



## Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

Adrián Guillermo Aguilar  
Irma Escamilla-Herrera  
Coordinadores



**Adrián Guillermo Aguilar.** Doctor en Geografía Urbana por el Department of Geography, University College de la Universidad de Londres e Investigador titular en el Instituto de Geografía. Sus líneas de investigación principales se centran en los siguientes temas: sistema urbano nacional, el desarrollo de la Ciudad de México, el proceso de peri-urbanización y el deterioro ambiental, así como segregación residencial, pobreza, asentamientos irregulares y mercado laboral. Cuenta con un amplio reconocimiento nacional e internacional y ocupa un lugar destacado en el ámbito de la investigación urbana de los últimos treinta años.

Su investigación la ha llevado a cabo a través de proyectos financiados con colaboraciones nacionales e internacionales. Sus temáticas las ha desarrollado sobre todo para el caso de la Ciudad de México, por lo que es un referente necesario en el estudio de los procesos urbanos de la gran metrópoli. Su vasta producción científica, a través de libros, capítulos y artículos en revistas de circulación internacional, le ha valido numerosas citas a sus trabajos en publicaciones nacionales e internacionales, lo que reafirma la importancia e impacto de su trabajo académico.

adrian@unam.mx

**Irma Escamilla-Herrera.** Es Licenciada y Maestra en Geografía por la UNAM. Actualmente realiza su trabajo de investigación doctoral sobre el mercado laboral en los principales centros urbanos del país a través de la geografía de género. Se desempeña como Técnica Académica Titular en el Departamento de Geografía Social, en el Instituto de Geografía, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha colaborado y realizado trabajos de investigación dentro del campo del Desarrollo Urbano Regional, Mercado laboral, Historia de la Geografía y Geografía de Género. Ha participado en eventos nacionales e internacionales relacionados con sus temas de investigación. Es autora y coautora de artículos en revistas especializadas y capítulos de libros, así como colaboradora en materiales cartográficos en seis atlas.

En 2015 fue distinguida con el Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz, otorgado por la UNAM.

ieh@geografia.unam.mx

# **Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro**

Instituto de Geografía  
Universidad Nacional Autónoma de México

Colección: Geografía para el siglo XXI  
Serie: Libros de investigación, núm. 35

# Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

*Adrián Guillermo Aguilar*  
*Irma Escamilla-Herrera*  
*(Coordinadores)*



México, 2023

Biblioteca Nacional de México. Catalogación en Publicación (CIP)

Nombres: Aguilar, Adrián Guillermo, coordinador. | Escamilla, Irma, coordinador. | Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Geografía, editor.

Título: Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro / coordinadores Adrián Guillermo Aguilar, Irma Escamilla-Herrera.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 2023.

Identificadores: ISBN: 970322976X (Obra general) | ISBN: 9786073071291

Temas: Marginalidad social- -México- -Estados del Centro. | Mujeres, Violencia contra- -México. | Empleo precario- -México- -Estados del Centro. | Pobres urbanos- -México- -Estados del Centro.

Clasificación: 362.509724 cdd22

No. de Registro BNM: 743631

*Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro*

Primera edición, 17 de marzo 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México

Imágenes de portada: recorridos de campo de Miguel Ángel Flores-Espinosa para la Elaboración de Programas Territoriales Operativos para la SEDATU (2019), Estado de México (imagen superior e inferior izquierda Chimalhuacán; imagen superior derecha Chalco; imagen inferior derecha Cuautitlán Izcalli)

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

Editor académico: María Teresa Sánchez Salazar  
Editores asociados: Héctor Mendoza Vargas y Arturo García Romero  
Editor técnico: Raúl Marcó del Pont Lalli

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

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

Proyecto PAPIIT núm. IG300118, "Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México"

Geografía para el siglo XXI (Obra general)  
Serie Libros de investigación  
ISBN (Obra general): 970-32-2976-X  
ISBN: 978-607-30-7129-1  
DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/gsxli.35>

Impreso y hecho en México

# Índice

Introducción .....	9
<i>Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla-Herrera</i>	
Primera parte. Vulnerabilidad socioterritorial	
Capítulo 1. El concepto de vulnerabilidad social. De la perspectiva socioeconómica al enfoque global y socioterritorial .....	21
<i>Adrián Guillermo Aguilar</i>	
Capítulo 2. Construcción de un Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial para las Zonas Metropolitanas de la Región Centro de México .....	51
<i>Adrián Guillermo Aguilar, Armando García de León y Josefina Hernández Lozano</i>	
Capítulo 3. Violencia de género en la Región Centro de México: su visibilización en la vulnerabilidad socioterritorial .....	81
<i>Irma Escamilla-Herrera y María de Lourdes Godínez-Calderón</i>	
Segunda parte. Vulnerabilidad laboral y precariedad	
Capítulo 4. Vulnerabilidad y precariedad laboral en las principales metrópolis en la Región Centro de México .....	109
<i>Francisco Rodríguez Hernández, Ana María Chávez Galindo, Fidel Olivera Lozano y Teresita Elisa Ruiz Pantoja</i>	
Capítulo 5. La diversidad juvenil ante la exclusión educativa y laboral. El caso del Centro de México .....	133
<i>Emma Liliana Navarrete López</i>	

Capítulo 6. Dinámica migratoria reciente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000 -2015. ¿Desconcentración genuina o persistencia de la concentración?.....	153
<i>Ana María Chávez Galindo, Guillermo Olivera Lozano y Teresita Elisa Ruiz Pantoja</i>	
Capítulo 7. Desigualdad de género y vulnerabilidad laboral en el mercado de trabajo en territorios urbanos: aproximación a la situación en la Ciudad de México .....	181
<i>Rosa Patricia Román Reyes, Edgar Daniel Manchinelly Mota y Andrea Bautista León</i>	
Tercera parte. Procesos políticos y cocreativos en la Ciudad de México	
Capítulo 8. Representación política de las personas en situación de vulnerabilidad y el derecho a la ciudad .....	201
<i>Karolina M. Gilas</i>	
Capítulo 9. Los dilemas de la participación en la definición de proyectos sociales en la Ciudad de México.....	219
<i>Luz María Cruz Parceró y Rafael Isaías González Guerrero</i>	
Capítulo 10. Procesos cocreativos en las ciudades. Una herramienta útil para promover la participación ciudadana en entornos vulnerables .....	243
<i>Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez, Dianell Pacheco Gordillo y Fernanda Nieves Acosta</i>	
Capítulo 11. ¿Cultura para todos? Sí, pero no en todas partes... ..	259
<i>Pamela Ileana Castro Suárez y Héctor Quiroz Rothe</i>	
Capítulo 12. Coaliciones promotoras y la disputa por el modelo de ciudad: el caso de la Ciudad del Futuro en Los Pedregales de Coyoacán.....	279
<i>Christian Amaury Ascensio Martínez, Aldo Ricardo Carrillo Jiménez e Israel Felipe Solorio Sandoval</i>	

## Introducción

*Adrián Guillermo Aguilar*

*Irma Escamilla-Herrera*

Instituto de Geografía, UNAM

Este libro es producto de un proyecto que se estructuró en torno al argumento central de que el concepto de vulnerabilidad socioterritorial es muy apropiado para captar la naturaleza distintiva de las nuevas situaciones de inseguridad e indefensión que la población enfrenta en las nuevas circunstancias económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales, y cómo su bienestar general es afectado por estas nuevas circunstancias. El concepto transmite más conocimiento acerca de las condiciones de seguridad y estabilidad de la vida de las personas en esferas diferentes a la del ingreso y ofrece un análisis de las amenazas al bienestar como resultado de altos niveles de vulnerabilidad.

Las definiciones de riesgos y de vulnerabilidad social, así como la inclusión de ciertos parámetros para medirlas, tienen mucha importancia por los indicadores que se pueden incluir, por ejemplo, los de carácter geográfico, para obtener una visión más amplia y multidimensional de los procesos sociales.

Existe una amplia coincidencia en diversos estudios de las últimas dos décadas acerca de que la globalización y la aplicación de políticas neoliberales trajeron 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 más pobres. Con base en las evidencias que se han reportado en los diferentes análisis, se propuso como hipótesis principal del proyecto la siguiente: el proceso de globalización ha tenido un efecto diferencial en las condiciones de bienestar social de la población urbana a través del cual, particularmente para las familias de ingresos bajos y medios, se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad socioterritorial en diferentes ámbitos de su vida diaria, que las enfrentan a situaciones más graves de indefensión, inseguridad y exposición a riesgos sociales, económicos y ambientales en relación con épocas anteriores. Al mismo tiempo, se pretende avanzar en la construcción de un sistema de indica-

dores que midan situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental para enriquecer los índices de medición de pobreza y rezago social que actualmente se utilizan en el país.

Sin embargo, hay que enfatizar que la vulnerabilidad no está limitada sólo a grupos pobres, sino que puede afectar a cualquiera de los de la sociedad, ya que todos enfrentan vulnerabilidades de todo tipo, como económicas, sociales, ambientales y culturales, que restringen las oportunidades e impiden la integración y/o la participación de los grupos sociales. En este sentido, las fuentes de vulnerabilidad o riesgo son diversas: condiciones laborales precarias, recortes al gasto social, desaparición de instituciones de bienestar social, crisis financieras, violencia, crimen, desastres naturales y exclusión del sistema educativo. El modelo económico neoliberal y el repliegue económico y social del Estado dieron lugar a un aumento de indefensión e inseguridad en una gran mayoría de individuos y familias de ingresos bajos y medios que experimentaron una notable exposición a riesgos, especialmente en las zonas urbanas. De esta manera, la vulnerabilidad se convierte en un concepto explicativo poderoso para interpretar la problemática social y la calidad de vida de los grupos más pobres y de algunos de clase media a principios del presente milenio.

La vulnerabilidad social está integrada por varias dimensiones de análisis, y en este aspecto no hay un acuerdo general de cuáles deberían ser estas categorías de análisis, evidentemente hay fuertes variaciones según países y situaciones sociales, económicas y políticas. Por ejemplo, algunos análisis proponen como principales dimensiones de la vulnerabilidad las siguientes: el empleo, el capital humano, el capital financiero, el capital físico y el capital social (Pizarro, 2001); consideramos que es fundamental agregar a éstas la dimensión geográfica. Los factores geográficos que pueden tener papeles cruciales en la generación de dichas formas estructurales de privación se pueden clasificar en dos tipos: primero, los de carácter socioterritorial, como transporte y movilidad entre lugar de residencia y lugar de trabajo, distancias para el acceso al equipamiento social y patrones de segregación residencial; y segundo, los de carácter ambiental, que se refieren a amenazas ambientales, como inestabilidad de laderas e inundaciones, vulnerabilidad a desastres y zonas contaminadas.

En línea con lo anterior, el proyecto propone adoptar un *enfoque de desarrollo socioterritorial*, al cual se le considera la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, que conduce a un mejoramiento en la calidad de vida de la población, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país y a intentar colocar cualquier territorio en cuestión en una posición “ganadora”. Reducir las

disparidades territoriales *ex ante* tiene que ver con la equidad y con la libertad en un sentido amplio (Boisier, 2004, sección 4). La característica de “ganador” o “perdedor” de los territorios en el contexto de la globalización no es una mera posición estadística, representa toda una condición de factores favorables a la producción, la distribución del ingreso y la democratización y participación política. En este sentido, podríamos denominar los territorios con las condiciones más favorables como *territorios del bienestar social*, y podríamos clasificar aquellos con las condiciones más desfavorables como *territorios de la vulnerabilidad social*.

Los capítulos que integran este libro son resultado del Proyecto de Investigación PAPIIT IG300118, denominado Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, que recibió apoyo financiero de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA-UNAM). Fue un proyecto de grupo en el que participó personal académico de tres dependencias universitarias: el Instituto de Geografía, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Para los análisis específicos, se propuso analizar las Zonas Metropolitanas de la Región Centro (RC) del país, lugar muy urbanizado porque sus centros urbanos concentran 84% del total regional de la población, por lo que representa un laboratorio urbano muy adecuado para explorar las circunstancias actuales de los tres atributos fundamentales de la vulnerabilidad social: su multidimensionalidad, la profundidad de la fragilidad social actual y su variación socioterritorial.

Los capítulos de esta obra están agrupados en tres grandes secciones. La primera se denomina “Vulnerabilidad socioterritorial” y contiene tres capítulos: en el primero, Adrián Guillermo Aguilar discute, en un recorrido histórico, el origen y los enfoques que se han utilizado para definir el concepto de vulnerabilidad social, y realiza un profundo análisis de los trabajos más representativos de cada etapa de su desarrollo en el contexto latinoamericano, con la característica de destacar la importancia de la dimensión territorial y el carácter de vulnerabilidad humana global propuesta por organismos internacionales. Basa el análisis de las fuentes clasificándolas en el contexto socioeconómico de la época, los análisis de corte académico y los estudios de organismos internacionales. Propone adoptar el enfoque de la vulnerabilidad socioterritorial considerada como la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, a fin de provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la población.

En el segundo capítulo, Adrián Guillermo Aguilar, Armando García de León y Josefina Hernández Lozano se abocan a construir un índice de vulnerabilidad socioterritorial para caracterizar las Zonas Metropolitanas, las zonas ur-

banas y los municipios rurales de la RC de México, con la finalidad de determinar el grado de fragilidad e indefensión social que experimenta la población. Para ello determinan nueve dimensiones socioeconómicas teniendo en cuenta indicadores representativos que permitan identificar algunos patrones de distribución territorial característicos de la vulnerabilidad que reflejen sus tres atributos: multidimensionalidad, profundidad de la fragilidad social actual y variación socioterritorial. Parten de variables numérico-estadísticas a nivel municipal y emplean la técnica multivariada del Índice Medio para definir categorías y ponderar niveles de vulnerabilidad socioterritorial entre Zonas Metropolitanas y municipios urbanos y rurales. Su principal contribución es la propuesta de indicadores específicos para mediar grados de vulnerabilidad social de indicadores convencionales, como situaciones laborales y condiciones de salud y educación, y el uso de indicadores de inseguridad social que reflejan las condiciones de la realidad actual (criminalidad, violencia de género, ausencia de tecnologías de comunicación) y la falta de protección social (otorgamiento de pensiones), pero, sobre todo, dejan clara la connotación territorial de la vulnerabilidad social al analizar municipios metropolitanos y no metropolitanos.

En el último capítulo de esta sección, Irma Escamilla-Herrera y María de Lourdes Godínez-Calderón identifican que la expresión de la violencia de género en sus distintas manifestaciones es multicausal y no sólo se relaciona con situaciones de pobreza, sino que puede reproducirse en cualquier contexto socioeconómico, aunado a las características territoriales donde habitan, en este caso particular, las mujeres, y es necesario reconocerla como una forma de discriminación que inhibe la capacidad de las personas de gozar de derechos y libertades. La fuente de consulta es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Sus principales hallazgos se relacionan con el abordaje de la violencia contra las mujeres, reconceptuándola como un problema social dentro de la estructura patriarcal y de vulnerabilidad socioterritorial en la RC. Asimismo, plantean la necesidad de identificarla como violencia estructural en el colectivo femenino, ya que tiene una función de refuerzo y reproducción del sistema de desigualdad sexual, lo que permite visualizarla desde otra perspectiva, tanto para la generación de una consciencia pública de esta problemática como para su abordaje por la política pública.

La segunda parte del libro se denomina “Vulnerabilidad laboral y precariedad” y está integrada por cuatro capítulos: en el primero, Francisco Rodríguez Hernández, Ana María Chávez Galindo, Fidel Olivera Lozano y Teresita Elisa Ruiz Pantoja dirigen su investigación a identificar la incidencia de la precariedad del empleo en dos momentos: 2005 y 2017, y comparan su evolución en las siete

principales Zonas Metropolitanas de la RC, teniendo en cuenta a los trabajadores subordinados y remunerados, de quienes refieren que son el sector laboral en el que recaen los cambios inducidos por la globalización en las relaciones laborales. Basan su información en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo; además, abordan los conceptos de precarización del empleo, exclusión laboral y vulnerabilidad socioterritorial y buscan encuadrar su contribución a la problemática de la desigualdad social y la pobreza, considerando las características del mercado laboral del universo de estudio con una descripción concisa de la metodología. Sus contribuciones se identifican en varios sentidos: se construye un índice de vulnerabilidad laboral a través de ocho indicadores; se identifican cuáles Zonas Metropolitanas son más y menos vulnerables desde el indicador de pobreza salarial, y cómo el deterioro salarial ha afectado más a las mujeres, la juventud y las y los adultos mayores; se enfatiza cómo la precariedad laboral avanzó en las Zonas Metropolitanas de la RC, lo cual se puede entender como una modalidad de exclusión laboral, una forma de exclusión social y como expresiones de la vulnerabilidad socioterritorial.

En el siguiente capítulo, Emma Liliana Navarrete López expone la heterogeneidad de la RC con las posibilidades que las y los jóvenes tienen ante oportunidades para emplearse y capacitarse, y otros con pocas o ninguna, a partir de analizar el vínculo entre la escuela y el trabajo; lleva el enfoque al grupo de los que ni estudian ni trabajan en el grupo etario entre 15 y 29 años de edad, los denominados *ninis*. Como principal aportación identifica el universo de población de jóvenes que han abandonado la escuela y el trabajo, o han sido excluidos de ambos espacios formadores y socializantes, lo cual les crea una serie de desventajas o vulnerabilidades por las que son excluidos no sólo entre sus pares, sino a futuro, para lograr una mejor calidad de vida y romper los círculos de pobreza. Para este fin, se construyen cuatro categorías: si tienen otras tareas, si desean incorporarse al trabajo, si han decidido abandonar la búsqueda, si no desean seguir buscando o si reportan no hacer nada. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2020, y se analizan todas las entidades federativas de la RC para examinar dónde disminuyen o se potencian los problemas de inserción social.

En el tercero, Ana María Chávez Galindo, Guillermo Olivera Lozano y Teresa Elisa Ruiz Pantoja exploran, entre 2000 y 2015, cuáles fueron los movimientos migratorios ocurridos entre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y las ciudades y Zonas Metropolitanas con más de 100 000 habitantes en la RC de México. Parten del supuesto de que se experimenta una nueva dinámica demográfica, que la migración tiene un papel central en este cambio y que

ahora prevalece un proceso de desconcentración entre la ZMCM y las ciudades metrópolis de la RC, aunque buena parte de los intercambios han permanecido en ella. Toman como base un marco conceptual de vertientes teóricas del tema de la concentración, desconcentración y desconcentración concentrada y presentan resultados acerca de la evolución del peso relativo de la ZMCM, así como la dirección de los flujos migratorios en los últimos años. La contribución central está en profundizar en el proceso de redistribución de población en el interior de la Región Centro a través de los movimientos migratorios entre ciudades y Zonas Metropolitanas mayores a 100 000 habitantes; estos resultados reflejan los territorios más beneficiados por el crecimiento económico, es decir, los lugares que ganan y que pierden, por lo tanto, se muestran las concentraciones demográficas emergentes que se traducen en una mayor demanda de infraestructura y servicios y, por ende, los territorios más propicios a una vulnerabilidad socioterritorial, a la vez que destacan aquellos que son expulsores o de muy baja productividad.

En el último capítulo de esta sección, Rosa Patricia Román Reyes, Edgar Daniel Machinelly Mota y Andrea Bautista León se abocan a analizar el caso particular de la Ciudad de México como expresión de un mercado laboral urbano particularmente heterogéneo, desigual y vulnerable, en específico, para las mujeres. Utilizan como fuente de información la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo entre 2014 y 2018 para aportar indicadores laborales básicos, y centran su muestra entre hombres y mujeres en tres grupos etarios: 15 a 24 años, 25 a 34 y 35 a 64. Su principal contribución se enfoca en identificar, para la principal metrópoli del país, las tendencias de empleo, el impacto que tienen las identidades de género en la vida cotidiana de acuerdo con las características económicas de la población joven y adulta, los patrones de ocupaciones feminizadas o masculinizadas y el trabajo precario, en particular, para las mujeres. Destacan que, aunque ha aumentado la participación de ellas en el mercado laboral, se mantienen en dos posiciones: en una desigualdad horizontal concentradas en ciertos empleos y en una desigualdad vertical concentradas en niveles jerárquicos bajos, en todos los casos, con desventajas tangibles en términos salariales en comparación con los hombres. Al final se enfatiza que, ante la desigualdad entre mujeres y hombres, se requiere una política pública para la igualdad.

La última sección de esta obra se denomina “Procesos políticos y cocreativos en la Ciudad de México”. En su primer capítulo, Karolina M. Gilas ofrece un breve recorrido teórico sobre la evolución del concepto de representación política y su relación con el derecho a la ciudad. Desarrolla el concepto de vulnerabilidad en los contextos socioterritoriales y en relación con la representación política y apunta a la manera en que las jerarquizaciones de los espacios urbanos generan

y reproducen las jerarquías de poder entre sus habitantes. En un tercer apartado reseña algunas características de la población de la Ciudad de México que le dificultan el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad, a pesar de su reconocimiento y amplia configuración en la Constitución. Su principal contribución es enfatizar el derecho a la ciudad con el fin de tener garantías efectivas para ejercer la representación y la participación en la política, en la toma de decisiones y, más ampliamente, en la ciudad que se habita; cuestiona el carácter político de las vulnerabilidades que son determinadas por las relaciones jerárquicas de poder existentes en la sociedad, que a su vez son mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales. La propuesta central es que el derecho a la ciudad debe proveer a los que habitan los espacios urbanos de una herramienta efectiva de transformación social.

En el siguiente capítulo, Luz María Cruz Parceroy Rafael Isaías González Guerrero dirigen su interés a reflexionar sobre los mecanismos participativos que permiten articular ejes de discusión acerca de una ciudadanía sustantiva que, a partir del reconocimiento de la distribución desigual de recursos y la heterogeneidad cultural, pretende hacer efectiva la pertenencia a una comunidad política mediante la búsqueda de espacios reales de inclusión. Los autores revisan tres programas del gobierno de la Ciudad de México que incorporan algún tipo de dinámica participativa para establecer en qué medida los mecanismos establecidos en la ley favorecen la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones: el Programa para la Reconstrucción, encabezado por la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México; el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020”, y la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020. Su principal contribución radica en tratar de responder preguntas como la siguiente: ¿qué tan efectivos son los mecanismos de participación ciudadana establecidos normativamente en que los habitantes tengan mayor presencia en las decisiones y en la operación de los proyectos participativos? Concluyen que, aunque se promueven espacios de participación, hay ausencia de información de carácter técnico y no se logra desarrollo comunitario, sólo cambios de imagen urbana; no se generan lazos solidarios; los mecanismos de participación no son abiertos, y es necesaria la deliberación en la toma de decisiones para tener un conocimiento que sea real y cercano a los problemas locales.

En el tercer capítulo, Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez, Dianell Pacheco Gordillo y Fernanda Nieves Acosta analizan la participación ciudadana a través del diseño de políticas urbanas inclusivas cocreativas para atender las problemáticas de la ciudad. Parten de la reflexión de la desigualdad

como factor causal de la vulnerabilidad socioterritorial para quienes habitan en las ciudades, al manifestarse como una consecuencia que afecta y profundiza las inequidades que la lógica del capital conlleva; también plantean algunas ventajas que ofrece la democracia participativa para solucionar problemáticas sociales y exponen algunas experiencias de cocreación en México. Como principal contribución, discuten la cocreación como método en el que distintos actores promueven procesos de cohesión, pero también como proceso participativo, que incluye actores y acciones distintas que, a través de programas gubernamentales, puede impactar en las relaciones entre personas que habitan zonas marginadas; sin embargo, dejan claro que estas políticas aún están en proceso de desarrollo, pero ante la desigualdad, que es un factor de vulnerabilidad socioterritorial, se deben buscar en las políticas públicas propuestas innovadoras que involucren a la ciudadanía.

En el cuarto capítulo de esta sección, Pamela Ileana Castro Suárez y Héctor Quiroz Rothe estudian las implicaciones espaciales y sociales de la distribución de los equipamientos culturales en el territorio metropolitano y enfatizan algunas experiencias relevantes en zonas marginadas, pero sin pasar por alto la lógica imperante que durante décadas ha favorecido la centralización de la cultura, considerada como un factor de desarrollo social y humano, que en la estructura metropolitana se reconoce con una distribución desigual, lo que en este texto se demuestra cartográficamente en la Ciudad de México. Parten de la consideración de que la política cultural en materia de infraestructura no ha seguido una política de instalación de equipamientos homogénea, lo cual repercute en consecuencias sociales y funcionales donde los más afectados en el proceso son los creadores: artistas, gestores, creadores, medios de difusión, trabajadores, público. La contribución de este capítulo se centra en elaborar una propuesta de tipología de los equipamientos culturales y un análisis de su distribución territorial en la Ciudad de México, y mostrar cómo la desigual dotación de estos equipamientos por habitante, en relación con su periferia urbana y con zonas intermedias de la misma ciudad, claramente no atiende los barrios de alta marginación, a la vez que se enfatiza cómo existen rezagos y deficiencias en la operación en los recintos culturales, entre otros aspectos, por la falta de presupuesto para su operación. La ausencia de estos equipamientos en zonas marginadas y habitacionales de nivel medio y bajo para gestionar cohesión social y fortalecimiento de la identidad tiene un efecto muy negativo porque no se propician actividades alternativas para la población, en especial, niños y adolescentes.

En el último capítulo de la obra, Christian Amaury Ascencio Martínez, Aldo Ricardo Carrillo Jiménez e Israel Felipe Solorio Sandoval abordan el en-

tendimiento de las movilizaciones urbanas como fenómenos de resistencia a las relaciones de dominación en la sociedad capitalista y su concepción alternativa sobre el modelo de ciudad; introducen la discusión acerca de la ciudad en las ciencias sociales y abren paso al marco de coaliciones promotoras como herramienta para estudiar la disputa por aquélla. Posteriormente contextualizan el desarrollo urbano en la Ciudad de México, así como el surgimiento y desarrollo de Los Pedregales de Coyoacán, componente central del capítulo. La contribución principal de este texto es el abordaje a detalle del conflicto urbano generado por el megaproyecto inicialmente conocido como Ciudad del Futuro, y posteriormente llamado Parque Innovación CDMX, proyecto que se manejó a través de las Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes), instrumentos de planeación territorial del gobierno de la ciudad, cuyo impulso puso en evidencia que los actores principales en este desarrollo urbano eran los grupos financieros inmobiliarios y el poder político, es decir que se trataba de un modelo de ciudad capitalista accesible únicamente para los sectores de clase media y alta con una visión de ciudad caracterizada por la segregación territorial y el *marketing* ciudadano. Este modelo de ciudad es opuesto al de las asambleas vecinales de Los Pedregales de Coyoacán y a sus procesos históricos de organización, que promueven un desarrollo que materialice proyectos comunitarios con la creación de clínicas, escuelas de calidad, áreas verdes y acceso al agua limpia.

## Fuentes

- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 90(30).
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.



