas Satisfechas	0,980	Necesidades Básicas Satisfechas	0,996	Clase Media	1,128	Clase Media	1,158
Cuatla	Necesidades Básicas Satisfechas	0,945	Necesidades Básicas Satisfechas	0,978	Necesidades Básicas Satisfechas	1,020	Clase Media	1,122
Pachuca	Necesidades Básicas Satisfechas	1,012	Necesidades Básicas Satisfechas	1,028	Clase Media	1,134	Clase Media	1,169
Tula	Necesidades Básicas Satisfechas	1,020	Necesidades Básicas Satisfechas	1,045	Clase Media	1,139	Clase Media	1,173
Tulancingo	Necesidades Básicas Satisfechas	1,003	Necesidades Básicas Satisfechas	1,047	Necesidades Básicas Satisfechas	0,987	Clase Media	1,167
Tlaxcala-Apizaco	Necesidades Básicas Satisfechas	1,004	Necesidades Básicas Satisfechas	1,031	Clase Media	1,137	Clase Media	1,179
Tehuacán	Necesidades Básicas Satisfechas	0,940	Necesidades Básicas Satisfechas	0,943	Necesidades Básicas Satisfechas	0,902	Necesidades Básicas Satisfechas	0,996
Teziutlán	Necesidades Básicas Satisfechas	0,994	Necesidades Básicas Satisfechas	0,964	Necesidades Básicas Satisfechas	1,068	Necesidades Básicas Satisfechas	1,041
Tianguistenco	Necesidades Básicas Satisfechas	0,958	Necesidades Básicas Satisfechas	0,995	Clase Media	1,172	Clase Media	1,174
	Dimensión: Educación				Dimensión: Salud y Seguridad Social			
Ciudad de México	Pobres extremos	0,608	Pobres moderados	0,748	Pobres extremos	0,581	Pobres extremos	0,586
Puebla-Tlaxcala	Pobres extremos	0,591	Pobres extremos	0,615	Indigentes	0,332	Pobres extremos	0,571
Querétaro	Pobres extremos	0,685	Pobres moderados	0,756	Pobres extremos	0,671	Pobres moderados	0,701
Toluca	Pobres extremos	0,603	Pobres extremos	0,603	Pobres extremos	0,561	Pobres extremos	0,561
Cuernavaca	Pobres extremos	0,578	Pobres extremos	0,621	Pobres extremos	0,543	Pobres extremos	0,563
Cuatla	Pobres extremos	0,555	Pobres extremos	0,610	Indigentes	0,394	Pobres extremos	0,544
Pachuca	Pobres extremos	0,602	Pobres extremos	0,657	Pobres extremos	0,578	Pobres extremos	0,561
Tula	Pobres extremos	0,616	Pobres extremos	0,650	Pobres extremos	0,577	Pobres extremos	0,614
Tulancingo	Pobres extremos	0,584	Pobres extremos	0,605	Indigentes	0,333	Indigentes	0,462
Tlaxcala-Apizaco	Pobres extremos	0,607	Pobres moderados	0,752	Indigentes	0,430	Pobres extremos	0,559
Tehuacán	Indigentes	0,454	Indigentes	0,454	Indigentes	0,377	Indigentes	0,377
Teziutlán	Pobres extremos	0,574	Pobres extremos	0,574	Indigentes	0,375	Indigentes	0,375
Tianguistenco	Pobres extremos	0,589	Pobres extremos	0,625	Indigentes	0,372	Pobres extremos	0,534

Finalmente, en el enfoque de los indicadores simples presentamos algunos valores que nos permiten apreciar cómo ciertas carencias presentan situaciones aún más dramáticas a nivel municipal en todas las ZMs. Para este fin hemos seleccionado las variables de: viviendas con excusado sin agua corriente, vivienda con abastecimiento diario de agua, hacinamiento y población con acceso a servicios de salud.

Los datos muestran cómo hay varios municipios en cada ZM que registran valores del más del 60 por ciento con muy malas o deficientes condiciones en estos indicadores, lo cual a la vez muestra la enorme desigualdad intrametropolitana, comparando sobre todo los municipios más centrales con muy buenas condiciones. Una vez más, cuando analizamos condiciones e indicadores específicos la situación general se invalida y algunas condiciones empeoran.