Primera parte  
Vulnerabilidad socioterritorial



# Capítulo 1. El concepto de vulnerabilidad social. De la perspectiva socioeconómica al enfoque global y socioterritorial<sup>1</sup>

*Adrián Guillermo Aguilar*  
Instituto de Geografía, UNAM

## Introducción

El concepto de vulnerabilidad se propuso por parte de organismos internacionales y grupos de académicos para entender mejor todo el contexto de carencias sociales y situaciones de fragilidad social que caracterizan nuestra sociedad en los tiempos actuales. Se considera que es una categoría apropiada para captar mejor la forma en que un amplio rango de cambios económicos, sociales y ambientales impactan a las personas y, sobre todo, a los grupos pobres. El concepto surge en los años noventa y algunos autores consideran que tiene una naturaleza dinámica y multidimensional porque las circunstancias políticas, económicas y sociales cambian constantemente y de igual manera lo hacen las condiciones de vulnerabilidad social. Ahora bien, la vulnerabilidad no está limitada a los pobres, sino que puede afectar cualquier grupo de la sociedad, ya que todos enfrentan diversas vulnerabilidades, como económicas, sociales, ambientales o culturales, que restringen las oportunidades e impiden la integración y/o participación de los grupos sociales.

Pero, al mismo tiempo, aunque el término vulnerabilidad social se ha vuelto común en el discurso político y en los trabajos académicos, su significado muchas veces es difuso por el uso indistinto en diversas situaciones de carencias, riesgos

---

<sup>1</sup> Este trabajo presenta los resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la UNAM. El autor agradece la colaboración de Miguel Ángel Flores Espinosa en la elaboración de figuras y cuadros.

o fragilidades sociales, e incluso se confunde con otros conceptos como el de pobreza. De aquí que este capítulo tiene por objetivo discutir el origen y los enfoques que se han utilizado para definir el concepto de vulnerabilidad social. Se utilizan los trabajos más representativos de cada etapa de su desarrollo, se pone particular énfasis en su discusión en América Latina y se destaca la vulnerabilidad humana global que ha sido propuesta por organismos internacionales.

Finalmente, se propone un enfoque de vulnerabilidad socioterritorial que analice de manera integral las fragilidades sociales con los rasgos propios de cada territorio, bajo el argumento de que la dimensión espacial no ha sido incorporada suficientemente en los análisis de vulnerabilidad social.

## **El origen del concepto de vulnerabilidad**

Desde el inicio de los años noventa, el concepto de vulnerabilidad social empezó a adquirir importancia tanto en la discusión académica como en los estudios de organismos internacionales. El origen de este interés se puede ubicar en la preocupación de que las condiciones socioeconómicas para una alta proporción de la población no mejoraron, pues millones de personas se volvieron más vulnerables a la amenaza política, al desastre físico, al alto costo de enfrentar contingencias como gastos de salud, la pérdida de bienes o la falta de un empleo estable y tuvieron menos posibilidades de hacer frente a futuras necesidades o crisis. Sin embargo, la vulnerabilidad carecía de base teórica, métodos e indicadores para medirla, particularmente cuando su universo aparecía en tan diversas condiciones y para cambiantes necesidades de la población (Chambers, 1989, pp. 1, 7).

Para tratar de resumir los antecedentes históricos más importantes del origen de este concepto, nos referiremos a las tres más sobresalientes fuentes de origen que, a la vez que diferentes, son complementarias entre sí: (i) el contexto socioeconómico de la época; (ii) los análisis de corte académico, y (iii) los estudios de organismos internacionales.

### ***El contexto socioeconómico***

En los años posteriores a la difusión de las políticas neoliberales en el mundo y al predominio de una economía globalizada en la que los países desarrollados tenían un claro dominio sobre el resto, en los años ochenta y noventa surge una fuerte preocupación por la persistencia, la diversificación y el crecimiento de la

pobreza en gran parte de las naciones latinoamericanas, a la vez que una insatisfacción con los conceptos y medidas de la población más desprotegida.

Las expectativas del modelo económico neoliberal adoptado en América Latina estaban basadas en el surgimiento de un efecto gradual de crecimiento sostenido que generaría como consecuencia mejor empleo, más altos ingresos y una base más firme para la paz y el orden social luego de un periodo inicial de ajuste. Desafortunadamente, las expectativas de crecimiento económico no se cumplieron y este hecho tuvo consecuencias negativas para el nivel de vida de la población (Williamson, 1994; Tokman, 1997; Méndez, 1997, pp. 100-102; Klein y Tokman, 2000, pp. 8-9; Held y MacGrew, 2000, pp. 18-29; George y Wilding, 2002, pp. 18-24; Portes y Roberts, 2008, pp. 20-21).

Entre los rasgos principales del nuevo modelo de libre mercado, que fueron importantes por las repercusiones en el bienestar de la población, se pueden mencionar la desregularización de bienes y servicios con la menor participación del Estado y la consecuente privatización en su dotación, por ejemplo, del agua y la energía eléctrica; la flexibilización de los mercados laborales con la eliminación de los sindicatos y una mayor inseguridad laboral; el ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público, y la reestructuración de programas sociales estatales, que se focalizaban en esquemas compensatorios para los grupos más necesitados.

En el mercado laboral, las políticas de liberalización privilegiaron la desregularización y la contracción del Estado con una consecuente reducción del sector público que antes había sido fuente crucial de empleo para la clase media. Los gobiernos apoyaron políticas de *flexibilización laboral* que redujeron los beneficios y la seguridad en el trabajo que disfrutaba la anterior clase trabajadora; el resultado debería ser menos desempleo y una fuerza laboral más productiva.

La pobreza y la desigualdad aumentaron y 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, se alcanzó a principios de 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 los grupos más pobres (Klein y Tokman, 2000, pp. 20-21).

Esta preocupación se tradujo en una demanda por la apertura de espacios para la difusión de nociones más complejas e integrales, las cuales se han influido mutuamente, como es el caso de los conceptos de exclusión y vulnerabilidad social, lo cual coincidió con el resurgimiento, en las agendas internacional y pú-

blicas nacionales, de los temas sociales relativos al bienestar y la pobreza y los diferentes impactos de la globalización.

### *La preocupación académica en las ciencias sociales*

Naturalmente que las preocupaciones por la pobreza y los rezagos sociales se dejaron sentir dentro del mundo académico y a algunos estudios se les puede considerar precursores en la discusión del concepto y la estructuración de líneas de investigación.

El primer análisis que ha sido citado reiteradamente es el número especial del *Bulletin del Institute of Development Studies* de 1989, el cual se dedicó por completo al concepto de vulnerabilidad y a la forma en que la población pobre enfrentaba esta condición; se enfatizó cómo los conceptos de vulnerable y vulnerabilidad, en el contexto del proceso de desarrollo, se volvieron comunes, pero al mismo tiempo eran vagos en su definición, y se utilizaban convenientemente como sinónimos de los términos “pobres” y “pobreza” y, quizá por lo mismo, se habían ignorado en la política pública (Chambers, 1989, p. 1). El conjunto de análisis incluidos en esta publicación presentaba resultados de trabajos de campo a nivel de hogar, principalmente en zonas rurales de países en desarrollo, para tratar de entender la naturaleza de la vulnerabilidad y cómo los pobres enfrentaban riesgos y crisis locales.

Un segundo trabajo que se volvió un obligado referente fue el de Moser (1998), que proponía identificar lo que los pobres tenían, más que lo que no poseían, y enfocarse en sus bienes; en consecuencia, proponía el esquema bienes-vulnerabilidad (*assets-vulnerability*). Al resaltar las oportunidades y los obstáculos en la acumulación de bienes, se hacía hincapié en cómo la administración de estos últimos afectaba la vulnerabilidad del hogar, a partir de un análisis en cuatro localidades pobres de países en desarrollo. La relación vulnerabilidad-bienes significaba identificar no sólo las amenazas, sino también la capacidad de respuesta para explotar las oportunidades, y en recuperarse de los efectos negativos de un ambiente cambiante. Los medios de resistencia son los medios que los individuos, hogares o comunidades pueden movilizar y administrar en una situación de dificultad. La vulnerabilidad está, por lo tanto, vinculada a la posesión de bienes. Entre más bienes tenga la población, menos vulnerable es, y entre mayor el deterioro de sus bienes, mayor la inseguridad (Moser, 1998, p. 3). En esta argumentación, la autora estableció una clasificación de bienes básicos: trabajo, identificado como el más importante bien de los pobres; capital humano, relacionado con salud y nivel de calificación; bienes productivos (el más importante es

la vivienda); relaciones familiares, que acumulan ingreso y comparten consumo, y capital social, reciprocidad dentro de la comunidad y entre hogares (Moser, 1998, p. 4).

Un tercer estudio es el de Kirby (2004), quien señalaba que el término “vulnerabilidad” puede ser una categoría más apropiada para capturar las distintas formas en que los cambios económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales asociados con el proceso de globalización impactan en toda la población, especialmente en los grupos pobres (p. 2); enfatiza que tiene dos dimensiones principales: un creciente riesgo en la vida de las personas en el mundo actual y la erosión de los mecanismos para sobrevivir y recuperarse de tales riesgos. El autor trata de dar respuestas a la pregunta: ¿por qué el concepto de vulnerabilidad es útil?, y adelanta varios aspectos importantes: en primer lugar, refiere cómo los términos “pobreza” y “desigualdad” se refieren a aspectos de distribución, se vinculan a la globalización y se miden a través del ingreso, y más recientemente, con algunos otros indicadores, pero nos dicen muy poco acerca de la vida de las personas, lo cual se relaciona más con la vulnerabilidad que traduce mejor las amenazas a la vida diaria y al bienestar. En segundo lugar, a diferencia del término “riesgo” y sus varios tipos, la vulnerabilidad enfoca más su atención en la naturaleza de las amenazas y centra más su atención en nuestra habilidad para enfrentarlas. En tercer lugar, el concepto se basa en un entendimiento amplio del bienestar que no está limitado sólo a los aspectos materiales y, por lo tanto, refleja más cabalmente las preocupaciones de los pobres con su sentimiento de indefensión (Kirby, 2004, p. 13).

### *Estudios de los organismos internacionales*

Los organismos internacionales de mayor influencia mundial empezaron a interpretar las preocupaciones que hasta ese momento existían acerca de un entorno de mayores carencias e inseguridades, y colocaron el concepto de vulnerabilidad social y/o económica en el centro de su atención.

En la Tabla 1 se presenta un resumen de los principales trabajos que aparecieron producto del interés de los organismos internacionales por interpretar el término de vulnerabilidad social. En ésta se aprecia que los organismos que más trabajaron en esta línea fueron las Naciones Unidas (UN), El Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con un marcado énfasis en los factores de riesgo y grupos vulnerables.

De todos estos estudios, el de Naciones Unidas (2003), *Social Vulnerability: Sources and Challenges*, fue el que quizá tuvo mayor influencia y el que ha sido

Tabla 1. Estudios de organismos internacionales que empezaban a referirse al término “vulnerabilidad”.

---

CEPAL, 1994. Panorama Social en América Latina, Vulnerabilidad.
UNDP, 1999. Human Development Report on Globalisation.
The World Bank, 2000-2001. World Development Report, ‘Attacking Poverty’.
The World Bank, 2001. Annual World Development Indicators, “Assesing Vulnerability”.
UN, 2003, Report on the World Social Situation, Social Vulnerability: Sources and Challenges, 2003.

---

Fuente: elaboración propia.

más citado a la hora de interpretar el concepto de vulnerabilidad social. Este reporte señala que una inspiración central para elaborarlo fue lo que constituía el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad, para 2015, a las personas que en el mundo obtenían un ingreso de menos de un dólar al día. Pero el reporte trata de descubrir quiénes son esas personas y, sobre todo, qué riesgos e incertidumbres enfrentan, y cómo las políticas pueden reducirlas o eliminarlas, y con ello también la pobreza.

Sin embargo, señala el trabajo, la situación anónima de la llamada “población pobre” nunca alcanza a describir las condiciones de desánimo bajo las cuales vive y las vulnerabilidades a las cuales está expuesta, por lo que el documento se traza el objetivo de analizar un número específico de grupos sociales: las personas de la tercera edad, los jóvenes, los discapacitados, la población indígena, los migrantes y la población en conflicto, con consideraciones específicas de género, entre los cuales la incidencia de pobreza y de privaciones es particularmente alta. Estos grupos sociales representan una población con un grado alto de vulnerabilidad a eventos fuera de su control por su alto nivel de dependencia económica y social. El argumento es que la vulnerabilidad social forma una barrera para la completa realización de su potencial y les quita su voz y sus derechos (UN, 2003, p. 7). Este reporte definía la 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 e incertidumbres 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).

Lo nuevo que este documento enfatizaba era que las causas y manifestaciones de los elementos de vulnerabilidad se habían multiplicado y habían cambiado profundamente en las últimas décadas. Ejemplos de lo anterior son conflictos armados, crecientes desigualdades en los países acentuadas por la globalización, esfuerzos de reducción de la pobreza poco exitosos, creciente movilidad de la población, cambios en la estructura familiar y pérdida de cohesión social (UN, 2003, p. 9).

En resumen, hasta aquí el concepto de vulnerabilidad tenía claramente un enfoque socioeconómico, pues contenía una preocupación muy relacionada con el nuevo contexto económico de la política neoliberal y las condiciones de vida en las cuales la población de más bajos recursos trataba de sobrevivir.

## **El enfoque de la vulnerabilidad social en América Latina**

En América Latina, la Cepal y varios de sus colaboradores tuvieron una amplia producción de estudios y propuestas para interpretar y analizar el término de vulnerabilidad social (Cepal, 1994; Pizarro, 2001; Busso, 2001; Rodríguez, 2001; Filgueira, 2001). En las recientes etapas históricas han existido varios conceptos en la región que han sido muy importantes para interpretar las desventajas sociales antes de llegar al término “vulnerabilidad”. A este respecto, Filgueira (2001, pp. 5-6) señala que han existido tres generaciones de conceptos que referimos a continuación.

Una primera generación de conceptos y medidas se reconoce cuando se pasó de los sistemas de estadísticas a los sistemas de indicadores. Esto sucedía a inicios de la década de 1960 con la suma de variables estadísticas o atributos sociales para hacerlos comparativos en el tiempo y entre diferentes sociedades: con variables relativas al avance de la educación, la salud, la transición demográfica, la distribución del ingreso, etcétera. Esta generación de variables y conceptos fue importante para los estudios de identificación de los grupos sociales expuestos a una privación social extrema.

Los conceptos de pobreza y de pobreza extrema o indigencia son los más importantes de la segunda generación. Su vertiente intelectual debe más a la economía y a los principios de la distribución y el consumo, aunque no estaban orientados a explicar sus causas, sino a clasificar individuos y hogares según esta condición. Sin embargo, la conceptualización de pobre y no pobre se volvió un referente indispensable para el análisis de la estructura social. El otro concepto importante de segunda generación fue el Índice de Necesidades Básicas Insatis-

fechas, el cual relaciona la posesión o el acceso a ciertos bienes y servicios con el concepto de suficiencia para cubrir el mínimo de necesidades básicas de los individuos (Feres y Mancero, 2001). La ausencia de un nivel satisfactorio de uno de los indicadores seleccionados constituye un criterio suficiente para clasificar el hogar en la categoría “necesidades básicas insatisfechas”. Su uso combinado con la línea de pobreza ha sido de gran utilidad para la identificación de grupos de riesgo y la aplicación de las políticas de alivio a la pobreza.

La tercera generación de conceptos, en la que se incluye la noción de vulnerabilidad, fue resultado de una insatisfacción y un agotamiento de los conceptos previos para avanzar en el análisis y la explicación de la privación extrema. Los nuevos desafíos incentivaron la búsqueda de categorías conceptuales novedosas para interpretar la nueva realidad. El concepto de vulnerabilidad reposicionó el debate de la problemática social al separarse de la dicotomía pobre-no-pobre; se centra en la noción de configuraciones vulnerables que cualquier grupo social puede enfrentar con una tendencia de movilidad social descendente. Cabe señalar que entre los conceptos de tercera generación se cuenta también el de exclusión social (Filgueira, 2001, p. 7).

Los planteamientos teóricos centrados en el concepto de vulnerabilidad social surgieron en la década de 1990 a partir de la inestabilidad económica de los países en América Latina, las consecuencias sociales no deseadas y la persistencia de la desigualdad estructural. Cabe señalar que una lectura general proporciona diferentes abordajes teóricos que los autores han esbozado en torno a la vulnerabilidad social, con variaciones entre ellos, pero a final de cuentas, complementarios entre sí (Tabla 2).

Ante todo, hay que aclarar que es imposible separar los conceptos de vulnerabilidad y pobreza, ya que ambos interactúan y crean un círculo vicioso en el que los dos se refuerzan. Los pobres se ubican en diferentes grados de exclusión, y los vulnerables están alrededor de la línea de pobreza (Figura 1). La población pobre es la más vulnerable a los choques económicos, las pérdidas materiales y la disminución del bienestar; y un aumento en la vulnerabilidad los afecta seriamente y los expone a más riesgos. Al proteger a los más vulnerables de episodios de riesgo, como una crisis económica, un desastre de origen natural o de hambruna, se contribuye a reducir la pobreza. Hay que enfatizar que la vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza; esta última significa carencia o necesidad, y la primera es indefensión, inseguridad y exposición al riesgo y a los impactos, y nos dice mucho de la vida cotidiana de los pobres (Pizarro, 2001, p. 12; Kirby, 2004, pp. 9-10; Labrunée y Gallo, 2005, pp. 135-136).

Tabla 2. Nuevos enfoques sobre la vulnerabilidad.

Elemento articulador	Qué es vulnerabilidad	Con qué se asocia	A qué (quien) se aplica	Qué hacer
Poder (Bustamante, 2000)	Carenacia total de poder	La exclusión inherente a todo sistema de dominación	Individuos, migrantes internacionales en particular	Ciudadanía ampliada; ejercicio de Derechos
Modelo de desarrollo (Pizarro, 1989; NU-Panorama Social 1999-2000)	Sentimiento de indefensión y la base material que lo sustenta	Nuevo modelo de desarrollo: mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital; acceso restringido a servicios sociales; merma de la acción colectiva y apatía general; aplastamiento de la microempresa	Actores económicos y políticos en amplio sentido	Equilibrar relación laboral; expandir la participación, ofrecer algunos servicios universalmente; apoyar a la microempresa; reforzar calidad de acción pública; crear fondos de contingencias
Pobreza (CEPAL, Lipton y Maxwell, 1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza	Con ingresos bajos y volátiles	Personas y hogares	Focalizar apoyo con refuerzo de ingresos, promover nuevas fuentes o subsidios si cae el ingreso
Shocks económicos	Vulnerabilidad atañe a los cambios de estatus socioeconómico	Circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última, afecta a los actores que en un shock ven reducidos sus ingresos por: alta vinculación con el contexto económico; fuente de ingresos del hogar poco diversificada; bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por: a) pocos activos, ahorros o acceso al crédito; b) poca opción de incrementar la densidad laboral; c) escasa opción de usar experiencias en nuevo trabajo; d) poco acceso a transferencias de otros hogares; e) incapacidad de cambiar hábitos de consumo; f) dificultad para producir directamente; g) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones (hipótesis de Shultz sobre la educación)	Personas y hogares	

Tabla 2. Nuevos enfoques sobre la vulnerabilidad.

Elemento articulador	Qué es vulnerabilidad	Con qué se asocia	A qué (quien) se aplica	Qué hacer
Demografía (CELADE)	Características demográficas de los actores que debilitan su desempeño social	Con la incertidumbre propia de la modernidad tardía; con cambios estructurales y obsolescencia de habilidad; ocupación y reglas; rezagos sociodemográficos e irrupción de tendencias demográficas con elementos disruptivos	Hogares	Ejercicio de derechos; políticas preventivas; apertura informativa, acciones de reconversión, capacitación y difusión de habilidades "modernas", fomento de espacios de integración social
Activos (Moser, 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos	Con recursos para que cualquier hogar enfrente shocks o se adapte a cambios externos; i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda; iv) relaciones domésticas; v) capital social	Hogares	"Descubrimiento" de recursos, apoyo a las capacidades gerenciales, fomento del capital social, uso de la visión de los actores
Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999 y 2000; Filgueira, 1999)		Con la capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades en otros ámbitos socioeconómicos y mejorar su situación o impedir deterioro. I) recursos de las personas; ii) recursos en derechos; iii) recursos en relaciones sociales	Actores sociales, operativamente hogares	Identificar y promover activos; reducir la segmentación; sintonizar activos con estructura de oportunidades

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2001, p. 20).

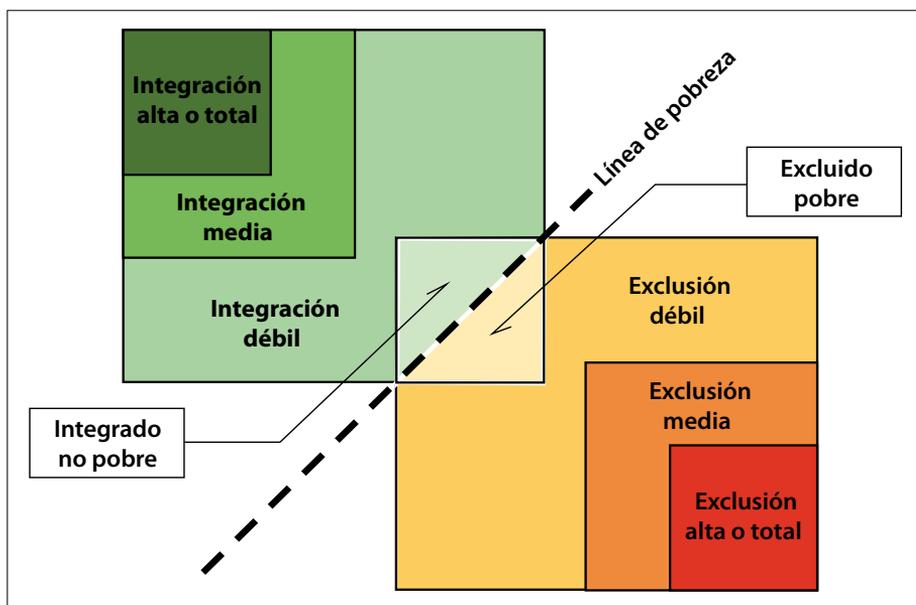


Figura 1. Diagrama integración/exclusión. Fuente: elaboración propia con base en Busso (2001, p. 21).

Para entender lo más posible el significado del término hay que hacer referencia a varios autores que discutieron la esencia de su significado. De acuerdo con Busso (2001, p. 8):

la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno, como *desamparo* institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como *debilidad interna* para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como *inseguridad* permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar.

Según estas afirmaciones, el concepto de vulnerabilidad surge de factores internos y externos que se combinan con debilidades de individuos o grupos sociales en un espacio y tiempo definidos. Las nociones de fragilidad, indefensión, desamparo, debilidad e inseguridad transmiten la esencia de una situación

de vulnerabilidad y, cuando se combinan con dichas debilidades, seguramente tendrán efectos negativos en su bienestar social.

Las fuentes de la vulnerabilidad son diversas y, por ello, en mayor o menor medida todas las personas y los grupos sociales son vulnerables. Se puede ser vulnerable por ingreso, por patrimonio, por lugar de residencia, por origen étnico, por factores políticos, etcétera; por infinidad de motivos que representan riesgos e inseguridades, los cuales tienen expresión territorial, secuencia temporal o características de reproducción social (Busso, 2001, pp. 8-9).

La economía de mercado y el repliegue productivo y social del Estado han generado un aumento en la indefensión y la inseguridad de una gran mayoría de personas y familias de ingresos medios y bajos, que experimentan una notable exposición a riesgos, especialmente en las áreas urbanas. La vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente, pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos.

En situaciones de fuerte acumulación de desventajas, Minujin (1998, p. 173) señalaba que la noción de vulnerabilidad permite reflejar una amplia gama de situaciones intermedias, o sea, de exclusión en algunos aspectos e inclusión en otros. En la mayor parte de los casos en que se habla de exclusión, en realidad se trata de situaciones de vulnerabilidad, precarización y riesgo respecto a un factor, por ejemplo, la falta de acceso a servicios de salud. Situaciones de exclusión parcial en una u otra esfera implican riesgo y vulnerabilidad. Estar excluido en una esfera no implica necesariamente estarlo en otras. El proceso social es altamente dinámico, la condición de vulnerabilidad se constituye de forma permanente y es característica de la actual estructura social. Los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad en la región donde la tendencia es más hacia la exclusión y la vulnerabilidad que a la incorporación (Figura 2) (Minujin, 1998, pp. 174-176).

Por su parte, Pizarro (2001, p. 11) señala que el concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes: primero, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, las familias y los individuos en sus condiciones de vida por el impacto de algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Segundo, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

Precisamente la vulnerabilidad se dejó sentir en los recursos o dimensiones de que disponen las familias y personas en las áreas urbanas de América Latina que sufrieron el impacto del nuevo patrón de desarrollo. Según el autor, estos recursos fueron, sobre todo, cuatro: (i) el *trabajo*, con mayor inestabilidad y preca-

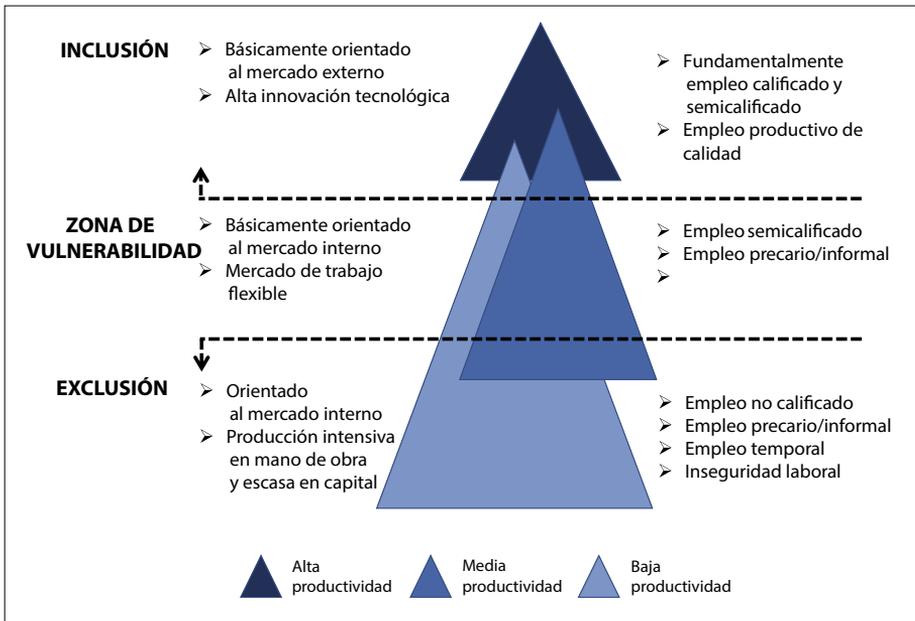


Figura 2. Inclusión, vulnerabilidad y exclusión económica. Fuente: elaboración propia con base en Minujin (1998, p. 182).

riedad en el empleo y crecimiento de la informalidad; (ii) el *capital humano*, pues cualquier tipo de educación y sistema de salud no aseguraba el fortalecimiento del capital humano y, por tanto, oportunidades de progreso en la vida; (iii) el *capital físico del sector informal*, con débiles activos productivos, un patrón de desarrollo que, al privilegiar la escala macroeconómica, limitó las políticas estatales de protección y subsidios, y (iv) las *relaciones sociales*, que afectaron las formas tradicionales de organización y participación social, así como de representación política por medio de los sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales tradicionales (Pizarro, 2001, pp. 14-15).

Sin embargo, establecer una relación directa entre el surgimiento de la vulnerabilidad social y el ajuste estructural y las políticas neoliberales no puede ser una argumentación mecánica, es por ello que se construyó una discusión para distinguir entre las llamadas viejas y nuevas vulnerabilidades. En este sentido, Filgueira (1999, p. 157) argumentaba que las viejas vulnerabilidades no desaparecieron ni fueron remplazadas por nuevas, más bien las viejas ofrecieron la base sobre la cuales se generaron las nuevas. Esta combinación de lo viejo y lo nuevo

dio lugar a *nuevas estructuras de vulnerabilidad*; la emergencia de éstas debilitó los mecanismos tradicionales de la sociedad para garantizar a sus miembros protección contra el riesgo y la incertidumbre. Con base en lo anterior, el autor trata de ilustrar las relaciones causales de varios factores relacionados a viejas y nuevas vulnerabilidades:

**Transformaciones demográficas y familiares.** Es posible que la globalización de la economía pueda acelerar ciertas tendencias. El rápido incremento de niños y ancianos depende de cada sociedad, pero la mayoría de nacimientos sucede en grupos pobres; en la clase media hay una vulnerabilidad diferente que da por resultado un debilitamiento del lazo matrimonial, hogares monoparentales, altas tasas de divorcio o embarazos adolescentes (Filgueira 1999, p. 159).

**Cambios en la estructura del empleo.** La globalización elevó las vulnerabilidades al eliminar oportunidades de empleo de carácter permanente o de dedicación exclusiva, lo que está asociado a la pérdida de seguridad social; este proceso afectó a sectores tradicionalmente vulnerables (Filgueira, 1999, p. 162).

**Pobreza como vulnerabilidad y restricción.** Desde la década de 1980 los problemas crónicos de la pobreza han empeorado y los índices de ésta volvieron a aumentar. Por primera vez el problema de la pobreza es predominantemente urbano, y el de la pobreza extrema también ha aumentado en los centros urbanos, lo que se puede relacionar con la incapacidad de las estructuras urbanas de absorber población en condiciones de vida satisfactorias (Filgueira, 1999, p. 163).

La línea de estudios sobre el esquema *estructura de oportunidades-activos-vulnerabilidad* desarrollada por varios autores (Kaztman *et al.*, 1999; Kaztman, 1999) fue quizá una de las más importantes aportaciones de América Latina a esta discusión sobre la vulnerabilidad social. A diferencia del enfoque activos-vulnerabilidad desarrollado inicialmente por C. Moser (1998), este esquema incorpora una tercera noción, la de estructura de oportunidades, con lo que existen tres y no dos conceptos centrales. A continuación, una breve explicación (Figura 3).

**Estructura de oportunidades.** La proporcionan tres factores: el mercado, el Estado y la sociedad (Filgueira, 2001, pp. 8-10):

El *mercado* es el principal asignador de recursos y tradicionalmente se le ha considerado la más importante estructura de oportunidades.

El *Estado* tiene un papel crucial en la creación de una estructura de oportunidades, por ejemplo, cierta oferta de bienes y servicios (educación, salud pública, guarderías, programas alimentarios, protección al desempleo, etcétera).

En tercer lugar, diferentes *formas de asociabilidad*, modalidades de acción colectiva, organización y peso de la comunidad y la familia, capital social, redes de interacción.

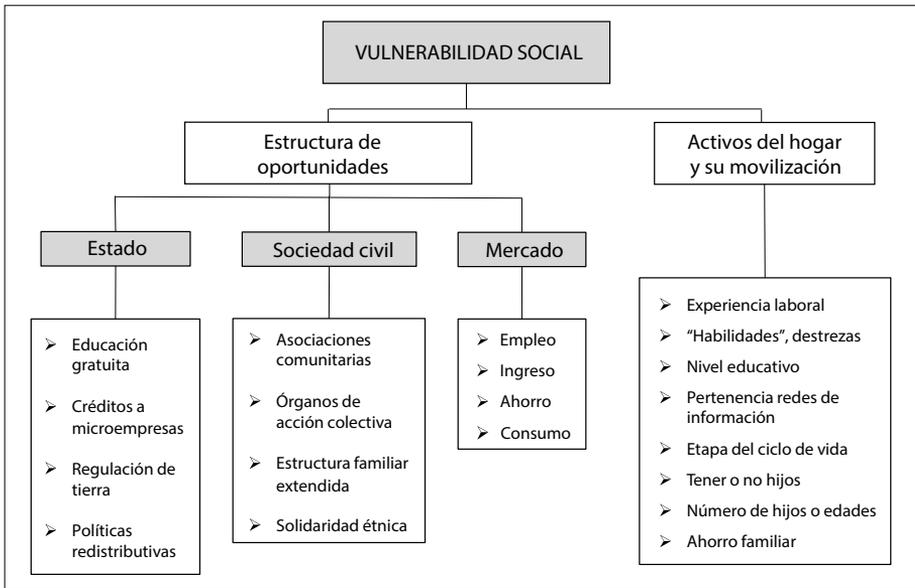


Figura 3. Vulnerabilidad social: estructura de oportunidades y activos del hogar. Fuente: elaboración propia con base en Filgueira (2001, pp. 8-10).

**Activos.** Se refieren a la posesión, el control o la movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desempeñarse en la sociedad. Se pueden mencionar capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico.

**Vulnerabilidad social.** Resulta de la intersección de dos conjuntos: uno definido a nivel “macro”, relativo a la estructura de oportunidades, y otro definido a nivel “micro”, referido a los activos de los actores. La estructura de oportunidades se refiere a recursos que el individuo no controla y sobre los cuales no incide o lo hace de forma marginal, mientras que el concepto de activos refiere a consecuencias directas de su acción que inciden sobre sus atributos o recursos individuales (Filgueira, 2001, p. 10).

Sobre las interpretaciones teóricas presentadas anteriormente, Moreno (2008, p. 5) indica que los autores tienden a concentrarse en dos principales interpretaciones de la vulnerabilidad social: como *fragilidad*, o como *riesgo*. La primera concepción asume que la vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones

de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre en algunas de las esferas de interacción más relevantes (trabajo, familia, comunidad, etcétera), condicionantes que afectan las posibilidades de integración o de movilidad ascendente.

La segunda interpretación se concentra en el efecto conjunto de múltiples *factores de riesgo* que aquejan a diversas unidades sociales, los cuales son consecuencia de procesos individuales o colectivos de toma de decisión. Tales factores de riesgo pueden ser de la más variada índole y suponen desventajas, la producción colateral de *amenazas* y, eventualmente, *daños* que entrañan peligro para la adaptación y la propia existencia de individuos o poblaciones determinadas (Moreno, 2008, p. 13). Catástrofes naturales, epidemias, escasez material y anomia, por nombrar sólo algunas situaciones, encajan típicamente dentro de esta definición del riesgo por cuanto constituyen efectos o resultados negativos que pueden ser vinculados causalmente con condiciones, procesos o conductas juzgadas como *riesgosas*. Se trata de los riesgos propios del proceso de modernización y tienen como rasgo particular poseer una dimensión *global*, es decir, tales riesgos se definen *como amenazas al conjunto de la sociedad* (Moreno, 2008, p. 20).

En esta línea de análisis, la vulnerabilidad social se asocia a la adopción del nuevo modelo neoliberal en América Latina y a la inestabilidad económica que causó a varios grupos sociales, lo que los puso en una situación de mayor vulnerabilidad o fragilidad social y económica con resultados sociales muy negativos.

### **La vulnerabilidad a los desastres de origen natural**

En otra línea de análisis, separada de la anterior, una alta proporción de estudios enfocó sus esfuerzos en interpretar la vulnerabilidad en relación con los desastres de origen natural. Se argumentó que, aunque en los desastres naturales claramente está implicado un fenómeno geofísico o biológico que de alguna manera los causa, las amenazas naturales están vinculadas directamente a la pérdida de vidas y daño a la propiedad, por lo tanto, existe un origen político, social y económico del desastre que es una causa fundamental. Se concluye que la vulnerabilidad de la población se genera por procesos socioeconómicos y políticos que influyen en la forma en que las amenazas afectan a la gente de diversas maneras y con diferente intensidad (Blaikie *et al.*, 1996, p. 11; Hilhorst y Bankoff, 2004). En el sentido de las afirmaciones anteriores, la vulnerabilidad se definía como

las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza

natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad (Blaikie *et al.*, 1996, p. 14).

El concepto tiene implícita una dimensión de diferenciación social porque algunos grupos son más propensos al daño o la pérdida en el contexto de diferentes amenazas, y en este caso se incluyen diferencias de estrato social, etnicidad, género o edad. Pero existe también una dimensión temporal porque, como se trata de daños a medios materiales de vida, los grupos más vulnerables son los que ya muestran rezagos y tienen más dificultad de reconstruir dichos medios en el evento de un desastre; de esta manera, la vulnerabilidad está ampliamente relacionada con la posición socioeconómica. Este tipo de estudios no niega la importancia de las amenazas naturales como eventos repentinos, pero pone mucho énfasis en las diferentes formas en las cuales operan los sistemas sociales para generar desastres haciendo vulnerable a la población.

Este tipo de estudios se multiplicaron en una etapa cuando la frecuencia y la magnitud de los desastres empezó a escalar, con el interés de examinar estos últimos a través de la vulnerabilidad y tener un conocimiento más amplio de sus efectos, y efectivamente, aunque los grupos pobres son más vulnerables a los desastres, otros estratos socioeconómicos también están expuestos a este riesgo. La vulnerabilidad expresa condiciones sociales y económicas cambiantes con relación a la naturaleza de los riesgos y es parte de un proceso dinámico; con ello, la vulnerabilidad representa un vínculo conceptual que mejora nuestro entendimiento de la relación entre desastres, desarrollo y población (Hilhorst y Bankoff, 2004, pp. 2-3).

La vulnerabilidad es un proceso que no es resultado de condiciones presentes, sino que se construye a través del tiempo; las condiciones presentes (producto del pasado) son las que determinan que un riesgo se convierta en un desastre y definen si la población tiene la resiliencia para enfrentar sus efectos, o si se convierte en vulnerable ante sus consecuencias.

Este enfoque ha destacado mucho la necesidad de un enfoque transdisciplinario, en el que las ciencias naturales y sociales se unan para desarrollar esquemas explicativos y de política para enfrentar la vulnerabilidad. Ésta se relaciona con espacios específicos y procesos organizacionales o socioeconómicos más amplios; es decir, el espacio donde el riesgo se origina puede ser uno muy extenso, pero el lugar donde suceden las pérdidas es otro más reducido, y no necesariamente pueden ser los mismos.

El mayor interés ha estado en interpretar los desastres naturales de manera integral, o sea, como una relación que surge entre la sociedad y la naturaleza, y no como eventos extremos que suceden fuera del proceso de desarrollo (Pelling, 2003, p. 47; Cardona, 2001); es decir, aplicar un enfoque que considere las estructuras económicas y sociales y los regímenes políticos en la producción del desastre. En esta línea, Pelling (2003, p. 48) propuso una perspectiva integral para interpretar los desastres, la cual se puede apreciar en la Figura 4, en la que se observa que, en primer lugar, los factores desencadenantes del riesgo ambiental o evento de desastre son producto, por un lado, de presiones físicas en la forma de riesgos ambientales que varían en magnitud y frecuencia y, por el otro, de las presiones humanas que se experimentan a través de la vulnerabilidad social; ambos factores son producto de presiones y dinámicas que vinculan fuerzas históricas y globales junto a condiciones locales (falta de esquemas institucionales, acelerada urbanización o condiciones topográficas) que localmente se traducen en peligro (Figura 4).

Por su parte, la vulnerabilidad se ha desglosado en tres componentes: exposición, resistencia y resiliencia. La *exposición* es, en gran medida, producto de la localización física y de la naturaleza del medio natural circundante; la *resistencia* refleja modos de vida saludables desde el punto de vista económico, psicológico y

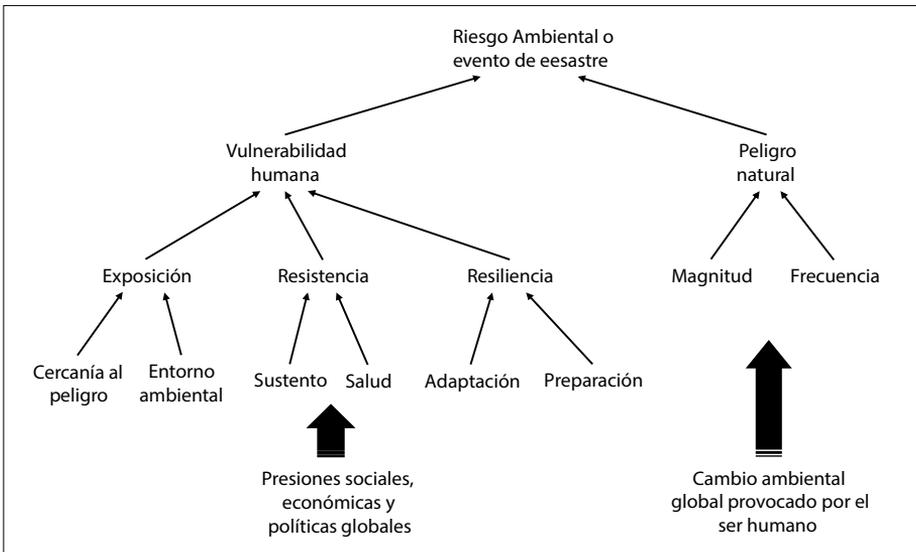


Figura 4. Componentes del riesgo medioambiental. Fuente: elaboración propia con base en Pelling (2003, p. 48).

físico, así como un sistema que representa la capacidad de un individuo o grupo de personas para soportar el impacto de un riesgo, y la *resiliencia* al riesgo natural es la habilidad de un actor social para enfrentar o adaptarse a la presión del riesgo (Pelling, 2003, p. 48).

Existía la necesidad de pensar de manera integral la vulnerabilidad y el riesgo, y de relacionarlos con el proceso de desarrollo; Cardona (2001, p. 12) lo expresa de la siguiente manera:

la reducción de la vulnerabilidad está ligada de manera indisoluble a la intervención de las necesidades básicas de desarrollo prevaletentes, razón por la cual se puede afirmar que existe una relación entre las condiciones de marginalidad económica y la vulnerabilidad vista desde la perspectiva de los desastres [...] desde el punto de vista social, la vulnerabilidad refleja una carencia o déficit de desarrollo, ya que el riesgo se genera y se construye socialmente.

Estas afirmaciones tratan de incorporar de manera integral la lectura de las ciencias físicas y sociales con el objetivo de tener una visión completa de los factores que originan o exacerbaban la vulnerabilidad.

En esta línea, lo que hace vulnerables a las personas es la interrelación, por un lado, de la pobreza, la falta de recursos y las situaciones de marginación; por el otro, la exposición diaria a riesgos que existen a nivel local o global. La vulnerabilidad es la exposición desigual al riesgo que hace que ciertas poblaciones sean más propensas al desastre que otras (Hilhorst y Bankoff, 2004, p. 2). Pero la vulnerabilidad está estrechamente vinculada al ejercicio del poder político porque las relaciones de poder conectan con el acceso a la toma de decisiones sobre factores como el ingreso, el trabajo, la vivienda, la salud y el uso y manejo de los recursos naturales (Wisner *et al.*, 2005). En el caso de las ciudades, se trata de urbanizaciones en sitios no aptos para la ocupación humana, con formas de vida frágiles, ingresos insuficientes, desigualdades en la participación política y en el acceso a la seguridad en la tenencia del suelo, y falta de sistemas de protección ofrecidos por el Estado (Romero Toledo y Romero Alavena, 2015, p. 11).

## **La vulnerabilidad humana global**

En los enfoques recientes de los organismos internacionales destaca la atención que se le da a la relación entre el desarrollo humano y la vulnerabilidad. Las

Naciones Unidas, a través del Índice de Desarrollo Humano, han implementado esta vinculación, que es necesario profundizar como un enfoque integral y global.

En 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su primer Informe sobre Desarrollo Humano, que incluía la presentación del Índice de Desarrollo Humano, en el cual la premisa era muy sencilla: el desarrollo de un país no debía medirse sólo a través de su ingreso, también tenía que incluir variables como la esperanza de vida y la alfabetización. A través de los años, la medición de este índice ha sido continua, y en 2010 se realizaron algunos ajustes a sus indicadores de acuerdo con la realidad mundial de ese momento. Aunque en ese año se admitía que el desarrollo humano había avanzado en muchos países, también se reconocían aspectos negativos como aumento de la desigualdad, modelos de producción y consumo no sostenibles y retrocesos en salud. Sus principios aún son los mismos: crear un entorno propicio para que las personas disfruten de una vida saludable, prolongada y creativa, porque el desarrollo se trata fundamentalmente de las personas (PNUD, 2010, p. 1).

En el Informe de 2010, el Índice de Desarrollo Humano se definió como:

Índice de Desarrollo Humano (IDH). Índice compuesto que mide los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y conocimientos y nivel de vida digno (esperanza de vida, alfabetización, matriculación bruta y PIB per cápita) (PNUD, 2010, p. 2).

Y su enfoque se reformuló en el sentido de que:

El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo (PNUD, 2010, p. 3)

Pero, aunque una alta proporción de la población en todos los países ha avanzado de manera consistente en materia de desarrollo humano por diferentes razones, como la introducción de la tecnología y el acceso a la educación y a la salud, quizá en el ingreso no tanto; a la vez existe un sentimiento de incertidumbre y precariedad en relación con los medios de subsistencia, la seguridad personal, el medioambiente y la política global. Dicho de otra manera, los logros importantes en el desarrollo humano se pueden ver fácilmente debilitados por diferentes

factores como las amenazas políticas, las tensiones comunitarias, los conflictos violentos, la falta de atención a la salud pública, los daños al medioambiente, la delincuencia y la discriminación, todos los cuales se suman a la vulnerabilidad individual y comunitaria (PNUD, 2014a, p. 1). Cualquier exploración de los logros en el desarrollo humano no está completa sin una evaluación de la vulnerabilidad social.

De esta manera, el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 (PNUD, 2014a, pp. 1-2) explícitamente introduce el concepto de *vulnerabilidad humana* para describir las perspectivas de erosión de las capacidades y opciones de las personas, y llama la atención sobre el riesgo de un futuro deterioro en las circunstancias y los logros individuales, comunitarios y nacionales. Como bien reconoce, la vulnerabilidad social no es nueva, pero lo importante es que ha estado aumentando debido a varias razones como la inestabilidad financiera, las presiones en el medioambiente o la desaceleración económica, lo cual incrementa las inseguridades frente a fenómenos tales como amenazas de contagio, exposición al desastre o conflictos violentos; esto muestra que las vulnerabilidades son cada vez más globales en su origen e impacto.

A la vulnerabilidad humana en este último documento se le define como “la posibilidad de deteriorar los logros del ámbito del desarrollo humano y su sostenibilidad. Una persona (o comunidad o país) es vulnerable cuando existe un alto riesgo de que sus circunstancias y logros se vean deteriorados en el futuro” (PNUD, 2014a, p. 17). Los acontecimientos adversos pueden reducir los avances del desarrollo humano y dependen de las capacidades de las personas para enfrentarlos. El otro concepto que introduce este estudio es el de *resiliencia humana*, que es la capacidad de las personas para lidiar y adaptarse a los eventos extremos (PNUDa, 2014, p. 18).

En consecuencia, es fundamental mejorar y proteger de forma sostenible las oportunidades y capacidades individuales, así como las competencias sociales; las estrategias y políticas de desarrollo humano deben orientarse a reducir la vulnerabilidad y, a la vez, construir resiliencia, lo cual debe reducir las crisis y las amenazas. La principal aportación de esta interpretación es que el desarrollo humano debe incorporar la vulnerabilidad y la resiliencia en el análisis, y la evolución del desarrollo humano está enlazada a ampliar las oportunidades de las personas y mantenerlas seguras.

Visto de esta manera, el concepto puede parecer muy amplio y a veces hasta abstracto, a final de cuentas, en una perspectiva global, todas las personas y sociedades, sin importar su nivel de desarrollo, son vulnerables a crisis o acontecimientos adversos en muchos sentidos, pero claro, unos son más vulnerables que

otros. En la Figura 5 se identifican quiénes son más vulnerables, a qué son vulnerables y por qué son vulnerables (PNUD, 2014a, p. 21). En la primera columna, que corresponde a la primera cuestión, evidentemente que los grupos pobres son los que enfrentan los riesgos más grandes, tienen menos capacidad de adaptación y reciben menos apoyos junto a otros grupos vulnerables (mujeres, discapacitados, migrantes, niños, personas de la tercera edad y comunidades indígenas).

En la segunda columna, que corresponde a la pregunta ¿a qué son vulnerables?, es muy reveladora de tipos de riesgos a los que se enfrentan todos los grupos sociales. En la última columna, ¿por qué son vulnerables?, se indica cómo la vulnerabilidad cambia según el ciclo de vida de una persona, y también tiene sus raíces según la posición de los individuos en la sociedad (etnia, género, ocupación).

Para ampliar de manera particular los riesgos específicos a los que podemos estar sujetos en cualquier momento, se presenta Tabla 3.

Como se observa en la Tabla 3, los riesgos se han multiplicado en número y han hecho que la población se sienta más vulnerable. En una revisión a los tipos de riesgos se puede observar cómo varios de éstos parecen intensificarse, como los del medioambiente, económicos o de inseguridad física; muchos son de alcance

	¿Quiénes?	¿A qué?	¿Por qué?
Vulnerabilidad	Los pobres, los trabajadores informales socialmente excluidos	Crisis económicas, crisis sanitarias	Capacidades limitadas
	Mujeres, personas con discapacidad, migrantes, minorías, niños, personas de edad, jóvenes	Desastres naturales, cambio climático, peligros industriales	Ubicación, posición en la sociedad, períodos sensibles del ciclo de vida
	Comunidades enteras, regiones	Conflictos, disturbios civiles	Poca cohesión social, instituciones poco receptivas, gobernanza deficiente.

Figura 5. ¿Quiénes son vulnerables, a qué y por qué lo son? Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014a, p. 21).

Tabla 3. Crisis y amenazas que afectan al desarrollo humano.

Dimensiones	Crisis y Amenazas
Riesgo económico	Falta de ahorros privados, de activos financiero e insuficiencia de políticas nacionales; Crisis financiera y desastres naturales; Economía informal y desempleo.
Desigualdad	Desigualdad económica en los países en desarrollo; Desigualdad en salud y educación; Desigualdad de oportunidades; Búsqueda de rentas por parte de grupos influyentes; Reducción de inversiones destinadas a servicios básicos y bienes públicos; Inestabilidad política.
Riesgo en el ámbito de la salud	Hambre, desnutrición y pobreza; Epidemias como el VIH/SIDA, malaria y tuberculosis, dengue y gripe porcina.
Medio ambiente y desastres naturales	Cambio climático; Sequías, huracanes, tifones y aumento de los niveles del mar; Inundaciones, escasez de agua, extinción de especies animales y vegetales, acidificación de los océanos; Tierras degradadas, suelos erosionados, contaminación del aire y amenazas a la biodiversidad.
Inseguridad alimentaria	Volatilidad y escalada de los precios de los alimentos; Hambre en el mundo.
Inseguridad física	Conflictos y guerras, estallidos de violencia, ataques de grupos terroristas, lucha entre bandas callejeras y protestas que se vuelven violentas; Violencia criminal y doméstica, y violaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2014a, pp. 23-24)

mundial, como las crisis financieras, las pandemias o la alteración de las cadenas globales.

## **La vulnerabilidad socioterritorial**

Después de la revisión anterior, este capítulo propone adoptar el concepto de vulnerabilidad socioterritorial que aquí se argumenta, es el que mejor incorpora los recientes enfoques de tal concepto. Este tipo de vulnerabilidad representa la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, no sólo integra las fragilidades, inseguridades y carencias sociales de la población en términos temporales, sino que, además, incorpora localizaciones específicas con los riesgos inherentes a cada territorio y su contexto institucional.

Las condiciones de fragilidad e incertidumbre en que se reproduce el neoliberalismo contemporáneo ya han afectado los soportes materiales productivos y se extienden a territorios o regiones completas. Éstos se vuelven vulnerables cuando no presentan actividad económica productiva, ni existen condiciones materiales de vida, como la privación de servicios y bienes básicos que expresan esa fragilidad; las políticas públicas juegan un papel importante al incluir o excluir ciertos territorios, y hay igualdad o desigualdad de salarios para el mismo trabajo y sector en territorios diferentes. El neoliberalismo muestra carecer de una estrategia clara para orientar el desarrollo de regiones y territorios concretos (Ramírez, 2017, pp. 187-188).

Los procesos de carencias y fragilidad social se concentran en grupos sociales y en ámbitos territoriales específicos según su historia reciente y su condición socioeconómica, lo que acentúa la polarización social. El concepto de vulnerabilidad territorial resulta de gran utilidad para saber por qué algunos lugares muestran una fragilidad especial, mientras que otros fueron más favorecidos y experimentaron efectos más atenuados. Pueden definirse como vulnerables aquellos lugares con alta probabilidad de ser afectados de forma negativa por algún acontecimiento en función de dos tipos de razones: por una parte, una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza que escapan a su control; por otra, su escasa capacidad de respuesta, tanto por sus debilidades internas como por la falta de apoyo externo para atenuar los daños provocados (Méndez Gutiérrez del Valle, 2017, p. 13).

La política neoliberal provocó la aparición de nuevas vulnerabilidades o el reforzamiento de otras preexistentes, lo que aumentó los riesgos de numerosas comunidades y territorios; por ejemplo, la lógica de financiamiento en la producción de vivienda, que antes era un bien de inversión con una función social, y los procesos de desposesión (pérdidas de empleo, deterioro de servicios y espacios públicos), que es mayor en los territorios más expuestos al riesgo, con más presencia de grupos sociales de menores recursos o activos. En general, aquellos territorios que contienen modelos de crecimiento de alto riesgo, altamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental serán más vulnerables (Méndez Gutiérrez del Valle, 2017, pp. 13-14).

Las condiciones de desarrollo de los territorios constituyen una condición fundamental para entender la vulnerabilidad, entre más consolidado se encuentre el proceso de desarrollo, ésta y los riesgos implícitos se reducen (PNUD, 2014b, pp. 14, 19). Las prácticas socioeconómicas y su evolución, la modificación del suelo, la expansión de la mancha urbana, la accesibilidad a servicios y los niveles educativos de la población son los diferentes factores o problemas del desarrollo

que le dan contexto a un desarrollo local y, en consecuencia, a sus diferentes niveles de vulnerabilidad. Ahora bien, las condiciones de vulnerabilidad cambian durante el tiempo en la medida en que los perfiles poblacionales, institucionales, políticos y económicos se modifican y alteran la vulnerabilidad.