FIGURA 2. REGIÓN CENTRO. MAPAS DE INDICADORES SIMPLES SELECCIONADOS PARA LAS ZMs MÁS GRANDES, 2015



## 2. *La vulnerabilidad social metropolitana*

En este apartado analizamos algunas de las más graves vulnerabilidades sociales en los contextos metropolitanos. Específicamente nos referimos a cuatro de ellas: el mercado laboral, la protección social y las pensiones, la dotación de agua, y la violencia y criminalidad. Es necesario aclarar que CONEVAL tiene una medida de la condición de Vulnerabilidad de Carencias Sociales, pero esta medida no incluye aspectos de las condiciones de las contrataciones laborales, o de los beneficios sociales que algunos grupos de población no tienen, o de las graves carencias en la dotación de agua a niveles locales. Y además, no involucran otras vulnerabilidades sociales que se han agravado en las últimas décadas, y que han creado un panorama de inseguridad urbana para la población, como la criminalidad.

*El mercado laboral.* Una de las vulnerabilidades sociales más graves es la de la inserción de la población en el mercado laboral urbano, porque de ello depende la obtención de algún ingreso o la falta de él. Los datos de la ocupación laboral en el período 2005-2015 muestran baja generación de empleo, alta inseguridad y precariedad laboral, creciente ocupación en el sector informal y bajos niveles salariales (Pérez Sáinz, 2005; Weller, 2014; CEPAL, 2017).

Si nos adentramos en las condiciones laborales de la fuerza de trabajo observamos que, según el tipo de contrato laboral, la mayor parte de los trabajadores tienen una predominante condición de inseguridad laboral. En promedio, el 45 por ciento de los trabajadores en las zonas metropolitanas mayores a un millón de habitantes (a excepción de Pachuca) tienen un contrato laboral permanente, y el resto de trabajadores, poco más de la mitad, trabajan en una situación de alta vulnerabilidad laboral, sin contratos laborales o con contratos laborales no escritos. Pero la situación laboral es peor en las ZMs medianas y chicas donde el porcentaje de trabajadores con trabajo permanente baja de 30 a un 20 por ciento, y en los casos más graves llega a 15 y 10 por ciento como en Tianguistenco y Teziutlán, respectivamente. En pocas palabras, la mayoría de la población empleada se sitúa en altos niveles de vulnerabilidad laboral.

Según la percepción de ingresos, la mayor parte de la población ocupada recibe remuneraciones muy bajas. Según los datos de la Tabla 6, se pueden identificar tres grupos de ZMs: el primero, constituido por las dos ZMs más grandes (Valle de México y Puebla-Tlaxcala) y las tres ZMs, entre 500 mil y menos de un millón de habitantes, donde la población que recibe menos de dos salarios mínimos representa la mayoría, con porcentajes por arriba del 25 por ciento; un segundo grupo, aquellas ZMs pequeñas (menores a 500 mil habitantes) con un muy alto porcentaje de población con ingresos menores a dos salarios mínimos; y tercero, aquellas ZMs que presentan una relativa mejor condición en el nivel de ingresos, dos ZMs grandes y una chica (Toluca, Querétaro, Cuernavaca, Tula), donde tienden a predominar los ingresos de dos a tres salarios mínimos. Es preocupante que en varias ZMs la población ocupada que gana de tres a cinco salarios mínimos, y más de cinco, en conjunto no suma más de 15 por ciento del total (por ejemplo, Cuernavaca, Tehuacán, Tulancingo), es decir, son notorios los fuertes contrastes salariales.

TABLA 6. REGIÓN CENTRO. NIVELES DE INGRESO  
POR ZONA METROPOLITANA, 2015

Nombre	Total	De 1 hasta 2 s.m. (%)	Más de 2 hasta 3 s.m. (%)	Más de 3 hasta 5 s.m. (%)	Más de 5 s.m. (%)	No recibe ingresos (%)	No especificado (%)
Valle de México	9.579.717	37,6	22,4	14,1	5,5	3,8	16,7
Pachuca	287.425	38,2	22,0	23,2	9,2	3,7	3,6
Tulancingo	92.511	51,9	23,1	9,8	3,5	10,5	1,1
Tula	129.855	37,5	24,5	16,3	12,4	6,8	2,5
Toluca	790.202	30,9	23,8	17,3	5,0	5,4	17,5
Cuernavaca	422.436	25,6	15,9	8,7	2,4	3,6	43,7
Cuautla	186.859	40,9	17,4	8,4	1,2	5,3	26,8
Puebla-Tlaxcala	1.094.725	40,0	23,1	15,4	6,9	6,3	8,4
Tehuacán	160.816	60,9	17,4	7,3	3,6	7,3	3,4
Querétaro	486.421	20,0	25,4	16,8	10,7	2,8	24,3
Tlaxcala-Apizaco	263.550	46,1	17,2	11,3	4,2	8,2	13,0
Tianguistenco	76.159	50,0	23,4	7,9	1,6	9,4	7,7
Teziutlán	16.254	47,6	19,0	23,8	9,5	0,0	0,0
Total Región Centro	16.930.675	40,5	20,8	13,0	5,0	6,1	14,6

Fuente: Cálculos propios a partir de ENOE 2015. INEGI II Semestre.