Entre los principales problemas del desarrollo territorial podemos mencionar los siguientes: la creciente demanda de espacios para el asentamiento humano y el surgimiento de asentamientos ilegales en zonas indebidas; la presión sobre los limitados recursos naturales, como la deforestación, y cambios en el uso del suelo; la falta de drenaje, que degrada el territorio y afecta la calidad de vida de la población; además, un territorio se vuelve vulnerable si las redes de energía eléctrica, de comunicación o de agua no funcionan o son deficientes. De esta manera, las actividades humanas no sólo agravan ciertas amenazas y degradan el territorio, sino que generan nuevos espacios vulnerables (PNUD, 2014b, pp. 13, 19). La vulnerabilidad es una variable que permite comprender el territorio, el proceso de desarrollo que contiene, sus dinámicas y, evidentemente, los riesgos presentes en ese espacio geográfico.

## **Conclusiones**

En los análisis sobre el tema de vulnerabilidad social existe una alta coincidencia de que el proceso de globalización ha tenido un efecto diferencial en las condiciones de bienestar social de la población. A través de este proceso, y particularmente para las familias de ingresos bajos y medios, se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad socioterritorial en diferentes ámbitos de su vida diaria, que las enfrenta a situaciones más graves de indefensión, inseguridad o exposición a riesgos sociales, económicos o ambientales en relación con épocas anteriores. La diferencia es que los cambios son significativos y afectan estructuralmente no sólo el presente, sino también el futuro de la población. El interés central se ha puesto en la comprensión y la medición de las formas estructurales de la privación social, entendida como una situación de fuertes carencias sociales, de ahí que se haya propuesto con este objetivo el concepto de vulnerabilidad social.

Los análisis sobre la realidad social en América Latina bajo el nuevo modelo de apertura comercial señalan que la vulnerabilidad es el rasgo más distintivo. El modelo económico neoliberal y el repliegue económico y social del Estado dieron lugar a un aumento de indefensión y de inseguridad para una gran mayoría de individuos y familias de ingresos bajos y medios que experimentaron una notable exposición a riesgos, especialmente en las zonas urbanas. De esta manera, pode-

mos afirmar que el concepto de vulnerabilidad se convierte en un concepto explicativo poderoso para interpretar la problemática social y la calidad de vida de los grupos más pobres, y algunos de clase media, a principios del presente milenio.

Para un profundo análisis de la vulnerabilidad se propone adoptar un enfoque de *vulnerabilidad socioterritorial*, el cual se considera como la expresión del proceso de desarrollo en el territorio, que conduzca a provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la población, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país y a intentar colocar cualquier territorio en cuestión en una posición “ganadora”. Reducir las disparidades territoriales *ex ante* tiene que ver con la equidad y con la libertad en un sentido amplio (Boisier, 2004, sección 4). La característica de “ganador” o “perdedor” de los territorios en el contexto de la globalización no es una mera posición estadística, representa toda una condición de factores favorables a la producción, la distribución del ingreso y la democratización y participación política. En este sentido, a los territorios con las condiciones socioeconómicas más favorables podríamos denominarlos *territorios del bienestar social*, es decir, aquellos donde existen mayores posibilidades de alcanzar un mejor nivel de vida por arriba de la línea de pobreza; y aquellos con las condiciones más desfavorables podríamos clasificarlos como *territorios de la vulnerabilidad social*, o sea, localizaciones con marcados déficits de servicios y equipamientos y con precarios niveles de ingresos.

## Fuentes

- Blaikie, P., Cannon, T., David, I. y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de <http://www.desenredando.org>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 30(90), 27-40.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 junio.
- Bustamante, J. (2000). *Un marco de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos* (Documento presentado en el Taller sobre Mejores Prácticas en Materia de Migración). Cepal.

- Cardona, O. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión (Documento inédito). International Work Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice. Conferencia llevada a cabo en el Disaster Studies of Wageningen, University and Research Centre, Wageningen, Holanda, del 29 al 30 de julio.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina) (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Chambers, R. (1989). Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy. *IDS Bulletin*, 20(2),1-7.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas-Cepal.
- Filgueira, C. H. (1999). Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades. En V. Tokman y G. O'Donnell (Comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 147-169). Buenos Aires: Paidós.
- Filgueira, C. H. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 de junio.
- George, V. y Wilding, P. (2002). *Globalization and Human Welfare*. Reino Unido: Palgrave.
- Held, D. y MacGrew, A. (2000). The Great Globalization Debate: An Introduction. En D. Held y A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate* (pp. 1-45). Cambridge: Polity Press/Blackwell Publishers.
- Hilhorst, D. y Bankoff, G. (2004). Introduction. En G. Bankoff, G. Frerks y D. Hilhorst (Eds.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development and People* (pp. 1-6). Reino Unido/Estados Unidos: Earthscan/Routledge.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: PNUD-Cepal.
- Kaztman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. En BID, Banco Mundial y Cepal, 5° *Taller Regional. La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones (continuación)* (pp. 275-301). Santiago de Chile: Cepal.
- Kaztman R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago: Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

- Kirby, P. (2004). *Is Globalisation Good for Us?: Introducing the Concept of Vulnerability* (Working paper No. 129). Dinamarca: Institute for History, International and Social Studies-Aalborg University.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista Cepal*, 72, 7-30.
- Labrunée, M. E. y Gallo, M. E. (2005). Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión. En M. E. Lanari (Comp.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local. Mar del Plata 1996-2002* (pp. 133-154). Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Lipton, M. y Maxwell, S. (1992). *The New Poverty Agenda: An Overview* (Discussion Paper 306). Brighton: Institute of Development Studies.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2017). De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 9-31.
- Minujin, A. (1998). Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En E. Bustelo y A. Minujin (Eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes* (pp. 161-205). Bogotá: UNICEF/Ediciones Santillana.
- Moreno, J. C. (2008). *El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas* (Working paper, series No. 9). Miami: Center for Latin American Studies-University of Miami.
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities. Natural Disasters and Social Resilience*. Londres: Earthscan.
- Pizarro, R. (1999). *Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Celade-Cepal.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 6). Santiago de Chile: Cepal.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano. Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostenere el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014b). *Marco de referencia conceptual sobre vulnerabilidad territorial*. Quito: PNUD/Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Portes, A. y Roberts, B. R. (2008). Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En A. Portes, B. R. Roberts y A. Grimson (Coords.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 13-59). México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, B. (2017). Escalas de la planeación y vulnerabilidad territorial en México. *Revista Brasileña de Estudios Urbanos Regionales*, 19(1), 179-191.
- Rodríguez, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Población Celade-División de Población/FNUAP.
- Romero Toledo, H. y Romero Alavena, H. (2015). Ecología política de los desastres: vulnerabilidad, exclusión socioterritorial y erupciones volcánicas en la Patagonia Chilena. *Magallania*, 43(3), 7-26.
- 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* (pp. 449-469). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- UN (Naciones Unidas) (2000). *Panorama social de América Latina, 1999-2000*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/S004367\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/S004367_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- UN (Naciones Unidas) (2003). *Report on The World Social Situation, 2003. Social Vulnerability: Sources and Challenges*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Reform*. Washington: Instituto para la Economía Internacional.
- Wisner, B., Blaikie, P., Canon, T. y Davis, I. (2005). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2a ed.). Londres: Routledge.



# Capítulo 2. Construcción de un Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial para las Zonas Metropolitanas de la Región Centro de México<sup>2</sup>

*Adrián Guillermo Aguilar*  
*Armando García de León*  
*Josefina Hernández Lozano*  
Instituto de Geografía, UNAM

## Presentación

El objetivo de este estudio es construir un Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial (IVST) para caracterizar las Zonas Metropolitanas (ZM), las urbanas y municipios rurales de la Región Centro de México. Se trata de un referente capaz de determinar el grado de fragilidad e indefensión social en que se encuentra la población a partir de una batería de indicadores representativos de nueve dimensiones socioeconómicas, a fin de identificar algunos de los patrones de distribución espacial que puedan ser característicos de esta problemática. Para este propósito se revisaron variables numérico-estadísticas disponibles para adecuarlas a la escala espacial requerida (nivel municipal) y, mediante la técnica multivariada del *Índice Medio*, se definieron categorías que permitieran ponderar el índice obtenido en niveles diferenciados. A través del IVST se intentan reflejar los tres atributos fundamentales de la vulnerabilidad: su multidimensionalidad, la profundidad de la fragilidad social actual y su variación territorial.

---

<sup>2</sup> Este trabajo presenta resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía-UNAM.

## **Los principios de la vulnerabilidad socioterritorial**

Desde el inicio de los años noventa, el concepto de vulnerabilidad social empezó a adquirir gran importancia tanto en la discusión académica como en los estudios de organismos internacionales. Este interés tenía su origen en la preocupación por las condiciones socioeconómicas de una alta proporción de la población, las cuales no habían mejorado: millones de personas se habían vuelto más vulnerables a la amenaza política, al desastre físico, al alto costo de enfrentar contingencias como las de salud, la pérdida de bienes o la falta de un empleo estable, por lo tanto, con menos posibilidades de enfrentar futuras necesidades o alguna crisis (Chambers, 1989, pp. 1, 7).

El término “vulnerabilidad” se empezó a considerar una categoría más apropiada para capturar las distintas formas en que los cambios económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales asociados con el proceso de globalización impactaban en la población, especialmente en los grupos pobres (UN, 2003, p. 7; Kirby, 2004, p. 2). Se enfatizaba que ese concepto tenía dos dimensiones principales: un creciente riesgo para la vida de las personas en el mundo actual y la erosión de los mecanismos para sobrevivir y recuperarse de tales riesgos.

Particularmente en América Latina se produjo un alto número de estudios e investigaciones, muchas elaboradas por colaboradores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), donde se desarrolló el enfoque de la vulnerabilidad social. La noción de vulnerabilidad fue resultado de una insatisfacción y un agotamiento de los conceptos previos para avanzar en el análisis y la explicación de la privación extrema. Incluso reposicionó el debate de la problemática social para centrarla en la acepción de configuraciones vulnerables que cualquier grupo social puede enfrentar con una tendencia de movilidad social descendente (Cepal, 1994; Minujin, 1998; Filgueira, 2001, p. 7; Busso, 2001; Pizarro, 2001). La vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza; esta última significa carencia o necesidad, y la primera es indefensión, inseguridad y exposición al riesgo y a los impactos (Pizarro, 2001, p. 12).

El concepto de vulnerabilidad surge de factores internos y externos que se combinan con debilidades de individuos o grupos sociales en un espacio y tiempo definidos. Las nociones de fragilidad, indefensión, desamparo, debilidad e inseguridad transmiten la esencia de una situación de este tipo y, cuando se combinan con dichas debilidades, seguramente tendrán efectos negativos en su bienestar social.

Las fuentes de esta problemática son diversas y, por ello, en mayor o menor medida todas las personas y los grupos sociales son vulnerables, ya sea por

ingreso, por patrimonio, por lugar de residencia, por origen étnico, por factores políticos, etcétera; por infinidad de motivos que representan riesgos e inseguridades, las cuales tienen expresión territorial, secuencia temporal o características de reproducción social (Busso, 2001, pp. 8-9).

Por su parte, Pizarro (2001) señala que la vulnerabilidad se dejó sentir en los recursos o dimensiones de que disponen las familias y personas en las áreas urbanas de América Latina que sufrieron el impacto del nuevo patrón de desarrollo. Según el autor, estos recursos fueron, sobre todo, cuatro: (i) el *trabajo*, con mayor inestabilidad, precariedad e informalidad; (ii) el *capital humano*, donde los sistemas de educación y salud no aseguraban un fortalecimiento del capital humano; (iii) el *capital físico del sector informal*, con débiles activos productivos y sin políticas de protección ni subsidios, y (iv) las *relaciones sociales*, que afectaron las formas tradicionales de organización, participación social y de representación política (Pizarro, 2001, pp. 14-15).

Hay que enfatizar que el concepto de vulnerabilidad, además de una connotación eminentemente social, también tiene una dimensión territorial. Los procesos de carencias y fragilidad social se concentran en grupos sociales y en ámbitos territoriales específicos según su historia reciente y su condición socioeconómica. El concepto de vulnerabilidad territorial resulta de gran utilidad para saber por qué algunos lugares muestran una especial fragilidad, mientras que otros fueron más favorecidos y experimentaron efectos más atenuados. Pueden definirse como vulnerables aquellos lugares con alta probabilidad de ser afectados de forma negativa por algún acontecimiento en función de dos tipos de razones: una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza que escapan a su control y, por otro lado, su escasa capacidad de respuesta, tanto por sus debilidades internas como por la falta de apoyo externo para atenuar los daños provocados (Méndez, 2017, p. 13)<sup>3</sup>. Las condiciones de desarrollo de los territorios constituyen una condición fundamental para entender la vulnerabilidad; entre más consolidado el proceso de desarrollo, más se reducirán los riesgos implícitos (PNUD, 2014, pp. 14, 19).

---

<sup>3</sup> Una línea de investigación enfocó sus esfuerzos en interpretar la vulnerabilidad en relación con los desastres de origen natural. Concluyó que la vulnerabilidad de la población se genera por procesos socioeconómicos y políticos que influyen en la forma en que las amenazas afectan a la gente de diversas maneras y con diferente intensidad (Blaikie *et al.*, 1996, p. 11; Hillhorst y Bankoff, 2004).

## La medición de la vulnerabilidad. Antecedentes

Medir tiene como función establecer una correspondencia entre el “mundo real” y el “mundo conceptual” (Bostwick y Kyte, 2005, citado en Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 200). Desafortunadamente, en muchos casos, la disponibilidad de información e indicadores adecuados no permite mucha cercanía entre concepto y realidad. Las mediciones se han utilizado desde los últimos dos siglos para evaluar las condiciones sociales, principalmente el bienestar, por ejemplo, a través del Producto Interno Bruto (PIB), que surgió en 1934 para medir el valor total de la actividad económica de un país; sin embargo, también se ha utilizado como un indicador de bienestar económico (Larrubia y Navarro, 2006) que, a pesar de ser cuestionado, sigue vigente.

Los indicadores económicos tuvieron éxito por años, no obstante, empezaron a recibir críticas al considerarlos referentes inadecuados ante los problemas emergentes y las condiciones de cambio social de la época (Capuano, 2014). En la década de 1990 se propusieron diferentes medidas estadísticas para cuantificar los complejos procesos inherentes a la circunstancia socioeconómica, como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Pobreza Humana, y el de Exclusión Social (Sánchez y Egea, 2010).

A mediados de la década de 1990 se destacaba la importancia de obtener parámetros más sensibles para reflejar la realidad social, capacidad ausente en indicadores tan generales como el PIB (St. Bernard, 2004b). Posteriormente, los intentos por medir la vulnerabilidad se materializaron en enfoques que atravesaron límites disciplinarios; en este caso, las principales influencias se pueden agrupar en tres ámbitos: geoeconómico, ecológico-ambiental y social (St. Bernard, 2004a).

Básicamente, la vulnerabilidad, al ser *un fenómeno multidimensional*, tiene varias formas de evaluarse, cada disciplina genera su propia definición, lo que lleva a diferentes conceptos y métodos según el interés particular, por lo que no hay razón para suponer que estas alternativas serán universales en todos los campos disciplinares (Paul, 2013). En este sentido, St. Bernard (2004b) destaca que en los años noventa se evidenciaba que la literatura sobre índices de vulnerabilidad y medición se centraba en el aspecto económico de la ecuación, y menciona que el evidente impulso a establecer índices de tipo económico no encontró esfuerzos ni logros equivalentes en el ámbito de la vulnerabilidad social.

Con respecto a la medición, Wisner *et al.* (2004) plantean que

la vulnerabilidad social es difícil de cuantificar, principalmente porque se trata de una combinación de factores que determinan el grado en que la vida, los

medios de subsistencia, los bienes y otros activos de una persona se ponen en peligro por un acontecimiento discreto e identificable (o una serie o cascada de tales acontecimientos) en la naturaleza o en la sociedad (citado en Holand, Lujala y Rod, 2011).

En resumen, la vulnerabilidad se puede analizar desde distintos factores (dimensiones), como los ambientales, físicos, económicos y sociales, lo que permite entenderla como un proceso complejo, dinámico y cambiante, que determina que una población quede expuesta o no a la ocurrencia de un evento (Wilches-Chaux, 1998, p. 29).

Precisamente su característica multidimensional es un elemento importante en la definición del concepto para su análisis, es su medición lo que puede presentar un desafío al no ser un fenómeno directamente observable (Hinkel, 2011). Es decir, como todos los fenómenos sociales, la vulnerabilidad no es susceptible de observación directa, por lo que su cuantificación implica el proceso de vincular procesos abstractos con indicadores empíricos (Mora, 2017), lo que es posible a través del proceso de operacionalización, comúnmente llamado metodología de estimación (Hinkel, 2011), que comprende cuatro fases: la definición del concepto, la especificación de las dimensiones, la elección de los indicadores y la síntesis de los indicadores o la elaboración de un índice (Lazarsfeld, 1973), lo cual requiere una amplia revisión de la literatura disponible sobre este tema de investigación.

En la construcción de un índice de vulnerabilidad social se revisaron un total de 55 estudios y, finalmente, se redujeron a 12, por ser los más consistentes en su planteamiento y metodología. Con base en estos materiales se obtuvo información sobre los parámetros o dimensiones empleados en cada propuesta; la Tabla 4 muestra el listado con las dimensiones referidas antes, al tiempo que la Tabla 5 resume los indicadores utilizados.

En cuanto a la clase de indicadores, pueden ser definidos como positivos o negativos, según si el valor más elevado corresponde con una situación favorable o desfavorable (Actis di Pasquale, 2008). En la mayoría de los trabajos revisados combinan ambas clases de indicadores (Tabla 6).

Considerando el nivel espacial de análisis, encontramos desde municipios hasta ciudades y países.<sup>4</sup> En contraste, García y Villerías (2017) utilizan el mayor

---

<sup>4</sup> Los países donde se encontró que se calcularon índices de vulnerabilidad son Argentina, Colombia, México, Belice, Estados Unidos, Taiwán, y cuatro países del Caribe: Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Tabla 4. Dimensiones de vulnerabilidad en los artículos revisados.

<i>Con et al. (2009)</i>	<i>St. Bernard (2007)</i>	<i>Lee Y. J. (2014)</i>
<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>
Hacinamiento	Educación	Características demográficas
Material Vivienda	Salud	Características sociales y económicas
Dependencia Sistema Salud	Seguridad, orden social y gobernanza	Recursos naturales cuya utilización depende del trabajo
Educación	Asignación de recursos	Decadencia comunitaria
	Arquitectura de Comunicaciones	Infraestructura y recursos públicos que pertenecen a los habitantes
<i>Yañez y Muñoz (2017)</i>	<i>Philip and Rayban (2004)</i>	<i>Flanagan et al. (2011)</i>
<b>Dimensión<sup>1</sup></b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>
Físico-ambiental	Seguridad ecológica	Estatus socioeconómico
Social	Eficiencia económica	Composición del hogar / discapacidad
Económico	Igualdad Social	Estatus de Minoría/Idioma
Normativo	Empoderamiento	Vivienda / Transporte
	Pobreza	
	Absorción de alimentos	
<i>Gutiérrez y González (2017)</i>	<i>PNUD (2014)</i>	<i>Durán (2017)</i>
<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>
Vivienda	Salud	Social
Educación	Educación	Económica
	Vivienda	Física
Empleo y Protección social	Empleo e ingreso	Ambiental
	Población	
<i>Perona et al. (s.f.)</i>	<i>Ortiz y Díaz (2018)</i>	<i>García y Villerias (2017)</i>
<b>Dimensión<sup>2</sup></b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión</b>
Habitacional	Organización familiar	
Características sociodemográficas del hogar	Bienes	
Educacional	Hábitat	
Previsional	Capital humano	
Relacional	Capital social	
	Capital económico	

<sup>1</sup> Los autores proponen 12 sub-dimensiones<sup>2</sup> El autor divide las dimensiones en nivel familiar y en nivel individual.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Dimensiones e indicadores que componen cada índice.

Autor	Total	
	Dimensiones	Indicadores
Con, <i>et al.</i> , 2009	5	10
St. Bernard, 2007	5	10
Gutiérrez y González, 2017	3	6
PNUD, 2014	5	15
Yañez y Muñoz, 2017	4(12)*	54
Lee, 2014	5	13
Duran, 2017	4	24
Philip y Rayhan, 2004	6	27
Flanagan <i>et al.</i> , 2011	4	15
García y Villerías, 2017	-	5
Perona <i>et al.</i> , s.f	6	24

\*El número entre paréntesis indica la cantidad de subdimensiones.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Tipo de indicadores de cada índice.

Autor	Cantidad de Indicadores		
	Positivos	Negativos	Total
Con, <i>et al.</i> , 2009	4	6	10
St. Bernard, 2007	5	5	10
Gutiérrez y González 2017	0	6	6
PNUD, 2014	3	12	15
Yañez y Muñoz, 2017	43	11	54
Lee, 2014	12	1	13
Duran, 2017	18	6	24
Philip y Rayhan, 2004	15	12	27
Flanagan <i>et al.</i> , 2011	1	14	15
García y Villerías, 2017	0	5	5
Perona <i>et al.</i> , s.f	23	1	24

Fuente: elaboración propia.

nivel de desagregación, que es el AGEB, para analizar la vulnerabilidad en Ixtapa y Zihuatanejo, Guerrero, México.

Con respecto al cálculo se identificaron diferentes metodologías, entre las cuales podemos mencionar la utilización de un índice ponderado previo a la normalización de los indicadores (Durán, 2017), el método del valor índice medio (García y Villerías, 2017), la combinación lineal (Yáñez y Muñoz, 2017) y la normalización de indicadores y posterior promedio simple (Lee, 2014).

A partir de la información anterior se procedió a realizar el proceso de operacionalizar la construcción de un índice de vulnerabilidad social (Tabla 7). Se tuvo en cuenta la definición conceptual del fenómeno de vulnerabilidad social y después se consideraron aquellos factores más representativos de la realidad social y económica actual de México. Definir las dimensiones propias del concepto forma parte de la vertiente teórica, esto es posible dado que “un concepto corresponde casi siempre a un conjunto complejo de fenómenos, y no a un fenómeno simple directamente observable” (Lazarsfeld, 1973, p. 37). En este caso se consideraron nueve dimensiones; posteriormente se realizó un nuevo análisis hasta seleccionar 24 indicadores.

## **La construcción del Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial.**

### **Aspectos metodológicos**

En esta sección se describen los pasos metodológicos para construir un IVST para la Región Centro de México; se busca que refleje los tres atributos fundamentales de la vulnerabilidad: multidimensionalidad, profundidad de la fragilidad social actual y variación socioterritorial.

### *Zona de estudio*

Corresponde a la Región Centro de México, integrada por siete estados: Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Esta delimitación regional está basada en la división del país en grandes regiones económicas elaborada por Bassols Batalla (1992, p. 490) a fines del siglo pasado con propósitos de planificación territorial. Esta región abarca 97.964 kilómetros cuadrados, equivalentes a 5% del territorio nacional; sin embargo, su importancia demográfica es sumamente alta: en 2015 registraba 39.3 millones de habitantes (32.9% del total nacional). Se trata de un territorio muy urbanizado, donde las ZM y los centros urbanos acumulan 84% del total poblacional. El área de estudio

Tabla 7. Operacionalización de la vulnerabilidad social.

Concepto	Dimensiones	Indicadores
Vulnerabilidad Social	Económica	Población bajo la línea de pobreza (CONEVAL)
		Población que recibe menos de dos salarios mínimos
		Población ocupada en actividades informales
	Violencia y Criminalidad	Homicidios por cada 100,000 habitantes
		Delitos por cada 100,000 habitantes
	Educación	Analfabetismo
		Población de 15 años o más sin educación básica completa
		Población de 5 a 15 años que no asiste a la escuela
	Salud	Población no derechohabiente
		Población derechohabiente al Seguro Popular.
		Tasa de Mortalidad Infantil
	Vivienda	Viviendas sin agua corriente en el interior
		Mala Calidad de materiales en techos
		Viviendas con menos de dos cuartos
	Arquitectura de la comunicación	Viviendas que no disponen de internet
		Viviendas que no disponen de computadora
		Viviendas que no disponen de celular
	Población	Población en edad dependiente (más de 64 /menos de 15 años)
		Relación número de cuartos/número de personas
		Hacinamiento en la vivienda (habitantes por vivienda)
Vulnerabilidad de Género	Población nativa de la entidad	
	Denuncia de delitos hacia las mujeres por cada 100,000 habitantes	
Protección Social	Tasa de fecundidad de madres adolescentes	
	Población que cuenta con prestaciones	
	Población mayor de 65 años que cuenta con pensión	

Fuente: elaboración propia.

contabiliza 553 municipios, y enfrenta un intenso proceso de metropolización, pues dentro de sus límites se encuentran 13 ZM, integradas por 192 municipios y alcaldías. Los 361 casos adicionales contienen una ciudad chica o corresponden a lugares eminentemente rurales.

### *Las dimensiones, los indicadores y las fuentes de datos*

Para la construcción del IVST se trata de representar el carácter *multidimensional* del bienestar social y una serie de parámetros reconocidos por su potencial de provocar empeoramiento de las condiciones de vida. El análisis incorporó nueve “familias” de indicadores consideradas relevantes para México, y a partir de ellas se seleccionaron 24 indicadores; ambos elementos están especificados en la Tabla 7.

Las dimensiones incluidas reflejan las desventajas estructurales y aquellas vinculadas a las condiciones del hábitat, como puede apreciarse a continuación:

1. *Económica*: relacionada con la condición laboral e ingreso;
2. *Violencia y criminalidad*: delitos significativos en los últimos 15 años;
3. *Educación*: refleja los niveles formativos de la población y sus posibilidades de movilidad ascendente;
4. *Salud*: indicativa del acceso a servicios de salud que impacta en el bienestar social;
5. *Vivienda*: soporte físico del hábitat, que en muchos casos no reúne condiciones dignas de habitabilidad en calidad de los materiales o presencia de servicios;
6. *Arquitectura de la comunicación*: disponibilidad de medios modernos de comunicación e información (teléfonos celulares, internet y computadoras);
7. *Población*: refleja fenómenos demográficos emergentes, envejecimiento, condición dependiente, tamaño del hogar, hacinamiento y peso de la población migrante;
8. *Vulnerabilidad de género*: situaciones de un medio social adverso a las mujeres, como delitos contra ellas y embarazos adolescentes, y
9. *Protección social*: necesidades no siempre atendidas por el poder público, como pensiones y otras prestaciones.

En este estudio, la principal dificultad fue la ausencia o falta de disponibilidad de datos, en particular a nivel de Área Geoestadística Básica (AGEB) o localidad, por ello se decidió que el municipio debía ser la escala básica de análisis.

Algunas de las fuentes de información (por ejemplo, la Encuesta Intercensal 2015 del Inegi) provienen de sondeos relativamente nuevos, centrados en los municipios más poblados, por lo cual dejan sin información un alto número de casos con menor importancia demográfica, como puede apreciarse en la Tabla 8, donde se destaca que 69 de los municipios que también integran las ZM presentan uno o más indicadores sin información. Lo mismo sucede con 284 municipios ajenos a estas zonas, y se suman así 353 casos sin datos completos. Esta circunstancia implica una complicación sustancial, ya que el procedimiento para calcular el índice global buscado considera los siguientes pasos:

- a) Estandarizar los valores de cada uno de los indicadores socioeconómicos a partir de su valor promedio por parámetro, calculado con las 553 unidades territoriales a cuantificar.
- b) Determinar el índice correspondiente a cada uno de los municipios y alcaldías.

Así, resultó inviable cumplir el primer paso de esta secuencia, después de encontrar 353 unidades sin información completa, tal como lo resumen las Tablas 8 y 9.

De forma alternativa se procedió a contabilizar únicamente los 200 municipios o alcaldías que contaban con datos para sus 24 indicadores (Tablas 5 y 6), dejando de lado los demás, a pesar de su elevado número (353 casos). Esta opción fue necesaria ante el hecho de que los cinco indicadores donde se identificaron las principales carencias (tasa de homicidios, población sin pensión de retiro y sin prestaciones, delitos contra mujeres y embarazos en adolescentes) se consideraron como esenciales a partir del marco conceptual de esta investigación, y precisamente fueron los referentes con mayores carencias en cuanto a suficiencia de datos.

Dicho de otra manera, el IVST que se presenta es, ante todo, representativo de la *realidad metropolitana y urbana* y, en menor medida, de la realidad rural de la Región Centro porque de los 200 municipios analizados, 123 pertenecen a ZM correspondientes a los municipios centrales y menos periféricos; de los 77 restantes, 63 corresponden a municipios urbanos que contienen una ciudad de tamaño intermedio o chico; los 14 que restan tienen características esencialmente rurales. Para definir el carácter metropolitano de los municipios se utilizó la delimitación metropolitana de 2015, elaborada por Sedatu, Conapo e Inegi, la cual está basada principalmente en la relación funcional del lugar donde vive y

Tabla 8. Región Centro. Disponibilidad de indicadores socioeconómicos a nivel municipal, 2015.

Clave de Z.M.	Región Centro: Municipios y Zonas Metropolitanas	Disponibilidad de datos			Habitantes en municipios		
		Completa	Incompleta	Total	Completa	Incompleta	Total
13	ZM Valle de México	49	27	76	18,718,266	2,174,458	20,892,724
18	ZM Pachuca	3	4	7	472,933	84,160	557,093
19	ZM Tulancingo	2	1	3	219,370	37,292	256,662
20	ZM Tula	4	1	5	196,729	28,490	225,219
24	ZM Toluca	6	9	15	1,688,692	427,814	2,116,506
28	ZM Cuernavaca	6	2	8	917,188	66,177	983,365
29	ZM Cuautla	4	2	6	400,711	74,730	475,441
34	ZM Puebla-Tlaxcala	25	14	39	2,628,142	313,846	2,941,988
35	ZM Tehuacán	1	1	2	319,375	25,228	344,603
36	ZM Querétaro	3	1	4	1,216,890	38,295	1,255,185
46	ZM Tlaxcala-Apizaco	18	1	19	535,001	5,272	540,273
58	ZM Tlanguistenco	1	5	6	77,147	93,314	170,461
59	ZM Teziutlán	1	1	2	97,590	34,196	131,786
	Subtotal Z.M.	123	69	192	27,488,034	3,403,272	30,891,306
	Otros	77	284	361	3,416,528	5,040,699	8,457,227
	<b>Total Región Centro</b>	<b>200</b>	<b>353</b>	<b>553</b>	<b>30,904,562</b>	<b>8,443,971</b>	<b>39,348,533</b>

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

Tabla 9. Región Centro. Disponibilidad de indicadores socioeconómicos por municipio o alcaldía, 2015.

Condición de municipios o alcaldías según disponibilidad de indicadores		Municipios o alcaldías pertenecientes a una zona metropolitana
Con todos	200	123
Con 1 indicador faltante	74	24
Con 2 indicadores faltantes	33	8
Con 3 indicadores faltantes	243	37
Con 5 indicadores faltantes	2	--
Con 13 indicadores faltantes	1	--
Total de municipios o alcaldías	553	192

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

labora la población (Sedatu, Conapo e Inegi, 2018), y en la cual se identifican 13 ZM en la Región Centro.

### *El método aplicado*

Con la base de datos (200 municipios y alcaldías con información completa) se procedió a estructurar un índice de vulnerabilidad aprovechando las capacidades ofrecidas por la técnica multivariada del Valor Medio (García de León, 1989); ejemplos prácticos pueden encontrarse en trabajos de Cattapan (2009) y Santana (2020). Aquí nos centraremos en explicar los resultados obtenidos considerando dos escalas: primero, a nivel general por municipio o alcaldía, y después particularizando en las ZM como casos protagónicos del estudio. Acerca de este recurso metodológico, García de León (2019) expresa:

Se consideró una alternativa recomendable ante las limitaciones características del Análisis Factorial (o de Componentes Principales), el cual únicamente toma en cuenta aquellos indicadores iniciales con alta correlación entre sí y deja de lado los demás, en el proceso de determinar un índice representativo (primer componente). Además de perder un mínimo de la información original, la técnica estadística del Valor Medio también permite recuperar los valores de indicadores individuales para casos específicos (p. 4).

A partir de la técnica multivariada empleada, conviene recordar que el valor del índice general será proporcional al nivel de vulnerabilidad y podrá tomar valores desde 1 hasta 6 como máximo. En consecuencia, es viable generar cinco categorías empezando con los niveles “Muy inferior” e “Inferior” a la media del conjunto municipal donde calificarán los casos territoriales en los cuales esta problemática se presenta en menor grado.

## **Resultados del Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial para la Región Centro**

Los resultados del IVST se presentan para cada una de las ZM, y aquellos municipios urbanos y rurales (200 casos en total). En el análisis se enfatizan tres aspectos cruciales: primero, la intensidad de la vulnerabilidad socioterritorial por condición metropolitana y no metropolitana; segundo, la distinción de las mejores y peores condiciones en cada dimensión, y tercero, la identificación de los que hemos denominado *territorios de la vulnerabilidad*.

### ***La vulnerabilidad socioterritorial por condición metropolitana y no metropolitana***

Se explicó la determinación de índices para cada municipio respecto al promedio regional a partir de 200 municipios (de ZM y ajenos a ellas) con todos sus parámetros. En este contexto, la Figura 6 permite identificar dos aspectos:

En primer lugar, se aprecia que al interior de las ZM existe una marcada diferencia entre los llamados municipios centrales<sup>5</sup> y los de la periferia urbana; generalmente los reconocidos como centrales son los que obtienen las mejores calificaciones en el IVST, donde predominan grados de vulnerabilidad bajos o muy bajos. En cambio, en aquellos con ubicación periférica, las calificaciones se refieren a valores medios y altos. Hay que resaltar que entre las ZM, están exentas de municipios con vulnerabilidad muy alta.

En segundo lugar, se destaca que los municipios que no pertenecen a las ZM, en su mayoría, presentan las peores calificaciones en el IVST. Como se mencionó, éstos corresponden a ciudades medias, chicas, o son de carácter eminentemente

---

<sup>5</sup> Los *municipios centrales* contienen una ciudad central, que es la localidad geoestadística urbana o conurbación que da origen a la zona metropolitana; el umbral mínimo de población de ésta se fijó en 100 000 habitantes (Sedatu, Conapo e Inegi, 2018).

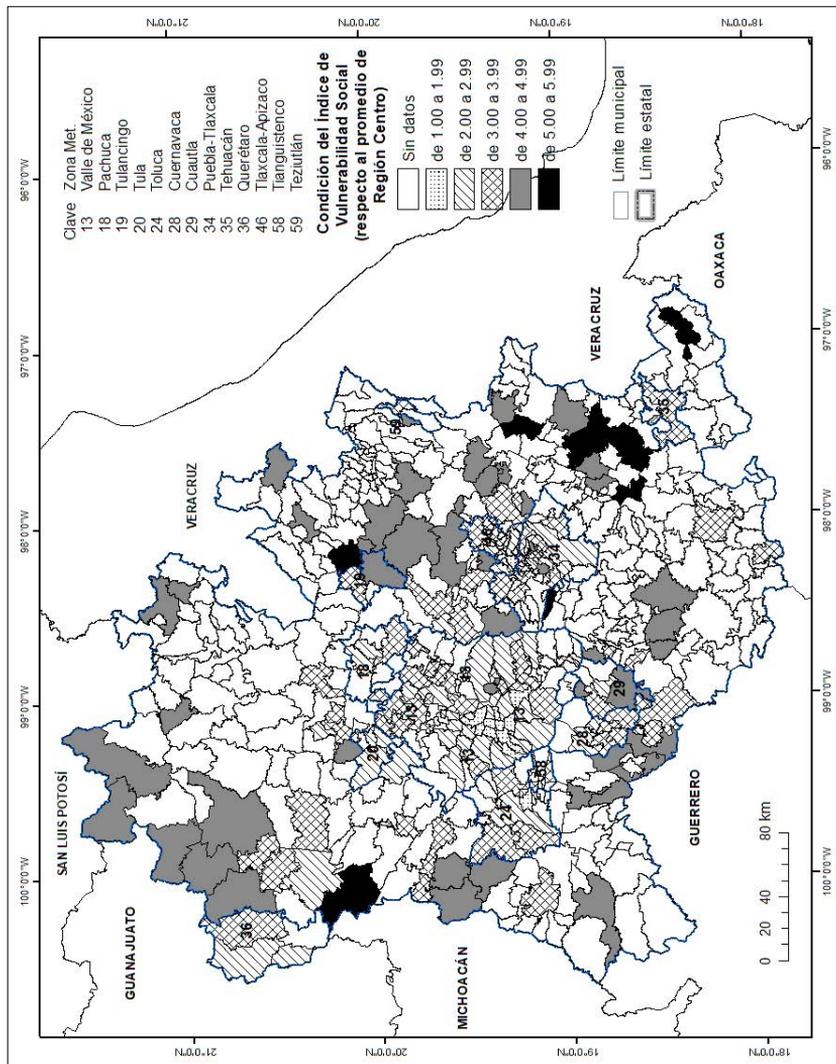


Figura 6. Condición del IVST a nivel municipal, 2015. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015; 2019) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

rural. Las cuatro principales agrupaciones con alta y muy alta vulnerabilidad se localizan en el norte del estado de Querétaro, entre las ZM de Tulancingo y Tlaxcala-Apizaco, Puebla-Tlaxcala, Tehuacán y el sur del estado de Morelos.

Hay que destacar la presencia de una serie de municipios con los niveles de Muy Alta vulnerabilidad, que en general están alejados del conglomerado de las varias ZM asentadas en la Región Centro.

Tabla 10. Región Centro: municipios y alcaldías con menor y mayor vulnerabilidad socio-territorial.

Zona Metropolitana	Municipio/Alcaldía	Índice de Vulnerabilidad Social	Clave estatal	Municipio/Alcaldía	Índice de Vulnerabilidad Social
13	Benito Juárez	1.375	21	Venustiano Carranza	4.708
13	Azcapotzalco	1.458	17	Miacatlán	4.750
13	Miguel Hidalgo	1.458	29	Zitlaltepec de Trinidad S.	4.750
13	Coyoacán	1.625	21	Atempan	4.833
13	Gustavo A. Madero	1.750	21	Guadalupe Victoria	4.875
13	Iztacalco	1.750	21	Tochtepec	4.875
46	Tlaxcala	1.750	22	Amealco de Bonfil	5.000
13	Álvaro Obregón	1.792	13	Acaxochitlán	5.042
13	Cuauhtémoc	1.792	21	Calpan	5.042
24	Metepc	1.792	21	Molcaxac	5.125
13	Cuajimalpa de Morelos	1.958	21	Tlacotepec de Benito Juárez	5.125
13	Tláhuac	1.958	21	Zoquitlán	5.125
18	Mineral de la Reforma	2.000	21	Palmar de Bravo	5.208
36	Corregidora	2.000	21	Quecholac	5.333
13	Venustiano Carranza	2.042	21	San Nicolás Buenos Aires	5.333

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015; 2019) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

Por otra parte, y como ejemplo representativo sobre condiciones contrastantes de vulnerabilidad socioterritorial, podemos referirnos a la información de la Tabla 10. Los datos muestran que, de 15 unidades con menor vulnerabilidad en toda la Región Centro (columna izquierda), la ZM del Valle de México acumula 11, en tanto las de Pachuca, Toluca, Querétaro y Tlaxcala aportaron un municipio cada una. La situación opuesta de más alto grado de vulnerabilidad está representada por 15 unidades municipales, todas fuera de alguna ZM, donde el estado de Puebla participa con 11, mientras Hidalgo, Morelos, Querétaro y Tlaxcala cuentan con una por entidad federativa.

Tabla 11. Grados del IVST por dimensión a nivel municipal.

ZMS y municipios no metropolitanos	Número de municipios según grado del IVSET					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Dimensión Económica						
Zonas Metropolitanas	3	18	34	37	31	123
Municipios no metropolitanos	34	21	12	8	2	77
Dimensión Violencia y Criminalidad						
Zonas Metropolitanas	1	14	95	13	---	123
Municipios no metropolitanos	1	21	50	5	---	77
Dimensión Educación						
Zonas Metropolitanas	3	14	31	48	27	123
Municipios no metropolitanos	29	23	21	4	---	77
Dimensión Salud						
Zonas Metropolitanas	2	29	63	28	1	123
Municipios no metropolitanos	7	12	51	7	---	77
División Vivienda						
Zonas Metropolitanas	9	22	28	43	21	123
Municipios no metropolitanos	25	20	24	7	1	77
Dimensión Arquitectura de la Comunicación						
Zonas Metropolitanas	7	18	42	20	36	123

Tabla 11. Continuación.

ZMS y municipios no metropolitanos	Número de municipios según grado del IVSET					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Municipios no metropolitanos	42	23	9	3	---	77
Dimensión Población						
Zonas Metropolitanas	1	23	43	40	16	123
Municipios no metropolitanos	36	20	14	7	---	77
Dimensión Protección Social						
Zonas Metropolitanas	13	26	28	29	27	123
Municipios no metropolitanos	42	16	11	6	2	77
Dimensión Vulnerabilidad de Género						
Zonas Metropolitanas	13	34	38	32	6	123
Municipios no metropolitanos	3	22	31	16	5	77

### *Condiciones municipales en las nueve dimensiones de vulnerabilidad según el IVST*

En el análisis por cada dimensión se pueden apreciar dos aspectos muy importantes: primero, la intensidad de la vulnerabilidad presenta marcadas diferencias entre los municipios de ZM y aquellos que no lo son; y segundo, se destacan las dimensiones con peores condiciones de acuerdo con el número de municipios calificados en niveles altos y muy altos del IVST (Tabla 11).

Si nos concentramos primero en los municipios que pertenecen a Zonas Metropolitanas, y sumamos los niveles Muy Alto y Alto, resultantes del IVST, observamos que las dimensiones que presentan mayor fragilidad o debilidades son cuatro: en primer lugar, la de violencia de género aparece en 47 casos, evidencia del alto número de delitos contra mujeres y de embarazos adolescentes; en segundo lugar está protección social (39 municipios), asociada con bajos porcentajes de beneficios sociales en la forma de pensiones u otras prestaciones; en tercer término, salud (31 municipios), relacionada con la anterior porque indica carencias importantes en la prestación del servicio médico y la ausencia de una buena infraestructura, y, finalmente, la dimensión de vivienda (31 casos), que depende

del tamaño de ésta, la calidad de materiales y la presencia de agua en el interior. Estas cifras reflejan varios de los problemas críticos en los contextos metropolitanos derivados de alta densidad y hacinamiento, riesgos sociales, criminalidad, falta de infraestructura de salud y ausencia de prestaciones laborales (Tabla 11, Figuras 7, 8 y 9).

En el otro extremo resulta obvio señalar que los más bajos niveles de vulnerabilidad se encuentran precisamente sobre las porciones centrales de las ZM.

Ahora, si nos enfocamos en los municipios no metropolitanos, lo que sobresale es una situación de vulnerabilidad socioterritorial con tendencia a empeorar porque en este grupo existe un mayor número de municipios con una calificación de Alto y Muy Alto nivel de vulnerabilidad, sobre todo para cinco dimensiones: primera, en arquitectura de la comunicación (65 municipios), relativa a la falta de acceso a las nuevas tecnologías como internet, computadora o celular; segunda, la dimensión de protección social (58 municipios), indicativa de la ausencia de prestaciones o del beneficio de una pensión; tercera, población (56 municipios), que muestra un alto porcentaje de grupos dependientes, hacinamiento y fuerte presencia de población migrante; cuarta, el referente económico (55 municipios), que se asocia con baja dinámica económica con altos porcentajes de pobreza, bajos ingresos y condición de informalidad laboral, y, finalmente, la dimensión de educación (52 municipios), que significa altos porcentajes de población analfabeta, muy bajos niveles educativos y falta de asistencia a la escuela.

En otras palabras, en las zonas rurales y ciudades de tamaños medio y chico son evidentes las graves carencias en varias dimensiones, que denotan profundas carencias de infraestructura y equipamiento, hacinamiento, alta proporción de grupos dependientes y falta de dinamismo económico en la creación de empleos, así como población desprotegida por falta de prestaciones sociales (Tabla 11, Figuras 7, 8 y 9).

### *Territorios de la vulnerabilidad*

Si profundizamos en el análisis territorial, pero ahora con la revisión de cada una de las dimensiones, podemos identificar cuáles municipios presentan las peores condiciones en el IVST, además, determinar si se trata de casos metropolitanos o no, y, por lo tanto, suponen los territorios de la vulnerabilidad. Por ese hecho deben ser prioritarios para una política de ordenamiento territorial (Tabla 12).

En primer lugar, se pueden identificar aquellos territorios o ZM con el mayor número de casos con grado de vulnerabilidad Alto y Muy Alto. En este contexto destacan cuatro ZM: Valle de México (73 municipios), Puebla-Tlaxcala (64 mu-

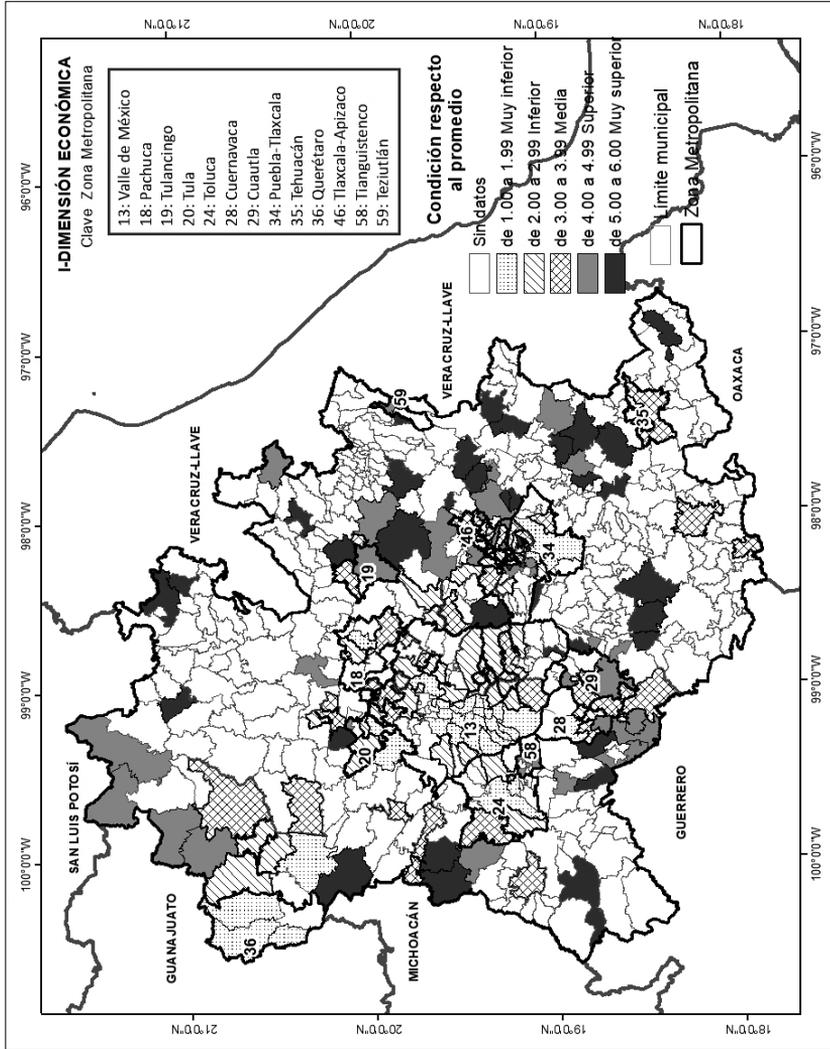


Figura 7. IVST: dimensión económica, 2015. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015; 2019) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

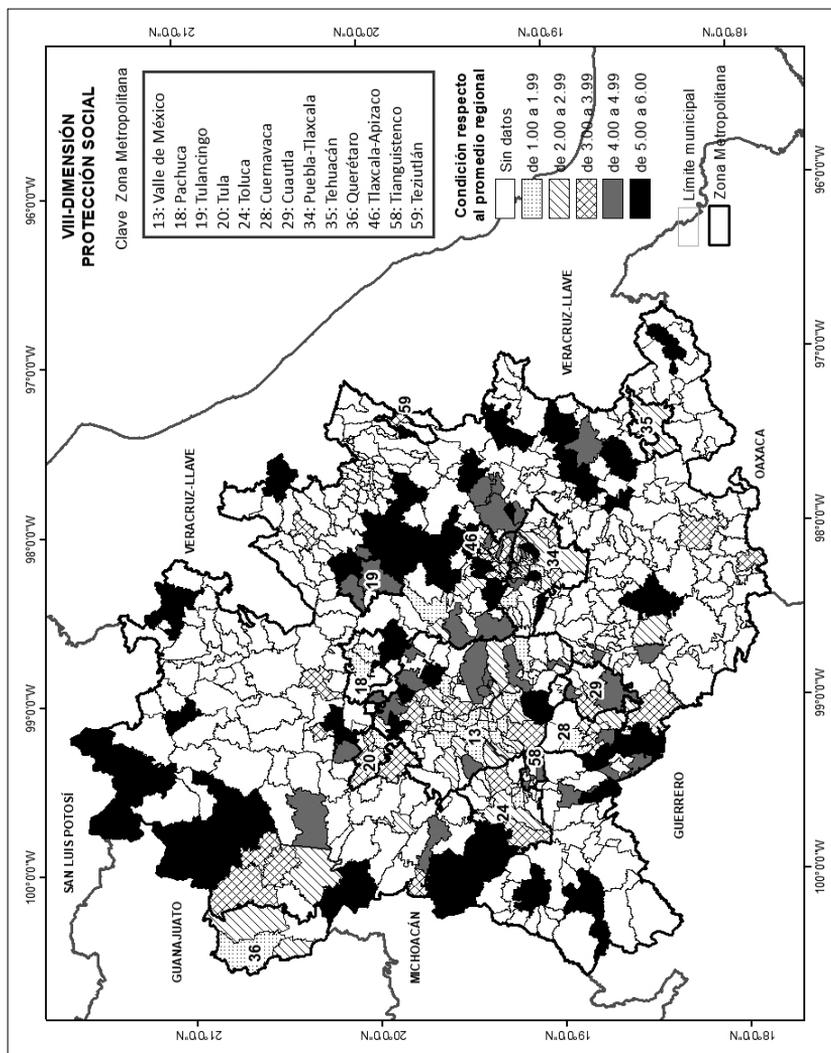


Figura 8. IVST: dimensión protección social, 2015. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015; 2019) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

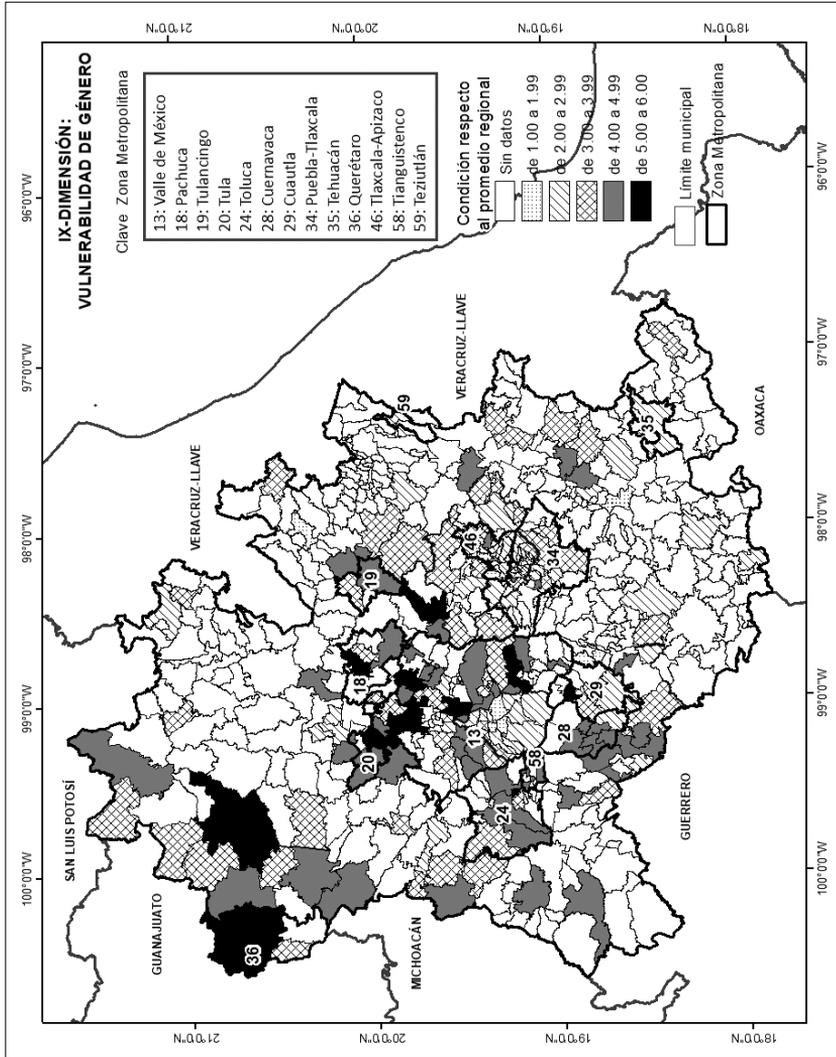


Figura 9. IVST: dimensión vulnerabilidad de género, 2015. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015; 2019) y Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

Tabla 12. Grados *Muy alto* y *Alto* del IVST por dimensión a nivel municipal.