*La protección social.* Las desiguales y precarias condiciones de inserción laboral tienen una vinculación directa con un elemento fundamental, que son los instrumentos de protección social que se derivan de un determinado tipo de empleo; los varios elementos de protección social contribuyen ampliamente a reducir la pobreza y la desigualdad social.

La seguridad social se define como la protección que una sociedad brinda a sus miembros a través de medidas públicas para hacer frente a las privaciones económicas y sociales que podrían afectar los ingresos por causa de enfermedad, maternidad y paternidad, accidentes de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como las asociadas con la asistencia médica y la ayuda a las familias con hijos (OIT, 2001a).

Es decir, la protección social involucra una serie de beneficios adicionales (por ejemplo, seguro médico, bonos, seguros de vida, seguro de desempleo, permisos de ausencia laboral, préstamos) a un puesto de trabajo que la persona empleada recibe para enfrentar una serie de complicaciones e imprevistos que le pueden suceder a cualquier trabajador a lo largo de su vida laboral, y que le ayudan a que no se vea afectada su situación económica. En décadas anteriores estos beneficios sociales acompañaban frecuentemente a la mayor parte de los empleos formales; sin embargo, uno de los propósitos de la política neoliberal fue ir desapareciendo gradualmente la mayoría de estos factores de protección social de los contratos laborales.

Como parte esencial de los factores de seguridad social, los sistemas de pensiones también forman parte de ellos; las pensiones comprenden las prestaciones que buscan mitigar la reducción de los ingresos personales o familiares a raíz de las contingencias que se derivan de la edad avanzada, la invalidez y la muerte (OIT, 2014), y sobre todo sirven para financiar las jubilaciones que se financian total o parcialmente por medio de las contribuciones realizadas por los propios trabajadores y trabajadoras y, con frecuencia, con aportes de los empleadores y del Estado.

Desafortunadamente hay pocas fuentes de información en México sobre este tema, y cuando existen con frecuencia le dan prioridad a la afiliación al servicio médico. Las pocas estadísticas que existen nos arrojan una situación bastante preocupante en este rubro. Al analizar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2015), y específicamente nos referimos a la población ocupada y remunerada con y sin prestaciones laborales agrupada por zonas metropolitanas, los datos indican que: del total de dicha población un 42 por ciento carece de todo tipo de prestaciones sociales; pero además, hay un 10 por ciento adicional que presenta prestaciones sociales muy deficientes, o solo tienen acceso a instituciones de salud (2,6 por ciento), o no tienen acceso a instituciones de salud aunque sí a prestaciones (7,8 por ciento). Es decir, más de la mitad de población en una situación de alta vulnerabilidad social. Y si analizamos los datos por ZM, se observa que hay ZMs que este porcentaje lo registran por arriba del 70 por ciento de la población; este es el caso de Tulancingo, Teziutlán y Tianguistenco.

Por otra parte, en referencia al tema de pensiones, casi ninguna base de datos se refiere específicamente a este aspecto. Desagregando información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2013) del INEGI, es posible identificar qué proporción de la población mayor de 65 años contaba con una pensión en el momento de la encuesta. En la Tabla 7 se observa que la gran mayoría (70 por ciento) de este grupo etario no contaba con una pensión en ese año, y que del resto de la población solo aquella que recibía pensión del IMSS muestra un porcentaje significativo (24 por ciento); los demás porcentajes son muy bajos. Este panorama es extremadamente preocupante para un contexto donde existe un incremento gradual e importante de población de la tercera edad, que por su propia condición de vulnerabilidad física y social requiere urgentemente de recursos para la última etapa de su vida.