Zonas Metropolitanas	Número de municipios por dimensión									
	Económica	Violencia y criminalidad	Educación	Salud	Vivienda	Arquitectura de la comunicación	Población	Protección social	Vulnerabilidad de Género	Total de municipios
ZM Valle de México	2	2	3	11	9	3	6	15	22	73
ZM Pachuca		1		1	1			1	2	6
ZM Tulancingo	1		1	1	2	1	1	2	1	10
ZM Tula	1			1	2			1	4	9
ZM Toluca			1		2	1	1	1	4	10
ZM Cuernavaca	1	5	4	1	3			1	5	20
ZM Cuautla	2	3	3		3			2	1	14
ZM Puebla-Tlaxcala	7		4	13	7	12	9	9	3	64
ZM Tehuacán			1		1					2
ZM Querétaro		3							2	5
ZM Tlaxcala-Apizaco	5	1		3		7	5	6	2	29
ZM Tianguistenco	1					1	1	1	1	5
ZM Teziutlán	1				1		1			3
Municipios no metropolitanos	55	22	52	19	45	65	56	58	25	397
Total	76	37	69	50	76	90	80	97	72	

Fuente: elaboración propia.

nicipios), Tlaxcala-Apizaco (29 municipios) y Cuernavaca (20 municipios); las dos primeras son las metrópolis más grandes de la Región Centro y quizá por ello contienen una cantidad elevada de unidades municipales con rasgos urbanorurales, lo que demuestra que aun en ellas se presentan carencias de servicios y otros problemas sociales significativos.

En segundo término, y al revisar otra escala espacial, al interior de cada ZM es posible identificar casos municipales individuales o grupos de ellos con los más

altos grados de vulnerabilidad por cada dimensión. Por ejemplo, en la ZM del Valle de México se registraron 22 con problemas de vulnerabilidad de género, de los cuales, entre los de peor calificación, están Teoloyucan (6.0), Chalco (5.5) y Ecatepec (5.0); con deficiencias en protección social aparecen otros 15, y entre los más adversos están San Martín de las Pirámides (5.5), Teotihuacán (5.5) y Milpa Alta (5.0). Con Muy Alta vulnerabilidad en salud se registran 11 municipios, encabezados por Chimalhuacán (4.6), otra vez Teotihuacán (4.3) y Chicoloapan (4.3). Con estos últimos datos puede anticiparse que serán varios los municipios (como ocurre con Teotihuacán) afectados por elevada vulnerabilidad, y repetidos en más de una dimensión. Los mejores ejemplos de lo anterior son Cuauhtepec, Hidalgo (Región Tulancingo), presente en ocho dimensiones; Juan C. Bonilla, Puebla, y Mazatecochco, Tlaxcala (Región Puebla-Tlaxcala); así como Xochitepec (Región Cuernavaca) y Tlayacapan (Región Cuautla), ambos en Morelos, todos ellos calificados en lo más adverso dentro de seis dimensiones representativas de la vulnerabilidad socioterritorial. Este comportamiento es un simple reflejo de la multidimensionalidad que alcanza este fenómeno en cada territorio, y así, sucesivamente, se podrían desglosar las características de cada ZM analizada aquí.

En tercer lugar, podemos apreciar el resto de los municipios (77 casos) tanto rurales como urbanos (con ciudades de menores dimensiones), que inmediatamente sobresalen por calificarse en al menos una dimensión dentro de niveles de vulnerabilidad Muy Alta y Alta. Destacan, sobre todo, las dimensiones de arquitectura de la comunicación, protección social, población y economía como las más deficitarias. Tal como podría anticiparse, la condición de ruralidad y de centros urbanos pequeños está muy asociada a muy altas vulnerabilidades socioterritoriales, sobre todo si los comparamos con los entornos metropolitanos, como queda demostrado en este análisis, lo cual es un claro indicador de inequidad socioterritorial.

## **Conclusiones**

Es indiscutible que en los tiempos actuales existen nuevas condiciones de fragilidad, desamparo e inseguridad social que se han agravado desde finales del siglo pasado, particularmente el empeoramiento de las condiciones económicas y sociales en la mayoría de los países de América Latina. Estas debilidades sociales transmiten la esencia de situaciones de vulnerabilidades socioterritoriales que tienen efectos negativos en el bienestar social. Las fuentes de la vulnerabilidad son diversas y, por ello, en mayor o menor medida, todas las personas y los grupos

sociales son vulnerables. En este estudio se propuso la construcción de un Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial para, de alguna manera, poder medir los grados de vulnerabilidad que la población enfrenta a través de varias dimensiones, haciendo énfasis en sus expresiones territoriales.

Quedó demostrado que la construcción de un índice de este tipo es una tarea complicada porque para diversas variables y para algunas escalas territoriales no existe disponibilidad de información, lo cual es una limitación para tener una medición precisa de lo que actualmente significa la vulnerabilidad socioterritorial para la población. Aun así, se considera que los datos presentados son representativos de la realidad metropolitana y no metropolitana en la Región Centro de México.

Los resultados de la aplicación del IVST reflejan el carácter *multidimensional* del bienestar social. El análisis incorpora nueve dimensiones que se consideraron relevantes para México, que representan las desventajas de mayor incidencia en un posible empeoramiento de las condiciones de vida. Este índice no sólo añade indicadores convencionales de carácter económico y social, como los laborales, la educación o la salud, sino también aquellos que se han convertido en indicadores de inseguridad social muy característica de nuestra realidad actual, como violencia y criminalidad, violencia de género y ausencia de tecnologías de comunicación y de protección social, como las pensiones. Pero, además, queda demostrada la connotación territorial de la vulnerabilidad social, la cual se intensifica en ámbitos socioeconómicos de fuertes carencias; lugares que muestran una especial fragilidad y alta vulnerabilidad por su elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza y su escasa capacidad de respuesta por su bajo nivel de desarrollo económico y baja dotación de infraestructura y equipamientos, es decir, espacios periféricos y marginales en comparación con los municipios urbanos y metropolitanos del más alto nivel socioeconómico en la Región Centro.

El análisis de este índice hace énfasis en tres aspectos cruciales: primero, *la intensidad de la vulnerabilidad socioterritorial* por condición metropolitana y no metropolitana, en la cual quedó claro que los municipios centrales de las ZM reflejan los grados más bajos en la vulnerabilidad comparados con aquellos de la periferia; la condición no metropolitana (ciudades chicas y zonas rurales) presenta las peores condiciones de vulnerabilidad socioterritorial. Segundo, la distinción de las *mejores y peores condiciones en cada dimensión de la vulnerabilidad* muestra la compleja situación de la multidimensionalidad; en las ZM las dimensiones que presentan las peores condiciones se refieren a violencia de género, protección social, salud y vivienda, mientras que en los territorios no metropolitanos las dimensiones de mayor fragilidad son las de arquitectura de la comunicación, protección social, población y la dimensión económica; es decir, las carencias tienen una marcada

variabilidad social según dimensión y localización territorial, y requieren análisis locales a detalle. Y tercero, la identificación de los *territorios de la vulnerabilidad* donde se evidencian los municipios de carácter metropolitano y no metropolitano, por dimensión, que presentan las peores condiciones en el IVST; estos municipios están presentes al interior de zonas metropolitanas con carencias en varias dimensiones y también fuera de ellas, lo que demuestra que la condición de ruralidad y de centros urbanos pequeños está muy asociada a muy altas vulnerabilidades socioterritoriales.

Este aporte metodológico deja clara la urgente necesidad de evaluar la multidimensionalidad de las vulnerabilidades actuales de la población para avanzar en una política integral de atención a diversas fragilidades sociales, pero también para atender las evidentes inequidades socioterritoriales.

## Fuentes

- Actis di Pasquale, E. (2008). La operacionalización del concepto de bienestar social: un análisis comparado de distintas mediciones. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 1(2), 17-42.
- Bassols, A. (1992). *México. Formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Blaikie, P., Cannon, T., David, I. y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Perú: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de [https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo\\_sep-09-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf)
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 de junio.
- Capuano, A. M. (2014). ¿Qué son los indicadores? Perspectivas y usos diferentes. *Revista argentina de estadística aplicada*, 11.
- Cattapan, S. E. (2009). *Elementos de estadística para geografía*. Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes-Universidad de San Juan.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina) (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Chambers, R. (1989). Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy. *IDS Bulletin*, 20(2),1-7.

- Con, M., Susini, S., Catalá, S. y Quinteros, S. (2009). *Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento metodológico*. Buenos Aires: Dirección de Investigación y Estadística-Ministerio de Educación-GCBA.
- Durán, G. C. (2017). Análisis espacial de las condiciones de vulnerabilidad social, económica, física y ambiental en territorio colombiano. *Perspectiva Geográfica*, 22(1), 11-32.
- Filgueira, C. H. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 de junio.
- Flanagan, B. E., Gregory, E. W., Hallisey, E. J., Heitgerd, J. L. y Lewis, B. (2011). A Social Vulnerability Index for Disaster Management. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 8(1).
- García, N. y Villerías, S. (2017). Condiciones de vulnerabilidad social en Ixtapa y Zihuatanejo (Guerrero), México. *Revista geográfica venezolana*, 58(2), 264-281.
- García de León, A. (1989). La metodología del valor índice medio. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, 19, 69-87.
- García de León, A. (2019). Propuesta metodológica para evaluar diferencias de ingreso económico entre ciudades mexicanas del norte y sur-sureste. En J. Gasca y S. Serrano (Coords.), *Abordajes teóricos, impactos externos, políticas públicas y dinámica económica en el desarrollo regional*, vol. I de *Colección regiones, desplazamientos y geopolítica: agenda pública para el desarrollo territorial* (pp. 85-102). México: Amedicer/UNAM.
- Gutiérrez, E. y González, F. (2017). Vulnerabilidad y exclusión social. Un análisis de la situación en el aglomerado Posadas durante el periodo 2006-2016. XII Jornadas de Sociología.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5a ed.). México: McGraw Hill Interamericana.
- Hilhorst, D. y Bankoff, G. (2004). Introduction. En G. Bankoff, G. Frerks y D. Hilhorst (Eds.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development and People* (pp. 1-6). Reino Unido/Estados Unidos: Earthscan/Routledge.
- Hinkel, J. (2011). Indicators of Vulnerability and Adaptive Capacity: Towards a Clarification of the Science-Policy Interface. *Global Environmental Change*, 21(1), 198-208. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.08.002>
- Holand, I. S., Lujala, P. y Rod, J. K. (2011). Social Vulnerability Assessment for Norway: A Quantitative Approach. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 65(1), 1-17. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00291951.2010.550167>

- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta Intercensal 2015. Tabulados básicos. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados> el 29 de noviembre de 2019.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019). Anuarios estadísticos y geográficos por entidad federativa 2016. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825094874> el 23 de abril de 2019.
- Kirby, P. (2004). *Is Globalisation Good for Us?: Introducing the Concept of Vulnerability (Working paper No. 129)*. Dinamarca: Institute for History, International and Social Studies-Aalborg University.
- Larrubia, R. y Navarro, S. R. (2006). *Definición de indicadores sociales para la inclusión social: teoría y práctica*. España: Área de Bienestar Social de Málaga.
- Lazarsfeld, P. (1973). De los conceptos a los índices empíricos. En R. Boudon y P. Lazarsfeld, *Conceptos e Índices*, Tomo I de *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 1-6). Barcelona: Editorial Laia.
- Lee, Y. J. (2014). Social Vulnerability Indicators as a Sustainable Planning Tool. *Environmental Impact Assessment Review*, 44, 31-42. DOI: 10.1016/j.eiar.2013.08.002
- Méndez, R. (2017). De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 9-31.
- Minujin, A. (1998). Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En E. Bustelo y A. Minujin (Eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes* (pp. 161-205). Bogotá: UNICEF/Ediciones Santillana.
- Mora, H. (2017). *La medición en ciencias sociales: representación empírica de conceptos abstractos*. ProEva, Uruguay. Recuperado de [http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/8362/mod\\_folder/content/.../h\\_mora\\_medircss.pdf](http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/8362/mod_folder/content/.../h_mora_medircss.pdf)
- Ortiz-Ruiz, N. y Díaz-Grajales, C. (2018). Una mirada a la vulnerabilidad social desde las familias. *Revista mexicana de sociología*, 80(3), 611-638.
- Paul, S. K. (2013). Vulnerability Concepts and its Application in Various Fields: A Review on Geographical Perspective. *Journal of Life and Earth Science*, 8, 63-81. Recuperado de <https://doi.org/10.3329/jles.v8i0.20150>
- Perona, N., Crucella, C., Rocchi, G. y Robin, S. (2001). Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. *Kairos. Revista de temas sociales*, 8, 1-15.
- Philip, D. y Rayhan, I. (2004). Vulnerability and Poverty: What Are the Causes and how Are They Related? (Term paper for interdisciplinary course). Bonn: International Doctoral Studies Programme at ZEF (Zentrum für Entwicklungsforschung).
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* (Serie estudios estadísticos y prospectivos No. 6). Santiago de Chile: Cepal.

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014). *Marco de referencia conceptual sobre vulnerabilidad territorial*. Quito: Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Sánchez, D. y Egea, J. C. (2010). Reflexión sobre la vulnerabilidad social: concepto, enfoques, métodos y líneas de investigación. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Congreso llevado a cabo en La Habana, Cuba.
- Santana, G. (2020). Vulnerabilidad diferencial de los estados mexicanos frente al COVID-19. *Dossier de Análisis geográfico del COVID-19*. Posición 2020. Inigo.
- Sedatu, Conapo e Inegi (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- St. Bernard, G. (2004a). *Measuring Vulnerability: Prospects for Evaluating Public Expenditure*. En R. Ramsaran (Ed.), *The Fiscal Experience in the Caribbean - Emerging Issues and Problems* (pp. 645-678). Trinidad: University of the West Indies.
- St. Bernard, G. (2004b). Toward the Construction of a Social Vulnerability Index - Theoretical and Methodological Considerations. *Social and Economic Studies*, 53(2), 1-29.
- St. Bernard, G. (2007). Measuring Social Vulnerability in Caribbean States. 8<sup>th</sup> SALISES Annual Conference Crisis, Chaos and Change: Caribbean Development Challenges in the 21<sup>st</sup> Century. Conferencia llevada a cabo en Trinidad y Tobago, del 26 al 28 de marzo.
- UN (United Nations) (2003). *Report on The World Social Situation, 2003. Social Vulnerability: Sources and Challenges*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs-United Nations.
- Wilches-Chaux, G. (1998). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo*. Perú: Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge.
- Yáñez, R. V. y Muñoz, P. (2017). Construcción metodológica para determinar la vulnerabilidad socioterritorial frente a la pobreza. *Estudios Geográficos*, 78(282), 339-372.



## **Capítulo 3. Violencia de género en la Región Centro de México: su visibilización en la vulnerabilidad socioterritorial<sup>6</sup>**

*Irma Escamilla-Herrera*

*María de Lourdes Godínez-Calderón*

Instituto de Geografía, UNAM

### **Introducción**

A lo largo de la historia de la humanidad se ha manifestado la presencia del ejercicio de la violencia en distintas formas; sin embargo, su visualización se ha modificado tanto en el abordaje y la comprensión como en la forma de evidenciarla, en particular en los últimos años del siglo pasado hasta el presente, y en especial en los distintos contextos geográfico-culturales de la sociedad, donde los tratos discriminatorios entre hombres y mujeres han prevalecido, en particular, con respecto a ellas, pero no necesariamente exclusivos.

El tema ha sido polémico desde que tanto en la medicina como en la psicología se puso en evidencia la recurrencia de las mujeres para solicitar atención médica de forma cada vez más frecuente para el tratamiento de traumatismos, los cuales normalmente planteaban que “eran por descuido o culpa propia”, así como para el manejo de afectaciones psicológicas, que paulatinamente fueron revelando la situación de que ellas eran víctimas.

En la medida en que estos estudios se ampliaron y confirmaron evidencias al respecto, se hizo necesario visibilizar el tema y problematizarlo, tanto en las especialidades de atención relacionadas como en el ámbito de las instancias oficiales responsables de la seguridad u orden público y propiamente de la salud pública, para empezar a considerarlo como un problema de seguridad pública.

---

<sup>6</sup> Este trabajo presenta resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar del Instituto de Geografía de la UNAM.

Fue así que se requirió la intervención de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 para reconocer las manifestaciones de violencia de género como una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

En el contexto latinoamericano, la problemática es generalizada, la expresión más grave son los feminicidios, que no sólo implican el último extremo de la cadena, sino lo que deriva de las afectaciones respecto a los familiares, la economía, la sociedad, la política.

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2018 más de 3 000 mujeres fueron asesinadas por razones de género en Latinoamérica, lo cual, de acuerdo con Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal:

es el extremo del continuo de violencia que viven las mujeres en la región. Las cifras recopiladas por la Cepal, en un esfuerzo por visibilizar la gravedad del fenómeno, dan cuenta de la profundidad que alcanzan los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos en la región (Cepal, 25 de noviembre de 2019).

En esta investigación se identifica que la expresión de la violencia en sus distintas manifestaciones no sólo se relaciona con situaciones de pobreza de la mujer, sino que puede reproducirse en cualquier contexto socioeconómico, aunado a las características territoriales donde ellas habitan, de donde se derivan preguntas al respecto: ¿existe una diferenciación espacial en el territorio nacional del comportamiento violento hacia las mujeres?, ¿esto incide en la predominancia de uno o varios tipos de violencia?, incluso, ¿por qué a pesar de la normatividad existente, las innumerables campañas de sensibilización para evitar la violencia de género y su abordaje en distintas disciplinas para su comprensión y erradicación esto no se ha logrado e incluso en algunos espacios se ha exacerbado? Estas preguntas guían el desarrollo del presente trabajo para identificar las variaciones territoriales del comportamiento de las distintas violencias en una de las regiones geoeconómicas más dinámicas del país, la Región Centro (RC).

La metodología empleada parte de la revisión y el análisis de elementos que han abordado la problemática desde distintas ópticas de conocimiento. La fuente de consulta de datos oficiales es la proporcionada por el Instituto Nacional de

Estadística y Geografía (Inegi) a través de la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) levantada en 2016, la cual mide las relaciones en los hogares y las experiencias de las mujeres en la escuela, el trabajo y la comunidad en los distintos tipos de violencia.<sup>7</sup> Una vez determinadas las variables que sustentarían esta primera fase de la investigación, se generó la base de datos para su procesamiento y se integró al sistema de información geográfica (SIG) para la visualización en la base cartográfica, con el fin de identificar el comportamiento espacial de las variables para su análisis e interpretación.

La primera fase del diagnóstico de la investigación aquí presentado tiene en cuenta los indicadores cuantitativos para reconocer las dimensiones de su extensión. Este estudio se complementará en trabajos posteriores al cruzar información con variables sociodemográficas que ampliarán la visión de la problemática y permitirán visibilizar en cuáles espacios se puede agudizar, con la finalidad de proponer una intervención más directa y recomendar estrategias de participación o mediación, considerando la caracterización de las personas agredidas.

En ese sentido, se plantean como objetivos los siguientes: evidenciar la presencia de las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres como elemento base/guía, analizar las manifestaciones de violencia atravesadas por el género dentro de la vulnerabilidad socioterritorial y representar el comportamiento espacial de las violencias en la región de estudio para incidir en las posibilidades de prevención y generación de una conciencia pública al respecto.

## **Conceptualización de la violencia**

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002), la violencia se refiere al uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte; si se identifica particularmente con violencia de género, se refiere a cualquier acción u omisión hacia una persona, derivada de su condición de género, orientación y/o preferencia sexual, y que resulte en daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte.

---

<sup>7</sup> Las unidades de observación son viviendas particulares y la población objetivo mujeres de 15 años y más residentes en las mismas. La muestra fue en más de 142 mil viviendas, y el periodo de levantamiento se realizó del 3 de octubre al 18 de noviembre de 2016.

La violencia es una expresión de subordinación tanto por quien la ejerce como por quien la sufre, donde se manifiesta una relación desigual que permite prevalencia de la persona más fuerte respecto a la débil como una forma de perpetuar un ejercicio de poder y de subordinación, esto es, imponer la voluntad de uno respecto a los otros atendiendo prácticas violentas que pueden ejercerse entre padres, madres, hijos e hijas, y lamentablemente pueden transmitirse y perpetuarse de generación en generación, basadas en la desigualdad de poder (Incháustegui, 2012).

La violencia puede presentarse en los ámbitos familiar, laboral, escolar, así como en las relaciones de pareja, y expresarse de forma física, psicológica, sexual, virtual, patrimonial, lo que vuelve compleja la forma de interpretarla, ya que las víctimas de violencia pueden ser afectadas en uno o más ámbitos y de diversas formas, desde lo sutil hasta lo severo, dependiendo de la escala de violencia (Valdez-Santiago *et al.*, 2006).

La mayor impunidad de la violencia de género de los hombres contra las mujeres se manifiesta en espacios sociales donde prevalece la inseguridad urbana o rural, formas de convivencia social conflictiva o delictiva, estructuras jerarquizadas, patriarcales, aunada a una cultura autoritaria y violenta.

Cuando la violencia se presenta de manera específica contra las mujeres puede tener como resultado amenazas, maltrato, lesiones y daños asociados a su exclusión, subordinación, discriminación y explotación, ya sea de niñas, jóvenes, adultas o adultas mayores (UNAM, 2015); a estos planteamientos cabe agregarse la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada (ONU, 1993).

La violencia contra las mujeres fue visibilizada y reconocida como problema social durante la realización de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en México en 1975 (UN, 1976), y comenzó a trabajarse para reconocerla como problema de salud pública y de derechos humanos, por lo que la intervención de los organismos internacionales en distintas reuniones,<sup>8</sup> especialmente

---

<sup>8</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), Consejo Económico y Social (1990), Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito. Tratamiento del delincuente (1990), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992), Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena (1993), Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), nombramiento del Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer con Inclusión de sus Causas y Consecuencias en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1994), aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, OEA, 1994), Cuarta Conferencia de la

en el decenio de los noventa, fue fundamental para la generación de acuerdos y protocolos de acción específica contra esta situación, que validaría incluso hablar de violencias.

No obstante los avances en materia de normas y leyes, las violencias contra las mujeres persisten y se agudizan como problema psicosocial, que requiere modificar los patrones culturales, ya que, como reveló la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (INSP, 2003, p. 15): “una de cada cinco usuarias de los servicios de salud pública de México ha sido afectada por alguna forma de violencia”; aunado a que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 44% de las mujeres que admitieron haber vivido violencia, más de la mitad padece al menos dos tipos de violencia y 25 de cada 1 000 sufren los cuatro tipos de violencia (emocional, económica, física, sexual) (Inegi, 2003), ya que las condiciones culturales, económicas y sociopolíticas aún propician la discriminación femenina y persisten relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. De ahí que la manifestación de las violencias contra las mujeres no respete edad, condición social, nivel educativo, raza, lengua, lo cual se ha evidenciado en las últimas Endireh (Inegi, 2006; 2011; 2016), donde se constata que se han mantenido porcentajes superiores a 50% en grupos de edad desde los 15 hasta más de 60 años, y han alcanzado porcentajes cercanos a 70% entre grupos de edad de los 20 a los 24 años, de 30 a 34 y de 40 a 44 en los ámbitos en que se desenvuelven cotidianamente, sea en su hogares, en la escuela, en la vía pública, lo que afecta sus desempeños y genera daños en su salud física y emocional.

Ante esta realidad, distintas instancias y organismos se han dado a la tarea de detectar y cuantificar la violencia contra las mujeres en México: organismos oficiales, como el Inegi, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (Incháustegui, Olivares y Riquer, 2010; Suárez de Garay, Gutiérrez y Estrada, 2015), así como organismos no gubernamentales (ONG), que a lo largo y ancho del país y con distintos apoyos la atienden desde diferentes propuestas, lo que ha derivado en aglutinarlas a través del Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres (Siesvim) puesto en marcha en 2017, disponible en su portal (<https://sc.inegi.org.mx/SIESVIM1/>).

La academia también se ha dado a la tarea de analizar la problemática para sensibilizar a la comunidad, como objeto y sujeto de estudio, así como de con-

---

Mujer en Beijing (1995) y Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (1997).

cientizar a los colectivos en instituciones escolares, universitarias y de la sociedad civil para acabar con la discriminación hacia las mujeres y la violencia. Su abordaje ha sido a través de la óptica de las distintas disciplinas: ciencias de la salud (medicina, psicología), ciencias de la comunicación, sociología, economía, geografía. Entre algunas autoras y autores pueden mencionarse: Izquierdo (1998), Contreras (2008), Falcón (2004), Jiménez (2007), Tavera (2008), Damián (2006; 2012) y Baca y Vélez (2012).

Esta acción representa un aporte para su abordaje a partir de datos lo más certeros posibles en cantidad y calidad con el fin de detectar dónde, cuándo, cómo se manifiestan las violencias en sus distintas modalidades, y con ello dirigir los esfuerzos de políticas públicas para disminuirlas y erradicarlas en el menor tiempo posible. Con esta herramienta, los diagnósticos deben realizarse en varias escalas socioespaciales para medir impactos e incidir en el combate a las desigualdades que la sustentan.

Existe entonces una necesidad de identificar el comportamiento de agresiones a las mujeres en sus espacios circundantes a distintas escalas espaciales, desde la local hasta la nacional, atravesando la municipal en las entidades federativas, ya que aún en las entidades más tradicionalistas o conservadoras hasta las más vanguardistas se manifiesta esta problemática, que no debe soslayarse, pues ningún esfuerzo será suficiente mientras persista esta carga social frente a las mujeres, desde las niñas hasta las adultas mayores.

## **Vulnerabilidad socioterritorial de la violencia**

La violencia, como variable de análisis dentro de la vulnerabilidad socioterritorial, es necesaria como producto de conocimiento situado en el que se involucran el contexto, las subjetividades y las experiencias para entenderla dentro del ámbito de la sociedad y pretender modificar tendencias para un cambio social, ya que es parte de la realidad espacio-temporal tanto a escala local como nacional, esto es, atender las escalas macro y micro de las violencias a partir del lugar, como afirma Monk (1995), categoría que importa en la producción de conocimientos situados y predominio de la geografía feminista en la selección de temas estudiados. Se considera así el territorio como el elemento base para la aplicación de políticas sociales, dado que prácticamente es donde las sociedades viven, se relacionan y desarrollan su vida cotidiana.

Atendiendo el planteamiento de Muñoz (2007), se utiliza la noción de vulnerabilidad socioterritorial a partir del hecho de que resulta fundamental instalar

una perspectiva territorial en las decisiones, con la finalidad de superar la parcialidad sectorial de éstas y producir cambios en la situación de vulnerabilidad de la población, así como una integración territorial y sectorial efectiva.

Por otra parte, Arriagada (2001, p. 11) dice acerca del concepto de vulnerabilidad que:

tiene sus cimientos en las diferencias socioeconómicas que se dan en la sociedad, comprendiendo que se refiere a desventajas o riesgos que la movilización de los activos del que disponen las personas, hogares, comunidades y territorios, no permitan aprovechar oportunidades de integración y movilidad social o contrarrestar riesgos de pérdidas de bienestar.

Para Yáñez, Muñoz y Dziekonski (2017) el concepto parte de las ciencias humanas y sociológicas que es adoptado y enriquecido por expertos en desarrollo y pobreza, “se vincula desde el punto de vista social con situaciones de indefensión, temor e inseguridad que las personas viven, relacionadas a problemas de desocupación, bajos ingresos y dificultades en el acceso a servicios básicos”, se enfoca en el caso concreto de la vivienda, que es la escala micro de la expresión de la vida cotidiana, el espacio privado donde se reproducen distintas manifestaciones de violencia, aunque el espacio público sea donde el predominio resulte mayor.