TABLA 7. ZONAS METROPOLITANAS DE LA REGIÓN CENTRO. POBLACIÓN PENSIONADA MAYOR DE 65 AÑOS SEGÚN INSTITUCIÓN, 2013 (PORCENTAJES)

Zonas Metropolitanas	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX o ISSFAM	Otra Institución	Plan privado	No sabe cuál institución	No tiene	No sabe si tiene
Valle de México	1.748.582	30,4	5,9	1,3	0,4	0,0	0,3	61,7	0,1
Pachuca	33.702	25,2	10,1	1,1	0,0	0,2	0,4	63,1	0,0
Tulancingo	30.018	11,4	1,7	2,2	0,0	0,0	0,0	84,7	0,0
Tula	30.918	19,8	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	78,4	0,0
Toluca	79.467	22,8	5,5	0,0	7,9	0,0	0,3	63,5	0,0
Cuernavaca	71.841	29,1	5,3	1,0	0,0	0,0	0,3	64,3	0,0
Cuatla	38.943	15,5	2,6	0,0	0,0	0,0	0,8	81,1	0,0
Puebla-Tlaxcala	172.506	27,4	3,8	1,0	2,3	0,2	0,4	64,7	0,1
Tehuacan	17.835	31,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,3	0,0
Querétaro	71.532	26,2	3,5	1,3	0,2	0,0	0,0	68,8	0,0
Tlaxcala-Apizaco	36.500	15,6	4,7	0,0	1,6	0,0	0,3	77,8	0,0
Tianguiestenco	3.280	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Teziutlán	10.290	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	83,3	0,0
Resto RC	650.757	6,1	0,6	0,1	0,7	0,0	0,0	92,5	0,0
Total	2.996.171	23,7	4,4	0,9	0,7	0,0	0,3	69,9	0,0

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2013 INEGI.

*El acceso y la dotación de agua.* Varios estudios han mostrado que las necesidades de agua de los pobres urbanos no se satisfacen de forma satisfactoria por medios convencionales, como son las redes de agua y drenaje, sino que estos grupos dependen de un conjunto de arreglos informales, como son recurrir a operadores privados, a pozos o a conexiones clandestinas. Esta situación es particularmente grave para los habitantes pobres de los asentamientos irregulares en las zonas periurbanas, quienes como consumidores se ven expuestos a las fuerzas del mercado y, por no tener una dotación segura, tienen que pagar altos costos por el agua (Allen, Dávila y Hofmann, 2006; Avila, 2006; Aguilar y López, 2009). Esta población carece de agua entubada a su vivienda por lo que depende de fuentes externas a ella;

generalmente tiene que pagar, por ejemplo, por camiones o pipas de agua, y/o por el acarreo del líquido desde un pozo o una llave pública.

Para tener una idea de la magnitud de este problema, veamos el ejemplo de la Ciudad de México (CDMX). Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, en la CDMX las tres delegaciones con el porcentaje más alto de población sin agua entubada ni dentro ni fuera de la vivienda eran: Milpa Alta (16%), seguida de Tlalpan (12%) y Xochimilco (10%). Es decir, una comunidad que tiene que recurrir a fuentes externas, como la compra de agua por medio de pipas. Otra forma de acceso que representa una gran desigualdad espacial en cuanto al suministro es el tandeo, el cual se refiere al abastecimiento de agua por horas al día y por días a la semana, que en algunos casos cuenta con un horario establecido. Se estima que casi 1,5 millones de personas en la CDMX es abastecida por este sistema, representando el 16% de la población total. Lo anterior es lo que predomina entre la gente de más bajos ingresos (López, 2016). Obviamente estas dos circunstancias, población sin agua entubada y dotación por tandeo, no representan abastecimientos seguros y suficientes, y las personas pobres afectadas se ven en la necesidad de comprar agua de fuentes externas, afectando su ingreso familiar.

De hecho, hay estudios que señalan que los grupos pobres de asentamientos irregulares de las periferias urbanas pagan precios más altos por un litro de agua, que aquellas familias de barrios consolidados más centrales que cuentan con agua entubada en su vivienda; lo anterior dependiendo de la distancia del asentamiento a las fuentes de abastecimiento. En estudios de localidades pobres de África y Asia, se menciona que el pago por el abastecimiento de agua puede significar un rubro importante del gasto familiar, del 10 al 20 por ciento y en algunos casos hasta un poco más (Mitlin y Satterthwaite, 2013; véase UNDP, 2006). A partir de investigaciones propias en asentamientos irregulares del sur de la CDMX, pudimos estimar el porcentaje de ingreso que los grupos pobres gastan en su abastecimiento de agua (véase Aguilar y López, 2009). Los recursos económicos que las familias emplean en conseguirla de estas fuentes

varían del 15-20 por ciento de su salario mínimo, hasta el 35-40 por ciento de él.

*Violencia y criminalidad.* Los conflictos armados y el sentimiento de inseguridad personal tienen repercusiones negativas en el desarrollo humano, y obligan a miles de millones de personas a vivir en condiciones precarias; de hecho, muchas de ellas se sienten amenazadas por los índices cada vez más altos de homicidios y otros crímenes violentos (Naciones Unidas, 2014). Hay evidencias de que la violencia y la criminalidad se han incrementado en América Latina, y que las ciudades se han vuelto los escenarios específicos de una gran proporción de los crímenes violentos (Gilbert, 2017); en el espacio urbano la delincuencia se ha incrementado en las calles, en el ámbito doméstico, y contra grupos sociales vulnerables como niños y mujeres, lo cual tiende a deteriorar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Se trata sobre todo de una violencia donde la ciudadanía tiene miedo del crimen organizado; es una que posee actores, objetos y escenarios distintos a la violencia de Estado. Es una relacionada al tráfico de mercancías y sustancias ilegales, pero vinculada también a la descomposición del tejido social y del aparato gubernamental por su complicidad con el crimen organizado. Desafortunadamente, en este fenómeno la sociedad civil se ve afectada en gran parte porque tiene que ceder sus libertades y derechos más elementales como son su bienestar, libre tránsito y propiedad privada (Aguiar, 2006).

Existen varios factores de riesgo que se convierten a su vez en factores de vulnerabilidad y propensión a la violencia y la criminalidad en un territorio geográficamente definido. En primer lugar, las condiciones de pobreza incrementan la tendencia a estas, pero no son una condición necesaria; cuando a estas condiciones se agregan falta de oportunidades en la educación y el empleo, sobre todo para grupos de jóvenes y adolescentes, esto se traduce inmediatamente en un escenario de falta de expectativas de mejora y superación personal. Si a lo anterior le sumamos la carencia de infraestructura física en el entorno del barrio (luz, drenaje, agua potable, pavimentación, inamamiento), esto incide en las condiciones de inseguridad y en

el estado anímico de las personas. Y si además agregamos que, en México, la ciudadanía percibe a la policía como ineficiente, insuficiente y corrupta, es claro que no existe confianza en ella (Herrera-Lasso, 2012).

En el caso de México, se ha observado recientemente un notable crecimiento de la violencia interpersonal, sobre todo de homicidios: la tasa de homicidios masculinos ha ascendido de forma notoria, de 15,4 por 100.000 habitantes en 2007, a 33,4 en 2010, una sobre-mortalidad comparable a la de Colombia, pero mucho mayor a la que registraron Estados Unidos y Canadá en esos años. Si bien la violencia se concentró en algunas regiones como los Estados de Sinaloa, Chihuahua, Guerrero, Durango y Baja California, el crecimiento de las tasas de homicidio masculino se condensó en las edades más jóvenes en períodos recientes, particularmente entre 15 y 44 años (Gonzalez-Perez, Vega-López, Cabrera-Pivaral, 2012).

Para el caso particular de las ZMs en la Región Centro, los datos de incidencia delictiva muestran vulnerabilidades muy diferenciadas por localizaciones, es decir, existe alta variación según los delitos y las zonas metropolitanas. La tasa global de incidencia delictiva en el transcurso 2011-2017 para todas las ZMs muestra que particularmente en algunas ZMs medianas y chicas esta tasa es muy preocupante, porque en el período se registró un alto crecimiento en el número de delitos: tal es el caso de Querétaro (9,10 por ciento), Pachuca (5,64), Tulancingo (4,65) y Toluca (2,77) (véase Tabla 8). Cabe señalar que en las ciudades más grandes (Ciudad de México y Puebla-Tlaxcala), por el contrario, se registran tasas o muy bajas o negativas, porque la cifra de delitos disminuyó.