Para el contexto latinoamericano, Pizarro (2001, pp. 10-13) plantea la vulnerabilidad como lo más distintivo de la realidad social en los años noventa, donde persisten la pobreza y la mala distribución del ingreso que constatan carencias y desigualdades propias del capitalismo subdesarrollado, en que la vulnerabilidad parece ser un rasgo social dominante propio del nuevo patrón de desarrollo en los países de la región en las distintas dimensiones de la vida social: trabajo, capital humano, capital físico del sector informal y relaciones sociales. Lamentablemente, a 20 años del nuevo siglo, la situación persiste.

Estas dimensiones se reflejan acentuadamente en los contextos urbanos donde se manifiesta el aumento de la indefensión de las personas; si bien tales contextos presentan similitudes en cuanto a altas concentraciones de población en determinados espacios, equipamiento urbano en variadas condiciones, predominio de actividades comerciales y de servicios, diversos tipos de vivienda, etcétera, también se reproducen disparidades territoriales derivadas de desigualdades socioeconómicas y socioambientales que hacen concebir los contextos geográficos urbanos como producto social, donde se reconoce el espacio a partir de desigualdades derivadas de las relaciones sociales.

En estas relaciones sociales, en la mayor parte de ámbitos espaciales, culturales y temporales existe entonces una relación de subordinación de las mujeres con respecto a los hombres, cuya intensidad experimenta diferencias regionales; en esta subordinación, en un sistema patriarcal, ellos se apropian del trabajo de ellas y su ideología en beneficio propio, que termina por vulnerarlas desde distintos ámbitos (Sabaté, Rodríguez y Díaz, 1995) a través de la infravaloración social y económica, y/o la discriminación, que en un determinado punto de quiebre termina por manifestarse a través de la violencia de género.

### **Marco espacial**

La RC representa una quinta parte del territorio en cuanto a las siete entidades federativas que la integran: Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Del total de municipios existentes en el país, en esta región representan 22.5%, esto es, cerca de la cuarta parte a nivel nacional y, en cuanto a la superficie que ocupan, apenas les corresponde 5% del total del territorio (Figura 10).

La encuesta intercensal 2015 concentró 32.9% de la población total; 34.5% de la población económicamente activa, tanto ocupada como desocupada, y 32.6% de la población inactiva (Inegi, 2015).

El crecimiento demográfico en la RC ha sido dinámico, en los últimos 40 años pasó de 15 millones de habitantes a 39 millones, la tasa de crecimiento entre los años setenta y ochenta fue superior a la media nacional, 4.0 respecto a 3.3, y su mayor concentración se registró en las principales zonas urbanas. En la RC se localizan 13 zonas metropolitanas, entre ellas, la más importante tanto a nivel regional como a nivel nacional es la Zona Metropolitana del Valle de México, integrada por 16 alcaldías, 59 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo, con la cual se establecen flujos de personas y bienes intra e interregionalmente.

Las zonas metropolitanas de Puebla, Querétaro y Cuernavaca (en las respectivas entidades y la última localizada en Morelos) duplicaron o triplicaron su población y concentraron actividad económica, en especial, industrial, comercial y de servicios que favoreció la migración en éstas, así como en otras ciudades de menor tamaño; se generaron nuevos corredores urbanos y núcleos de concentración económica y poblacional, y la movilidad de bienes y servicios fue más funcional en cuanto a movimientos laborales.

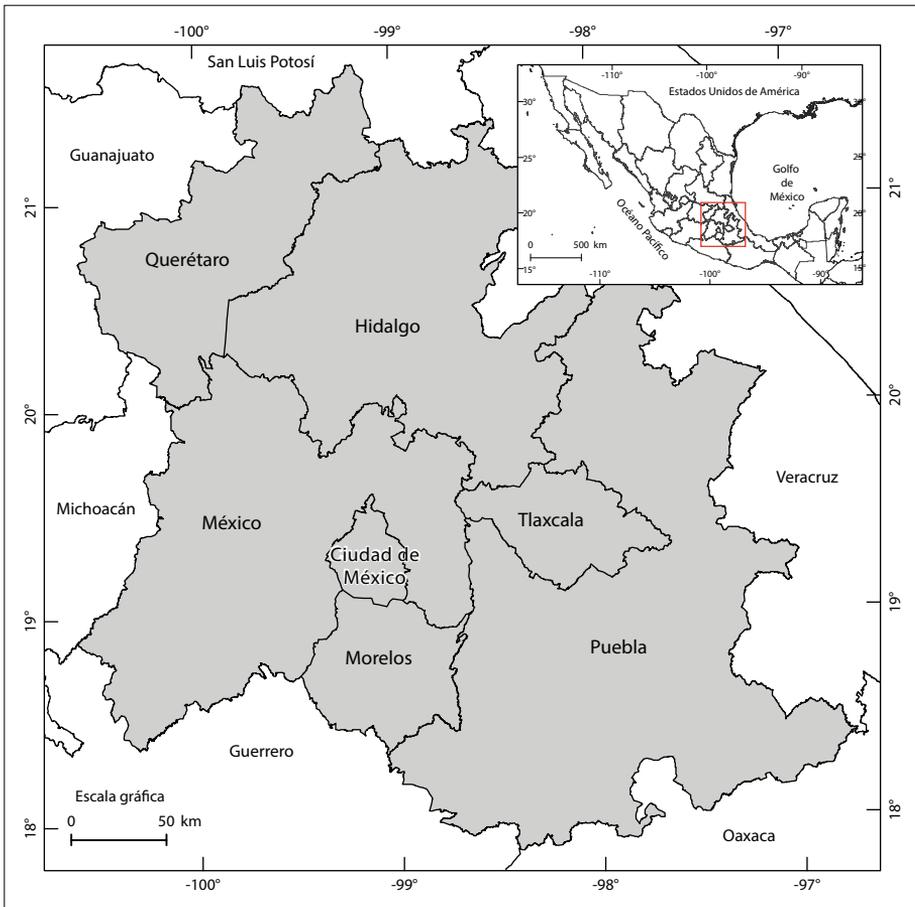


Figura 10. Localización de la Región Centro de México. Fuente: elaboración propia con datos de MGM (2010).

Puede afirmarse que el dinamismo de la actividad económica también tiene incidencia en las características sociodemográficas de los habitantes de la región y en las formas de relacionarse afectiva, social y culturalmente en los ámbitos en que se desenvuelven, considerando que se manifiestan condiciones de desigualdad entre las formas de organización social y que de ellas pueden derivarse situaciones específicas de violencia que interesa evidenciar en esta investigación.

## Marco de referencia

En sus diferentes manifestaciones, la violencia, en particular la de género y bajo la óptica de los distintos organismos internacionales, como se ha mencionado, engloba elementos clave para su abordaje tales como: 1) el factor de riesgo por el hecho de ser mujer, independientemente del grupo de edad al que pertenezca; 2) refiere agresiones físicas, psicológicas, sexuales y amenazas al respecto; 3) las agresiones pueden darse en el ámbito de lo público o lo privado, y 4) se mantiene la subordinación de la mujer al hombre. Estos elementos inciden en la discriminación y el desequilibrio de poder entre mujeres y hombres en el contexto de la sociedad (De la Peña, 2007).

Entre los diversos factores que perpetúan la violencia pueden mencionarse los culturales, los económicos, los legales y los políticos. Los factores culturales incluyen las definiciones culturales de los roles sexuales apropiados para mujeres y hombres, el cumplimiento de los roles en las relaciones, los valores que dan a los hombres derechos de propiedad sobre mujeres y niñas y la aceptación de la violencia como medio para resolver conflictos. Entre los factores económicos están los siguientes: dependencia económica de las mujeres respecto a los hombres; limitado acceso de ellas a dinero y créditos, y al empleo y la educación, y leyes discriminatorias sobre herencias, derechos de propiedad y uso de tierras comunales. Entre los factores legales se cuentan menor estatus legal, bajo nivel de formación legal y falta de sensibilidad en el tratamiento de niñas y mujeres por autoridades policíacas y ministeriales. Entre los factores políticos se numeran la infrarrepresentación de las mujeres en el poder, en la política y en los medios de comunicación; su falta de organización como fuerza política, y su falta de participación en el sistema político, aunque esto está modificándose de manera paulatina, tanto a través del establecimiento de cuotas de género como por el interés en incidir en las decisiones que les pueden permitir una mejor condición de vida digna y segura.

Aunado a éstos también se manifiestan tipos y formas de maltrato como el psicológico, así como aislamiento, abuso social, control y dominio, amenazas, chantaje emocional, violencia física y violencia sexual, en donde se presentan conductas utilizadas por el agresor, que persigue objetivos específicos, conductas que derivan en consecuencias en la mujer: disminución de la autoestima, aislamiento, dependencia, miedo, temor, intimidación, humillación, sufrimiento emocional (Jiménez, 1999). Estas conductas comúnmente evolucionan con el paso del tiempo: en sus inicios, de manera verbal, para posteriormente convertirse en agresiones físicas de moderadas a graves, muy graves y, en una última fase, lamentablemente fatal, que producen la muerte.

De acuerdo con lo anterior, las violencias representan elementos de análisis multicausales y multifactoriales que pueden abordarse entre personas de diferente o mismo sexo, desde la diversidad sexual y entre distintos grupos etarios, a través de explicaciones teóricas psicológicas, sociológicas y feministas. Desde la teoría crítica feminista, no debe perderse de vista que muestra una construcción social en que la desigualdad entre los sexos representa la esencia del análisis y que la dimensión estructural de las relaciones está presente, al igual que sus condiciones materiales de vida (Posada, 2008).

### **Violencias manifiestas en la RC**

De lo mencionado puede afirmarse que la manifestación de las violencias está presente a nivel nacional, y en particular en la RC, no sólo por la reproducción tradicional de los papeles asignados entre mujeres y hombres, la visión del ámbito doméstico y privado respecto al público y las visiones estereotipadas sobre lo que son ellos y ellas desde una perspectiva esencialista (Maquieira, 2001). La expresión cultural está presente, sin duda, pero es necesario atender a que las diferencias esenciales entre hombres y mujeres se crean por las relaciones sociales y de desigualdad que se han manifestado a lo largo de la historia, y ésta última es la que construye distinciones y diferencias, desigualdad de derechos que genera comportamientos para ellos y para ellas dentro y fuera del hogar, que sin lugar a dudas requieren una transformación de estas relaciones.

A continuación se ponen en evidencia las violencias experimentadas por las mujeres que habitan en la RC para mostrar una parte de la realidad socioterritorial sobre este tema.

#### *Violencia en el ámbito comunitario*

En el ámbito comunitario, la Figura 11 identifica tres tipos de violencia prevalentes en 2016: emocional, física y sexual; esta última alcanza el mayor porcentaje, 34%, cuatro puntos debajo del total nacional que alcanzó 38%. Al comparar el comportamiento en la RC, el porcentaje total de la violencia es 10 puntos porcentuales mayor que el nacional, esto es, 48%, y coincide también que la violencia sexual es la predominante, con 42%, casi 15 puntos porcentuales superior a la nacional, y la violencia experimentada, tanto a lo largo de la vida de las encuestadas como en los últimos 12 meses, representa porcentajes superiores

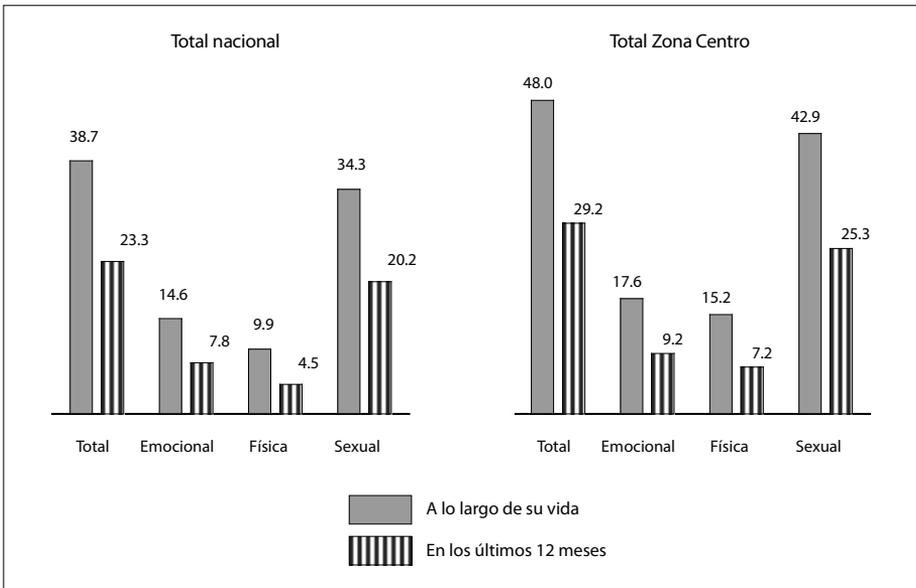


Figura 11. Prevalencia de violencia en la comunidad contra las mujeres de 15 años y más, por tipo de violencia y periodo de referencia. Fuente: elaboración propia con datos de la Endireh (Inegi, 2016).

respecto a los nacionales, lo que evidencia la concentración de una problemática por afrontar de manera puntual y eficiente.

La Ciudad de México registró el mayor porcentaje, en parte comprensible dadas las dimensiones territoriales versus la concentración de población, seguida del Estado de México y Querétaro. En las tres entidades los porcentajes son superiores a la media nacional, lo cual pone en evidencia la agudeza de este tipo de violencia para un abordaje desde varios frentes a fin de disminuirla en el menor tiempo. En contraparte, la entidad con menor porcentaje se registró en Tlaxcala. En este mismo ámbito, la violencia emocional y la física a nivel regional fue de 17 y 15%, que también representan valores superiores a la media nacional.

El análisis del ámbito comunitario de la violencia implica tomar en consideración muchas variantes, ya que la territorialidad puede variar desde lo más cercano a la vivienda de las mujeres hasta kilómetros de distancia, en sus recorridos diarios, ya sea el camino a la escuela, al trabajo, a la atención médica, al mercado, a las compras, para desempeñar su actividad cotidiana; o bien cuando acuden a actividades lúdicas o de recreación (parques, jardines, centros culturales, ferias o

fiestas comunales), y estos desplazamientos ya sea caminando o en sistemas de transporte (Metro, Metrobús, taxi, microbús). En cualesquiera de los espacios de desplazamiento y en medios para hacerlo, en todas las mujeres pueden ser objeto de agresiones, principalmente de tipo sexual, sean piropos groseros u ofensivos, intimidación verbal o física, acecho, abuso sexual o incluso violación.

Si bien las agresiones son en el ámbito público, debe fijarse la atención en trabajar desde el ámbito doméstico y privado, en las casas, entre todos los miembros de la familia y ocupantes de la vivienda, para contrarrestar los comportamientos en la esfera de lo social y diferenciados para hombres y mujeres.

### *Violencia en el ámbito familiar*

Muy relacionado con el ámbito comunitario hay que referirse al ámbito familiar, dada la estructura de la sociedad y los papeles y roles que se les han asignado a hombres y mujeres de forma diferencial y se han traducido en relaciones de desigualdad. La RC muestra porcentajes superiores a la media nacional a nivel total y, en particular, en la violencia emocional y física, con 11, 9 y 3%, respectivamente, contra los valores a nivel nacional de 10, 8 y 2%. La violencia en el ámbito familiar de orden sexual y económico o patrimonial registró comportamientos similares a nivel nacional y regional, con 1.1 y 3.1% respecto a 1.2 y 3.4%, respectivamente, lo que muestra una veta por estudiar ante el comportamiento similar en ambas escalas territoriales.

Es un hecho que en los hogares de la RC las mujeres padecen de violencia emocional en primer lugar, seguida de la económica o patrimonial, y, en tercer lugar, la física, sin soslayar que también hay presencia de violencia sexual. Todas y cada una de esas manifestaciones marcan desigualdades que construyen diferencias, generan sufrimiento e injusticias y vinculan a las mujeres con la vida doméstica sin cuestionar la división entre la familia y la sociedad cuando se instrumentan formas de poder.

La Figura 12 permite observar que en todas las entidades la violencia emocional prevalece y en cuatro de ellas supera la nacional. El Estado de México registró el mayor porcentaje, le siguen Querétaro y Puebla, así como Hidalgo; el estado que registró el menor porcentaje fue Morelos. Esta manifestación de la violencia dentro del lugar donde las mujeres deberían “sentirse seguras”, como su hogar, lamentablemente vulnera su autoestima cuando son objeto de amenazas, insultos y ofensas que en mayor o menor grado afectan el tejido familiar en la relación padre-madre-hijos (Figura 12).

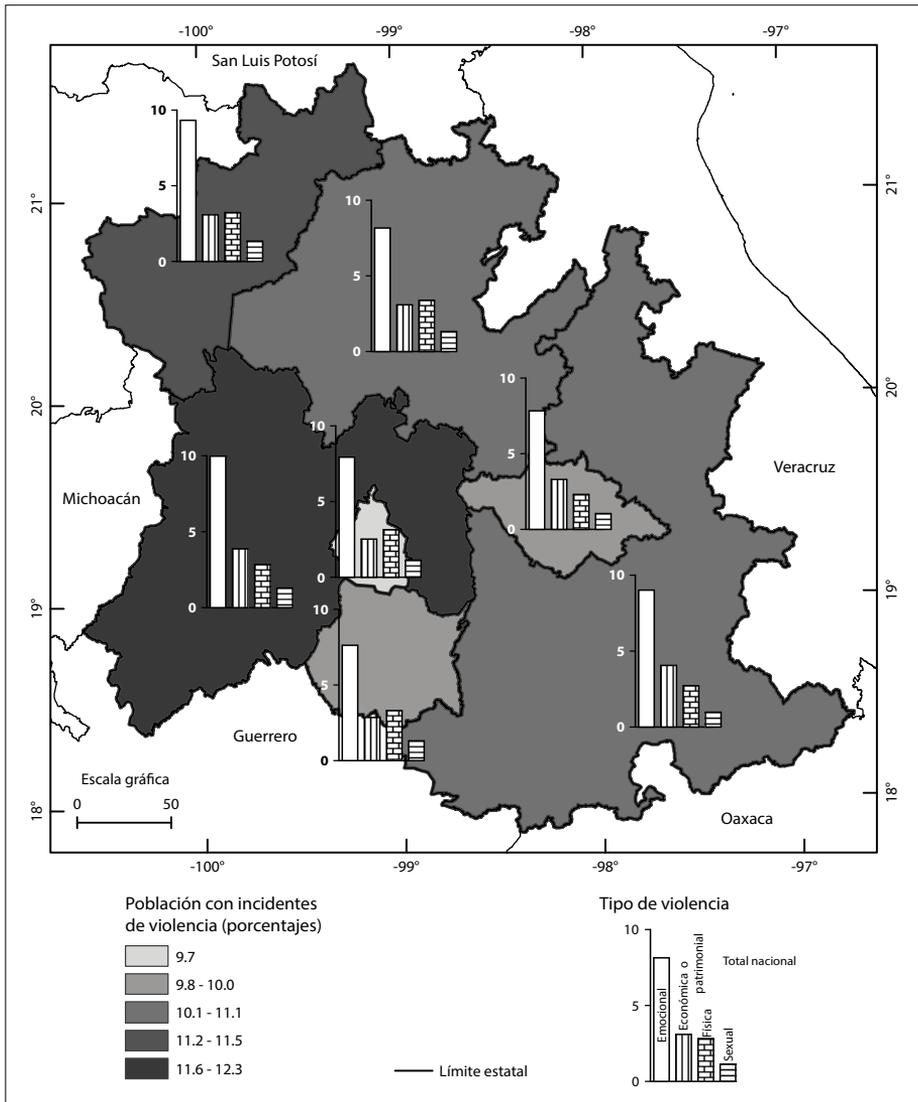


Figura 12. Región Centro de México. Mujeres de 15 años y más, según condición y tipo de violencia en el ámbito familiar a lo largo de su vida. Fuente: elaboración propia con base en la Endireh (Inegi, 2016).

Si a ello se agrega que también las mujeres pueden sufrir violencia económica o patrimonial, física y sexual, puesto que pueden ser objeto de varias agresiones cuando alguna de ellas ya ha sido manifiesta, lo cual está en íntima relación con lo que sucede y se desenvuelve de manera cotidiana en las familias, puede desencadenarse otra serie de comportamientos entre los integrantes de ésta: entre los agresores, sobre quienes recae la agresión (mujeres) y las agredidas hacia otros familiares, lo que complica la salud mental de la familia en su conjunto. Estos incidentes de violencia intradoméstica, en particular la física y sexual, pueden traducirse en agresiones posteriores en la esfera pública, también hacia las mujeres, como reflejo de las experiencias cotidianas que viven, por lo que es necesario incidir en la atención a nivel de los hogares para minimizar las violencias en la esfera pública.

Las encuestas atienden la información entre quienes sufren la o las agresiones, por lo que falta atender y remediar la otra parte del ejercicio de la violencia, los agresores, quienes puede suponerse que difícilmente la reconocerán o admitirán, aun tomando como instrumento de medición la propia vivienda. Debe trabajarse en este aspecto de los ámbitos diferenciados para las mujeres y para los hombres.

La forma de desarticular situaciones violentas principalmente en los centros de apoyo es para proveer a las mujeres de recursos que les permitan “ver” cómo la violencia que sufren no es un problema individual, sino social, por lo tanto, la actitud para enfrentarla y aprovechar y utilizar los servicios que se les brindan en estos centros es clave para salir de la situación, lo que Saucedo (2002) identifica como desestructuración de la violencia.

### *Violencia de pareja*

Este tipo de violencia, en sus cuatro tipos de expresiones, registra porcentajes mayores respecto a sus contrapartes a nivel nacional. Las mujeres, tanto a lo largo de sus relaciones de pareja como en el último año, según la encuesta, han sufrido en mayor porcentaje violencia emocional en 50%, que no deja huella en el físico, sino en los comportamientos y enfrentamientos de la vida cotidiana, que ellas pueden superar o no según el grado o nivel de agresiones a las que hayan sido sujetas. En orden de importancia, le sigue la violencia económica o patrimonial, también con un porcentaje alto (46%), y en menor proporción, la física y la sexual, con 23 y 19%. Las manifestaciones de este tipo pueden dejar marcas psicológicas difíciles de enfrentar, ya que no siempre cuentan con apoyo profesional, o no lo consideran necesario y, por tanto, no lo buscan, lo cual puede incidir en una calidad de vida personal y familiar deteriorada.

Las entidades donde se registraron los mayores porcentajes fueron Ciudad de México y Estado de México, y en tercer lugar, Querétaro, por lo que debe trabajarse con actividades bien focalizadas dada la cantidad de población asentada en estas entidades, y la concentración de ésta requiere más esfuerzos para abarcarla en tiempo y forma de manera equilibrada (Figura 13).

### *Violencia en el ámbito escolar*

Lamentablemente, en el ámbito escolar las violencias también están presentes en 27%, y si bien se registran los tres tipos, la que aparece en mayor porcentaje es la física, que alcanzó 17%; seguida de la sexual, con 12%; la emocional, con 11%, y las otras dos se mantienen con porcentajes similares en cada una de las entidades federativas, con valores de alrededor 10% (Figura 14). Cabe hacer notar que el estado de Querétaro registró los mayores porcentajes en los tres tipos de violencia, superiores al promedio nacional, así como el porcentaje más alto de incidentes en la escuela: alcanzó 20% en la violencia física y 15% en los otros dos tipos, seguido de la Ciudad de México, que reportó 19%, y el Estado de México, con 18%. La incidencia de violencia en el ámbito escolar correspondió a casi 2 de cada 10 mujeres mayores de 15 años encuestadas. Nuevamente a Tlaxcala le correspondió el menor valor, con 13% en violencia física.

Esta situación requiere una atención especial para identificar por qué Querétaro alcanzó los mayores porcentajes, superando a la Ciudad de México, aun cuando la entidad cuenta con una estructura más tradicionalista en su conformación social; sin embargo, en los últimos años ha experimentado un crecimiento demográfico influenciado por el proceso migratorio dado el impulso económico que se ha presentado por la instalación de industrias de transformación, automotrices y aeroespaciales, así como maquiladoras, que ha atraído población migrante en busca de oportunidades de empleo.

### *Violencia laboral*

Si se atiende el rubro laboral, el porcentaje regional de violencia laboral supera al nacional 19% contra 16%; respecto de sus manifestaciones, la de índole la física y/o sexual es de 13% contra 11%, y la emocional es de 12% contra 10%. Los porcentajes mayores de incidentes de violencia laboral correspondieron a Ciudad de México y Querétaro (21%), y Estado de México (19%). En este caso, la encuesta integró la violencia física y sexual en un solo rubro, y nuevamente Querétaro, Estado de México y Ciudad de México registraron los mayores porcentajes con

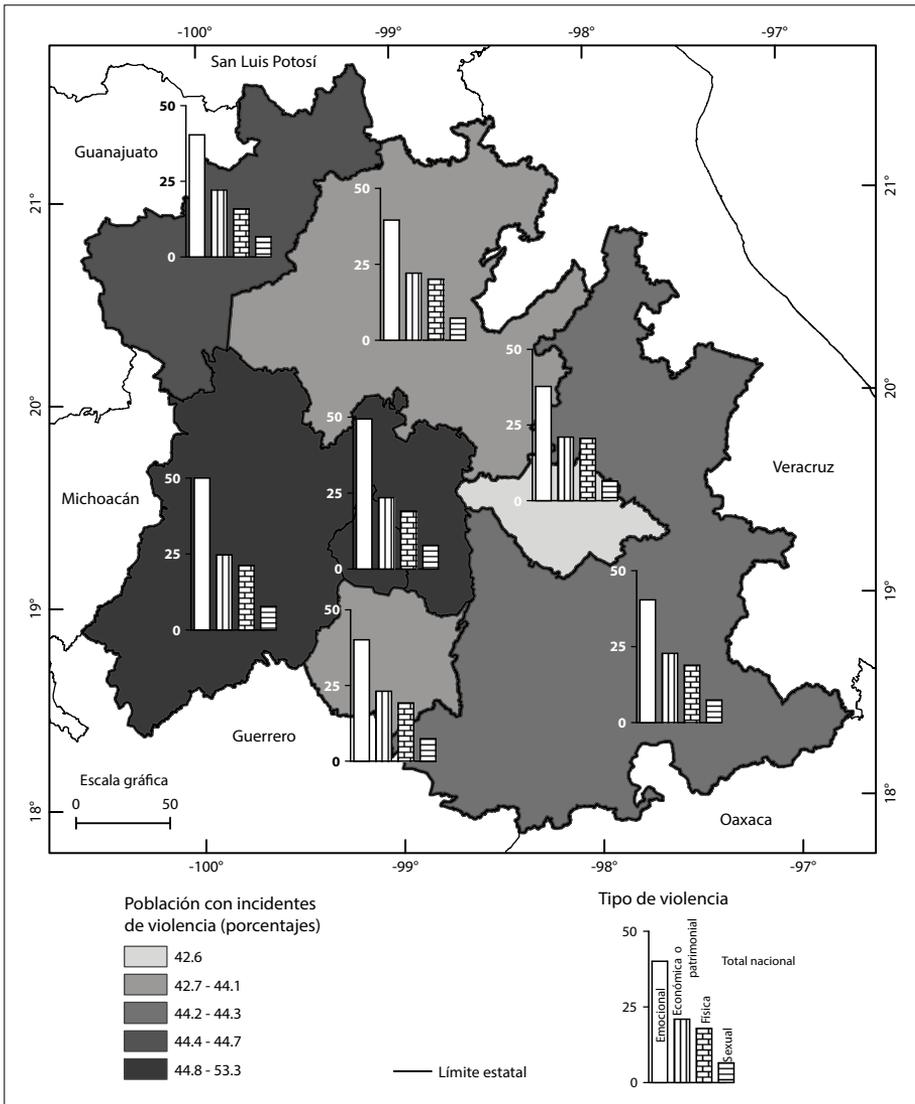


Figura 13. Región Centro de México. Mujeres de 15 años y más, según condición y tipo de violencia de pareja a lo largo de la relación. Fuente: elaboración propia con datos de la Endireh (Inegi, 2016).