TABLA 8. ZONAS METROPOLITANAS DE LA REGIÓN CENTRO.  
CRECIMIENTO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA, 2011-2017

Zonas Metropolitanas	Delitos patrimoniales	Delitos sexuales (violación)	Homicidios	Lesiones	Otros delitos	Priv. de la libertad (secuestro)	Robo común	Robo de ganado (abigeato)	Robo en carreteras	Robo en instituciones bancarias	Total general
Valle de México	-0,61	-5,04	2,40	-1,55	3,51	7,76	-0,23	-11,26	-28,95	-8,93	0,71
Pachuca	6,76	1,32	21,10	4,11	6,61	11,61	4,56	-3,97	27,33	-14,87	5,64
Tulancingo	3,21	11,34	7,80	2,99	6,66	14,87	4,04	-6,09	-5,25		4,75
Tula	1,36	12,71	5,32	0,38	0,44	11,61	2,70	-2,21	-18,77	0,00	1,46
Toluca	1,39	-16,90	-8,52	-0,14	8,15	13,16	-0,59	-0,83		-9,01	2,77
Cuernavaca	-0,16	-0,44	-3,14	-1,45	2,61	2,26	-1,80	3,63	-100,00		-0,44
Cuatla	2,07	-0,71	-1,03	1,52	7,87	9,60	-0,71	7,58	-100,00		2,47
Puebla-Tlaxcala	-9,09	0,28	0,16	-17,20	-1,84	-6,26	-3,17	-9,24	25,40	8,62	-4,74
Tehuacán	-16,74	0,41	0,00	-12,54	-1,96	-6,70	1,11	-10,40	8,34		-3,11
Querétaro	9,75	4,14	3,59	7,75	13,56	0,00	7,79	4,77		-100,00	9,10
Tlaxcala-Apizaco	-6,44	-4,98	-7,82	-9,70	-3,64	14,87	-1,13	-1,37	34,37		-1,82
Tiangustenco	1,97	1,84	-7,44	0,81	5,53	-10,40	0,76	16,23		-100,00	2,49
Teziutlán	-10,17	-9,50	7,18	-9,15	-2,10	14,87	-5,27	1,84	-2,21		-5,44
Resto RC	0,50	3,52	3,41	0,43	4,78	-0,19	3,27	0,55	19,35	-6,70	3,06
Total	-0,35	-2,72	1,66	-1,51	4,01	4,93	0,14	-0,90	18,26	-6,67	1,05

La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si nos referimos al tipo de delitos, observamos que los de mayor incidencia en orden de importancia son: robo común (41,7 por ciento), otros delitos (34,5) y, en menor medida, delitos patrimoniales (11,0) y lesiones (10,6), que en total representan el 98 por ciento de la incidencia delictiva. La situación por zona metropolitana no cambia mucho, porque las ZMs con las tasas globales de incidencia más altas también se destacan en cada uno de los cuatro delitos más relevantes. El caso que más sobresale es el de «otros delitos», para el cual los índices de incidencia aumentan en una gran mayoría

de ZMs, incluidas las más grandes. Cabe destacar que las tasas de incidencia delictiva en varias ZMs son muy altas, considerando el promedio de toda la Región Centro y el de todas sus ZMs.

## CONCLUSIONES

En las últimas décadas, México ha alcanzado un alto nivel de metropolización; la Región Centro contiene un total de 13 ZMs, de varios tamaños, incluyendo a la metrópoli más extensa del país, la Ciudad de México, que en 2015 contaba con 21 millones de habitantes. Lo más destacado de este proceso de metropolización es que estas ZMs son los principales motores de desarrollo nacional, ya que constituyen importantes polos de desarrollo socioeconómico no solo por su alta aglomeración poblacional, sino también por su destacada concentración económica dentro del espacio regional.

Sin embargo, a pesar de su protagonismo económico y social, los espacios metropolitanos no solo contienen un alto número de personas pobres que se han mantenido estables en la última década, y que incluso tiende a aumentar, sino que además el contexto socioeconómico de las grandes metrópolis se ha convertido en uno de muy alta vulnerabilidad social debido a las carencias y desventajas que la población enfrenta. En este estudio se ha mostrado que las actuales medidas oficiales de pobreza y vulnerabilidad social subestiman la profundidad de las carencias y desventajas sociales que la población enfrenta a niveles locales en estos centros metropolitanos, sobre todo por su carácter agregado y general. Más que una mejora en las condiciones de vida de este grupo, un análisis a profundidad en el nivel local muestra condiciones graves de inseguridad económica, privaciones y falta de mejoras sustanciales en su bienestar social.

El análisis estadístico ha evidenciado cómo la cifra de pobres en las ZMs de la Región Centro continua aumentando en números absolutos, y cómo las medidas de pobreza a través de índices generales y agregados dan un panorama de mejoría como promedio. Sin embargo, en términos sectoriales, por ejemplo, en educación o salud, el rezago es muy grave; en términos territoriales las desigualdades

entre los espacios pobres y los mejor dotados representan brechas enormes; y lo anterior generalmente sin incluir en las medidas a la población de asentamientos irregulares. Es decir, las medidas de pobreza solo representan una aproximación a la dimensión real de la pobreza metropolitana.

Los datos han revelado que la vulnerabilidad social representa un grupo de factores que afectan la pobreza y que le establecen modalidades, y surgen a partir de transformaciones a nivel macro que reducen y limitan la estructura de oportunidades para los sectores pobres e incluso para clases medias. La vulnerabilidad social se refiere a un universo de fragilidad social que agrava las marcadas carencias e inequidades ya existentes. Para ejemplificar estos factores se analizó, para el caso de las ZMs de la RC, las actuales condiciones de cuatro temas muy relevantes: la precarización en las condiciones laborales a partir del predominio de falta de contratos laborales y muy bajos ingresos; en el tema de la protección social, alrededor del 50 por ciento de la población ocupada carece de prestaciones sociales, y alrededor del 70 por ciento de la población mayor a 65 años no cuenta con pensión; en cuanto al abastecimiento de agua, los grupos pobres sin agua entubada dentro y fuera de la vivienda tienen que recurrir a fuentes externas para abastecerse, lo cual implica altos costos, además de que está sujeta al tandeo, que en algunas zonas de las metrópolis afecta hasta un 60 por ciento de la población; y finalmente, la criminalidad y violencia, que se ha venido incrementando en los contextos metropolitanos donde ha crecido notablemente la tasa de homicidios masculinos, de hecho, es de destacar cómo en ZMs medianas y pequeñas el número de delitos ha aumentado en mayor medida, sobre todo el robo común, otros delitos y robo patrimonial.

Los diagnósticos reales y a profundidad no resultan de los índices generales para la pobreza y para la vulnerabilidad social; se deben de examinar los contextos de fragilidad social a niveles locales para atender en cada caso y de manera separada las carencias y desventajas sectoriales y los déficits específicos. Es necesario enfatizar que la ausencia o debilidad de los elementos de protección social agudiza

la pobreza y la vulnerabilidad de las personas y deben analizarse como fuentes de múltiples desigualdades.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, J. C. G. (2006). Las Políticas de Seguridad Pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 81, October, pp. 115-121.
- Aguilar, A. G. y López, F. M. (2009). Water Insecurity among the Urban Poor in the Peri-urban Zone of Xochimilco, Mexico City, *Journal of Latin American Geography*, 8 (2), pp. 97-123.
- Allen A., J. Dávila, and P. Hofmann. (2006). *Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-Urban Poor*, University College London, London: The Development Planning Unit.
- Arriagada Luco, C. (2001). *Servicios Sociales y Vulnerabilidad en América Latina: Conceptos, Medición e Indagación Empírica*, Documento de Trabajo presentado en el Seminario Internacional «Las Diferentes Expresiones de la vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 20-21 Junio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Avila, P. (2006). Water, Society and Environment in the History of One Mexican City, *Environment and Urbanization*, Vol. 18(1): 129-140.
- Bankoff Greg, Frerks Georg y Hillhorst Dorothea (eds.) *Mapping Vulnerability: disasters, development, and people*, Earthscan from Routledge, Uk y USA.
- CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Chile.
- CONEVAL (2013). *Pobreza Urbana y de las Zonas Metropolitanas en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 80 paginas.
- Filgueira Carlos H. (2001). Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities, en Tokman Victor E. y O'Donnell Guillermo (Eds.) *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and Challenges*, University of Notre Dame Press, Indiana, USA, pp.119-139.
- George Vic y Wilding Paul (2002). *Globalization and Human Welfare*, Palgrave, Reino Unido, 231 págs.
- Gilbert A. (2017). Poverty, Inequality and Informality in the Latin American City, en Angotti T. (Ed.) *Urban Latin America. Inequalities and Neoliberal Reforms*, Rowman and Littlefield, pp. 15-28.
- Gonzalez-Perez G. J., Vega-López M. G y Cabrera-Pivaral C. E. (2012). Impacto de la violencia homicida en la esperanza de vida masculina de México. *Rev. Panamericana de Salud Publica*, 32(5) pp. 335-42.

- Held, D. y MacGrew, A. (2000). The Great Globalization Debate: An Introduction, en Held David y McGrew Anthony (Eds.) *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press asociada a Blackwell publishers, Cambridge, Reino Unido, pp. 1-45.
- Herrera Lasso, L. (2012). «Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México», Grupo Coppan S.C., Estudio, consultado el 15 de octubre 2018 en la página de internet: <https://cei.colmex.mx/EstudiosViolenciaMexico2.html>
- Hilhorst D. y Bankoff G. (2004). Introduction: Mapping Vulnerability, en Greg Bankoff Greg, Frerks Georg y Hilhorst Dorothea (Eds.) *Mapping Vulnerability: disasters, development, and people*, Earthscan from Routledge, Uk y USA, pp. 1-9.
- Kirby Peadar (2004). *Is Globalisation Good for Us?: Introducing the Concept of Vulnerability*, Development Research Series, Working Paper No. 129, Research Center on Development and International Relations (DIR), Aalborg University, Denmark, 46 págs.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, 72, pp. 7-30.
- López Guerrero, F. M. (2016). Desigualdades Territoriales en la dotación Cobertura y Acceso al agua y Drenaje en la Ciudad de México, en Aguilar A. G. (Coord.) *La Ciudad de México en el Siglo XXI. Realidades y Retos*, Miguel Angel Porrúa Editor, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ciudad de México, pp. 187-196.
- Mitlin, D. y Satterthwaite, D. (2013). *Urban Poverty in the Global South. Scale and Nature*, Routledge, London,
- Moser Caroline (1998). *The Assets Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*, *World Development*, Vol. 26, No. 1, pp. 1-19.
- Naciones Unidas (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014, Resumen*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, USA, 19 paginas.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre los Sistemas de Pensiones México*, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 171 pags.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15. Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, Ginebra.
- OIT (2001a). *Principios de la seguridad social*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo/Asociación Internacional de la Seguridad Social.

- Pérez Sáinz, J. P. (2005). Exclusion and Employability: The New Labor Dynamics in Latin America, en Wood C. H. y Roberts B. R. (eds.) Rethinking Development in Latin America, The Pennsylvania State University Press, USA, pp. 205-231.
- Portes, A. y Hoffman, K. (2003). Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era, *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, The University of Texas Press, pp. 41-82.
- Portes, A. y Roberts Bryan, R. (2008). Introducción. La Ciudad Bajo el Libre Mercado. La Urbanización en América Latina Durante los Años del Experimento Neoliberal, en Portes A., Roberts B. R. y Grimson A. (coord.) *Ciudades Latinoamericanas. Un Análisis Comparativo en el Umbral del Nuevo Siglo*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúa, México, pp. 13-59.
- Satterthwaite, D. (2017). Addressing the Needs of Vulnerable Groups in Urban Áreas, *Urban Matters Blog*, International Institute for Environment and Development, [www.iied.org/urban-matters](http://www.iied.org/urban-matters) (consultado 28 Agosto 2018).
- Tokman, V. E. (1997). Jobs and solidarity: Main challenges for the post-adjustment Latin America, en L. Emmerij, ed., *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., BID.
- UNDP (2006). Informe sobre Desarrollo Humano, 2006: Mas Allá de la Escasez: Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Mundi-Prensa México.
- United Nations (2003). Report on The World Social Situation, 2003. Social Vulnerability: Sources and Challenges, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, USA, 82 p.
- Weller, J. (2014). Aspects of Recent Developments in the Latin American and Caribbean Labour Markets, *CEPAL Review* 114, DECEMBER, Santiago de Chile.
- Wilches-Chaux, G. (1993). «La vulnerabilidad global». En Maskrey, A. Los desastres no son naturales. Bogotá, LA RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tercer Mundo Editores: 9-50.
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Reform*, Instituto para la Economía Internacional, Washington, DC, USA.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Este libro ofrece una renovada revisión teórica y empírica sobre las implicancias de los procesos de metropolización desde una perspectiva de análisis multiescalar, considerando incluso contextos regionales y transnacionales, a través de una selección de trabajos de autores que, desde sus líneas de investigación, han aportado a los estudios urbanos en las últimas décadas, especialmente en Latinoamérica. Desde aproximaciones diversas, cada uno de los trabajos que contiene esta publicación intenta entregar nuevos conocimientos y enfoques para comprender la compleja realidad del fenómeno metropolitano como parte de la urbanización planetaria que en origen pronosticó Henri Lefebvre a comienzos de los años '70 y, más recientemente, a comienzos de esta década ha sido una de las hipótesis más influyentes desde los trabajos de Neil Brenner.

Este libro se publica bajo la Colección de Estudios Urbanos UC del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y se constituye en el sexto que surge desde la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL).



RIL editores

ISBN 978-956-01-0730-5



9 789560 107305