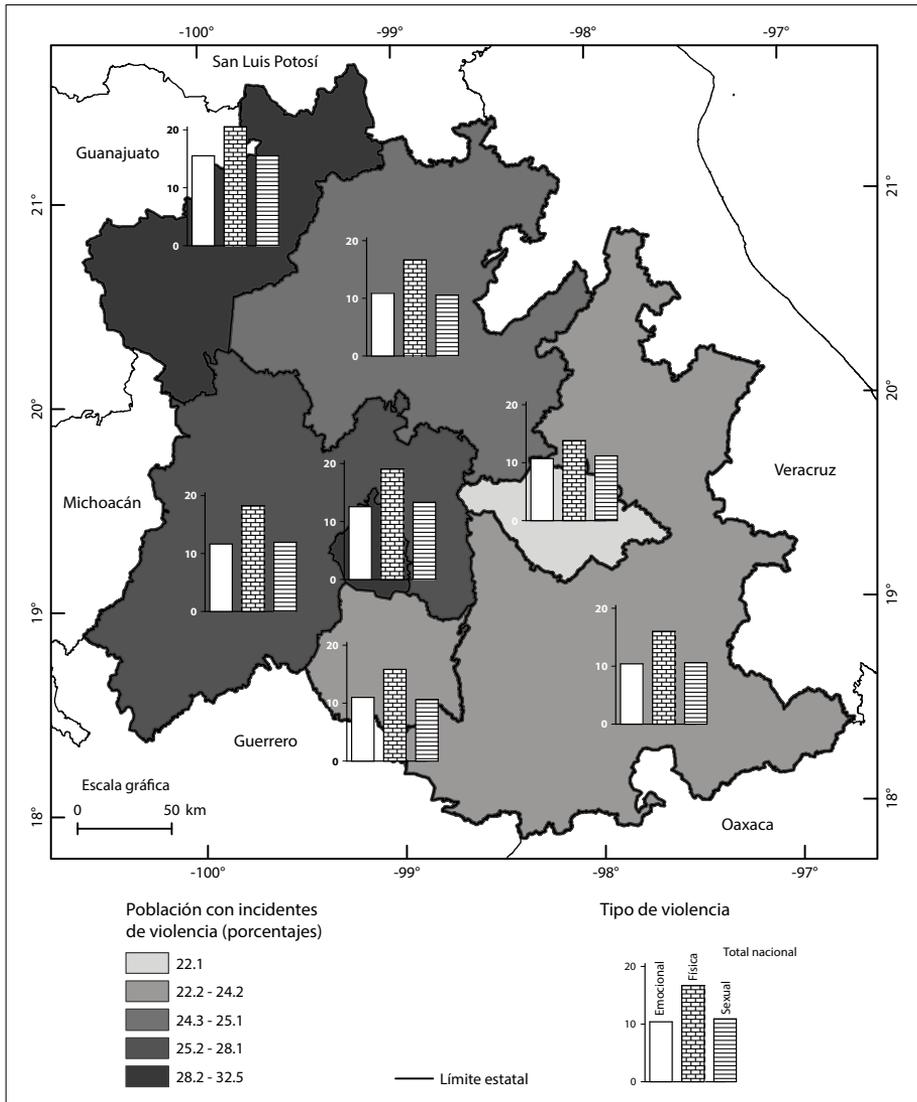


Figura 14. Región Centro de México. Mujeres de 15 años y más según condición y tipo de violencia a lo largo de su vida escolar. Fuente: elaboración propia con base en la Endireh (Inegi, 2016).

valores superiores a la media nacional; a Puebla le correspondió el porcentaje más bajo con 9%. En cuanto a la violencia emocional, correspondió a la Ciudad de México el porcentaje más alto, seguida de Querétaro y Estado de México. Los menores valores fueron registrados en Tlaxcala e Hidalgo (Figura 15).

Las agresiones a las mujeres en el ámbito laboral generalmente provienen de sus propios compañeros de trabajo, en su condición de iguales, pero también en un orden jerárquico se presenta violencia del patrón o jefe, de algún supervisor o coordinador, y en niveles más altos, de gerentes, directivos y ejecutivos; también pueden experimentar violencia por parte de los clientes o familiares del patrón. En la última Endireh los datos arrojaron que, en promedio, cada mujer tuvo tres agresores en el último año, lo cual, además de grave, multiplica y afecta su condición de salud mental, pues cada manifestación de agresión la hace enfrentarse a cuestionamientos acerca de qué fue lo que derivó el hecho de que fuera agredida, y de manera distinta, según cada agresor.

La mayor parte de las agresiones se presentan en las propias instalaciones del trabajo y, en menor medida, en las inmediaciones, aunado a que en los trayectos de casa al trabajo, y a la inversa, son objeto de agresiones en el transporte público.

A este ámbito de violencia laboral puede agregarse prevalencia de discriminación cuando no se les presentan las mismas oportunidades para ascender por el hecho de ser mujeres y cuando a trabajo igual o mismo puesto se les ofrece menor salario. Asimismo, atentan contra su capacidad intelectual al señalarlas como no ser adecuadas o buenas para la labor que se requiere, o bien al limitar su desarrollo profesional para favorecer a algún hombre. A esto puede agregarse la discriminación al solicitar pruebas de embarazo como requisito para trabajar o continuar trabajando; también por su edad, estado civil y/o por tener hijos pequeños.

## **Discusión**

Las violencias analizadas en la RC presentan en todos los casos porcentajes superiores al promedio nacional, lo cual comienza a marcar diferencias espaciales en el comportamiento de cada una. La organización socioespacial en las entidades que la integran debe estudiarse con mayor detalle y bajar la escala de análisis para detectar qué municipios o localidades representan focos rojos que requieren atenderse con medidas más enérgicas, y evitar que se lesione y vulnere la integridad física y mental de las mujeres que ahí viven.

A pesar de la existencia de programas oficiales y no gubernamentales para la atención a la violencia de género, aún persisten comportamientos en la ocurrencia

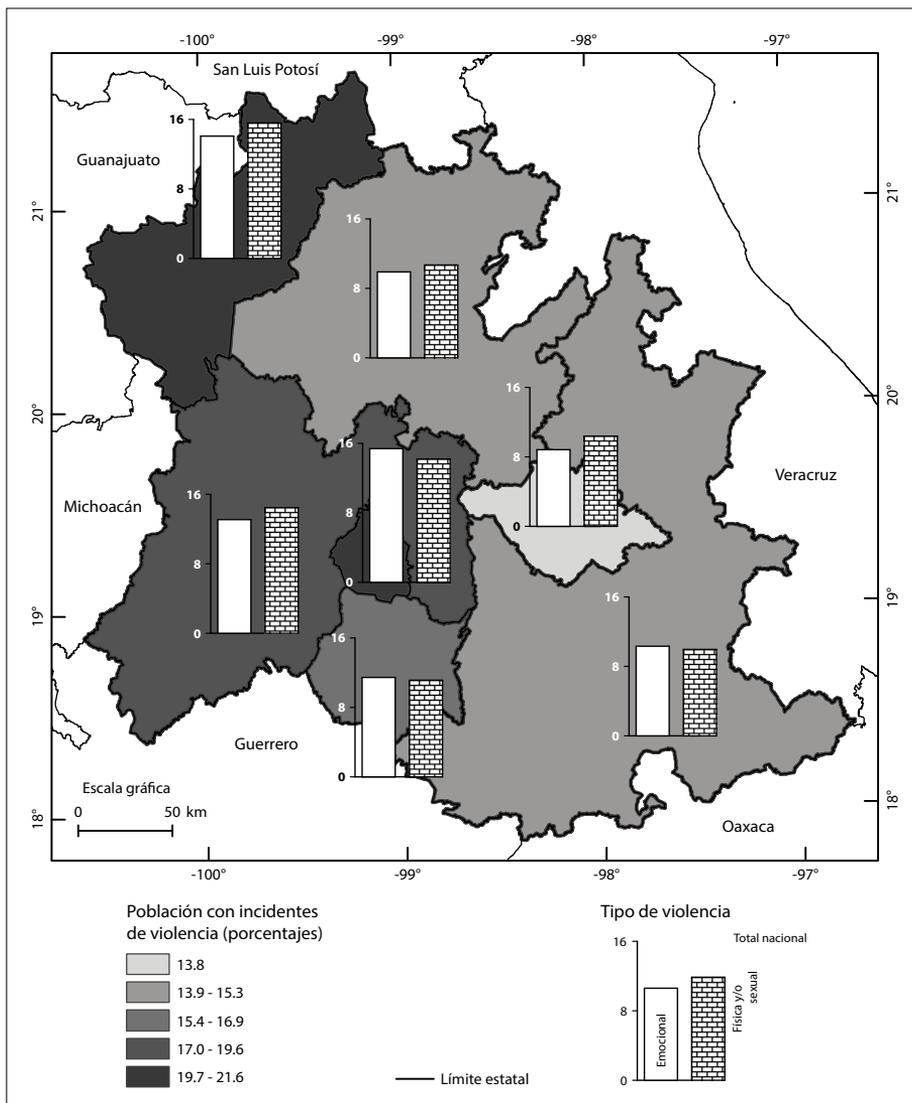


Figura 15. Región Centro de México. Mujeres de 15 años y más que sufrieron discriminación laboral. Fuente: elaboración propia con base en Endireh (Inegi, 2016).

de ésta en hogares y espacios públicos por la prevalencia de desigualdades socio-político-culturales que todavía se perpetran. Hay que romper la tradición y los estereotipos y atender las relaciones sociales que se traducen en la desigualdad.

Entre algunos programas se puede mencionar, a nivel federal, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.<sup>9</sup> Por otra parte, en las entidades federativas se implementan distintos programas, los cuales se adecuan en las distintas administraciones; por ejemplo, el gobierno de la Ciudad de México en funciones ha implementado: 1) LUNAS: Unidades Territoriales de Atención y Prevención; 2) Línea Mujeres; 3) Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia; 4) Red de Jóvenes por la Paz y la No Violencia; 5) Grupo de Prevención del Embarazo en Adolescentes de Ciudad de México, y f) Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia.<sup>10</sup> Asimismo, en las entidades federativas de la RC se implementan los programas estatales para contribuir a garantizar la seguridad de mujeres y niñas.<sup>11</sup>

Dada la prevalencia de violencias hacia las mujeres en los hogares encuestados, será necesario implementar programas alternativos integrales para los ocupantes de los hogares con el fin de trabajar en mejorar la salud mental, lo cual incida en el ámbito social.

Con la generación de información oficial a través de la Endireh para evidenciar los distintos ámbitos y tipos de violencia, así como la derivada de los estudios de caso, es posible evaluar la extensión y gravedad de la violencia prevaleciente y que ello sirva de vínculo con autoridades de gobierno para diseñar políticas públicas que atiendan y combatan la violencia contra de las mujeres por el simple hecho de serlo.

Es necesario incidir desde los primeros niveles de educación escolar para erradicar las desigualdades de género, lo cual permita avanzar en el cambio de paradigmas a relaciones más equitativas entre niñas y niños, las cuales se reproduzcan tanto en el ámbito escolar como familiar y más adelante en el profesional, a fin de prevenir la violencia de género y contra las mujeres en las nuevas generaciones. Afortunadamente, se ha avanzado en ello, por ejemplo, con acciones

---

<sup>9</sup> Disponible en su página web ([https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639746&fecha=30/12/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639746&fecha=30/12/2021))

<sup>10</sup> Para profundizar en ellos véase la página web del Programa de Erradicación de Violencia hacia las Mujeres (<https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/programa-de-erradicacion-de-violencia-hacia-las-mujeres/>).

<sup>11</sup> Véanse las páginas oficiales de las distintas entidades.

derivadas del Instituto Nacional de las Mujeres con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Inmujeres y PNUD, 2006) para generar nuevas situaciones de enseñanza-aprendizaje en cuanto a fomentar la prevención de la no violencia; lo importante es no ceder el más mínimo avance logrado, no bajar la guardia y no dejar de generar campañas de concientización para erradicar la violencia en todos los ámbitos de la sociedad.

Los levantamientos de la Endireh han mejorado e incorporado nuevas preguntas y variables de análisis que si bien no permiten estudios comparativos para evaluar mejor la evolución histórica del fenómeno, sí visualizan y detectan la complejidad de las prevalencias de violencia para modificar y adecuar los abordajes de atención en las actuales y futuras generaciones, a fin de lograr la erradicación del problema, de ahí que no debe descuidarse el análisis de la evolución de los ámbitos de las violencias, ya que representa un elemento clave para identificar los avances en planes y programas para combatirla, abatirla y erradicarla satisfactoriamente en el futuro próximo.

Debe continuarse con el mejoramiento y la aplicación de cambios metodológicos en la obtención de los datos, así como con las transformaciones en la visión de la violencia, que la convierta en intolerable para toda la sociedad a través de un marco alternativo y feminista de interpretación. Es necesario que las personas que integran la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada, dejen de identificar la violencia como acción naturalizada y tolerada, evitar las categorías binarias y jerarquizadas, modificar los esquemas de prácticas aprendidas sobre la base de la desigualdad y reconocer ésta como un problema de salud pública que violenta los derechos humanos. De igual forma, se debe pugnar por mejores programas de capacitación para los responsables de atender las denuncias en los centros de atención a las víctimas, donde se fomente la sensibilización en la prevención de la violencia.

## **Consideraciones finales**

El cambio de percepción de la sociedad respecto a las expresiones de violencia ha evolucionado a partir de la transformación en la mentalidad y las formas culturales de su apreciación, lo que ha sido brindado por el feminismo como un marco de referencia que aporta la posibilidad de tener una nueva y amplia visión para interpretar la realidad y darle una resignificación, como plantea Celia Amorós (2002) a principios del nuevo siglo, y que ha surgido a partir de luchas políticas a lo largo de la historia, de las que se han traducido cambios legales, reformas

estructurales en el espacio que legitiman la desigualdad sexual, por una parte, y que con la visión feminista aportan una legitimación social, por la otra, para el abordaje de la violencia contra las mujeres, y la reconceptúan como un problema social dentro de la estructura patriarcal y de vulnerabilidad socioterritorial.

Al considerar la propuesta de Millet (1975) respecto de la violencia contra las mujeres en cuanto a que deje de ser un problema personal entre el agresor y la víctima para identificarla como violencia estructural en el colectivo femenino, se tiene entonces que ésta posee una función de refuerzo y reproducción del sistema de desigualdad sexual, lo que permite visualizarla desde otra perspectiva para su atención, su abordaje y planteamiento de políticas públicas, y con ello tratar de coaccionar respecto a los centros de poder, cambiar la visión respecto a lo que es y las implicaciones que se derivan de ella en los distintos contextos territoriales donde se manifiesta.

## **Fuentes**

- Amorós, C. (2002). Movimientos feministas y resignificaciones lingüísticas. *Quaderns de Filosofia i Ciència*, 30/31.
- Arriagada, C. (2001). Servicios sociales y vulnerabilidad en América Latina: conceptos, medición e indagación empírica. Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Seminario llevado a cabo en el Celade-Cepal, Santiago de Chile, del 20 al 21 de junio.
- Baca, N. y Vélez, G. (Coords.; 2012). *Violencia, género y la persistencia de la desigualdad en el Estado de México*. Argentina: Ediciones Mnemosyne.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (25 de noviembre de 2019). Sólo en 2018 al menos 3529 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 25 países de América Latina y el Caribe [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/solo-2018-al-menos-3529-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-25-paises-america-latina>
- Contreras, J. M. (2008). La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja. Un estudio cualitativo con varones en la Ciudad de México. En R. Castro e I. Casique (Comps.), *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres* (pp. 41-79). México: CRIM-UNAM.
- Damián, L. (2006). *Atlas: Geografía de la violencia feminicida en la República Mexicana*. México: Comisión Especial del Feminicidio, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

- Damián, L. (2012). La manifestación espacial de la violencia feminicida en el Estado de México. El caso Naucalpan, 2009-2006. En N. Baca y G. Vélez (Coords.), *Violencia, género y la perspectiva de la desigualdad en el Estado de México* (pp. 39-62). Argentina: Ediciones Mnemosyne.
- De la Peña, E. M. (2007). *Fórmulas para la igualdad*. España: Iniciativa Comunitaria EQUAL/Fundación Mujeres.
- Falcón, M. (2004). Violencia de género y el papel del Estado. En M. Ortega, J. C. Castañeda y F. Lazarín (Comps.), *Violencia: Estado y sociedad, una perspectiva histórica* (pp. 475-496). México: UAM Iztapalapa.
- Incháustegui, T. (2012). Introducción. En Cámara de Diputados, ONU Mujeres e Inmujeres, *Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010* (pp. 10-19). México: LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Instituto Nacional de las Mujeres.
- Incháustegui, T., Olivares, E. y Riquer, F. (2010). *Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)*. México: Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). *Curso-Taller Prevención de la violencia desde la infancia*. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2003). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2006). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta Intercensal 2015. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). México.
- INSP (Instituto Nacional de Salud Pública) (2003). Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (Envim). México.
- Izquierdo, M. de J. (1998). Los órdenes de la violencia: especie, sexo, género. En F. Vicenc, *El sexo de la violencia* (pp. 61-91). Barcelona: Icaria.

- Jiménez, M. (Coord.; 2007). *Violencia familiar y violencia de género. Intercambio de experiencias internacionales. Quinto Seminario sobre Violencia Familiar*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Jiménez Aragonés, P. (1999). *Materiales didácticos para la prevención de la violencia de género*. España: Consejería de Educación y Ciencia/Instituto Andaluz de la Mujer/ Junta de Andalucía.
- Mackinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
- Maquieira, V. (2001). Género, diferencia y desigualdad. En E. Beltrán y V. Maquieira (Eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos* (pp. 127-190). España: Alianza Editorial.
- Millet, K. (1975). *Política sexual*. México: Editorial Aguilar.
- Monk, J. (1995). El lloc compta: Perspectives internacionals comparades sobre la geografia feminista. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 26, 254-259.
- Muñoz, C. (2007). Vivienda progresiva, un programa del sector público que se potenció en el hábitat rural chileno. *Revista INVI*, 22(59), 132-150.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Ginebra.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Resolución 34/180. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1993). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Asamblea General de la ONU. Resolución 48/104. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Naciones Unidas/Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf)
- Posada, L. (2008). Otro género de violencia. Reflexiones desde la teoría feminista como teoría crítica. *Asparkia, investigación feminista*, 19, 57-71.
- Sabaté, A., Rodríguez, J. M. y Díaz, M. A. (1995). *Mujeres, espacio y sociedad. Hacia una geografía del género*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Saucedo, I. (2002). De la amplitud discursiva a la concreción de las acciones: los aportes del feminismo a la conceptualización de la violencia doméstica. En E. Urrutia (Coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México* (pp. 265-288). México: El Colegio de México.
- Suárez de Garay, E., Gutiérrez, P. y Estrada, D. (2015). *Prevención social de la violencia. Manual de capacitación para la prevención de la violencia de género*. México: Secretaría de Gobernación/USAID.

- Tavera, L. (2008). Estadísticas sobre violencia de género: una mirada crítica desde el feminicidio. En G. Zaremberg (Coord.), *Políticas sociales y género: los problemas sociales y metodológicos* (Tomo II) (pp. 301-342). México: Flacso.
- UN (United Nations) (1976). Report of the World Conference of International Women's Year. Recuperado de <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2015). *Glosario para la igualdad de género en la UNAM*. Recuperado de <https://consejo.unam.mx/comisiones/especial-de-equidad-de-genero/reglamentos-y-lineamientos/328-glosario-para-igualdad-genero>
- Valdez-Santiago, R., Híjar-Medina, M. C., Salgado de Snyder, V. N., Rivera-Rivera, L., Ávila-Burgos, L. y Rojas, R. (2006). Escala de violencia e índice de severidad: una propuesta metodológica para medir la violencia de pareja en mujeres mexicanas. *Salud Pública de México*, 2(48), S221-S231.
- Yáñez, V., Muñoz, C. y Dziekonski, M. (2017). Vulnerabilidad socioterritorial: posibilidad de determinarla a partir de una construcción metodológica. *Revista geográfica venezolana*, 12017(58). Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3477/347753792010/html/index.html>

Segunda parte  
Vulnerabilidad laboral y precariedad



## **Capítulo 4. Vulnerabilidad y precariedad laboral en las principales metrópolis en la Región Centro de México**<sup>12</sup>

*Francisco Rodríguez Hernández*

*Ana María Chávez Galindo*

*Fidel Olivera Lozano*

*Teresita Elisa Ruiz Pantoja*

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), UNAM

### **Introducción**

El empleo es una cuestión primordial para el desarrollo económico y las condiciones de vida de la población. Es la forma de participación de las personas en la generación de riqueza y, al mismo tiempo, el medio para que puedan apropiarse de un salario, parte de la riqueza generada, que permite su sustento. La internacionalización del capital y las relaciones comerciales que caracterizan el mundo actual han impulsado la reconfiguración de las relaciones laborales que apuntan a la disolución de diversos derechos asociados con el trabajo, conquistados por las luchas laborales de los dos siglos anteriores, cambios que se resumen en la idea de precarización del trabajo a favor de la valorización del capital. Diversos estudios han documentado el aumento proporcional del trabajo precario en el país, la proliferación de condiciones laborales que hasta la década de 1980 caracterizaban la ocupación en el sector informal de la economía, pero que fueron instituyéndose como modelo de relaciones laborales en el sector formal de la economía (De la Garza, 2002; Rojas, 2004; García, 2009; Pacheco, 2014).

Esta precarización del empleo puede ser una vía de explicación de la falla del modelo de desarrollo basado en la apertura comercial para abatir la pobreza y la

---

<sup>12</sup> Este trabajo presenta los resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía-UNAM.

desigualdad social y allanar el camino al progreso generalizado de la población. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval, s.f.), entre 1996 y 2006 hubo una retracción de la población con pobreza de ingresos, que pasó de 64 a 46.5 millones de personas, de 69 a 43% de la población total, pero en adelante esta pobreza aumentó y se ha conservado en niveles altos: en 2018 había 61.1 millones de personas con ingreso bajo la línea de pobreza que representaban 48.8% de la población. De acuerdo con Sánchez (2018, p. 39), en el largo plazo la pobreza tiende a disminuir como proporción de la población total, pero tiende a aumentar en números absolutos; destaca en especial la existencia de un núcleo duro de pobreza extrema que, lejos de disminuir, tiende a elevarse con el crecimiento económico. Asimismo, se ha demostrado que la polarización del ingreso constituye un obstáculo para abatir la pobreza en un contexto de crecimiento económico sostenido (Lustig, 2004, p. 93; Wilkinson y Pickett, 2009, pp. 159-169). La desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido elevada: de 1989 a 2000 el coeficiente de Gini estuvo entre 0.518 y 0.523 (Cortés, 2013, p. 19), y entre 2010 y 2018 varió entre 0.509 y 0.469, de acuerdo con Coneval.

En este orden de ideas se ubica el estudio que nos ocupa. El objetivo es identificar la incidencia de la precariedad del empleo en dos momentos en el tiempo, 2005 y 2017, y aproximar, comparativamente, su evolución en ese periodo en las siete principales zonas metropolitanas de la Región Centro (RC) del país: Ciudad de México, Puebla, Toluca, Querétaro, Cuernavaca, Pachuca y Tlaxcala. El estudio se centra en los trabajadores subordinados y remunerados, sector laboral en el que recaen los cambios inducidos por la globalización en las relaciones laborales. En México, este tipo de trabajadores abarca 70% del mercado laboral, y 73% en el caso de nuestro grupo de metrópolis.

La metodología, de orden cuantitativo, se basa en información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), y consiste en la estimación de un índice de vulnerabilidad laboral enfocado en las normas laborales vigentes, así como en la identificación de trabajadores con ingreso insuficiente para que ellos y sus dependientes económicos puedan alcanzar ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza.

En lo siguiente, se presenta en primer lugar una serie de consideraciones en torno a los conceptos de precarización del empleo, exclusión laboral y vulnerabilidad socioterritorial, y se busca encuadrar su contribución a la problemática de la desigualdad social y la pobreza. A continuación se abordan las características del mercado laboral del universo de estudio y se hace una descripción concisa de la metodología. Posteriormente se presentan los resultados y se concluye con un comentario sobre los principales hallazgos.

## **Vulnerabilidad, exclusión y precariedad del trabajo**

En la década de 1990, los estudios sobre la heterogeneidad del empleo encontraron una serie de cambios en las condiciones de trabajo y las relaciones laborales del sector formal de la economía: bajos salarios; evasión de la normatividad laboral; aumento del trabajo a destajo o por pieza, del uso intensivo de la mano de obra y del empleo de trabajadores no remunerados, entre otros. Eran resultados de las transformaciones implicadas en la reconversión del aparato productivo impulsada por la apertura al mercado internacional. Así, la precarización del empleo y la flexibilización laboral se convirtieron en el foco de los estudios sobre las condiciones del trabajo (Pacheco, 2014).

La flexibilización laboral tiene que ver con cambios en las relaciones laborales derivados de estrategias empresariales orientadas a responder en tiempo, volumen, calidad y precios a las variaciones y volatilidad de la demanda, y garantizar la utilidad, lo que requiere la reducción de costos y procesos productivos suficientemente flexibles. Las estrategias de tal flexibilización son diversas, pueden consistir en cambios en la forma de organización del proceso productivo al interior de las empresas mediante medidas como la rotación de puestos de trabajo o el uso de subcontratación, el ajuste del número empleados en un tiempo determinado o el pago por desempeño, ya sea en salarios diferenciales o bonos complementarios al salario (De la Garza, 2002, p. 377).

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo, la flexibilización laboral significa precarización del empleo, el proceso de deterioro de las condiciones de trabajo por el descarte de varios de sus elementos constitutivos, que implica inestabilidad en el empleo, falta de protección y vulnerabilidad económica y social (Rojas, 2004; Pacheco, 2014). La noción de trabajo precario se construye en oposición de lo que se reconoce socialmente como empleo digno, que en general se acepta como

aquél en que se establece una relación formal entre empleador y empleado, es estable y ofrece posibilidades de ascenso en la jerarquía laboral, es de tiempo completo y le ofrece al trabajador el derecho a diversos beneficios sociales y en general, la garantía de que está siendo protegido por la legislación laboral (Rojas, 2004, p. 555).

Conforme con la OIT, el trabajo decente implica suficiencia en la oferta de empleo y la remuneración; seguridad social en los ingresos y en el lugar de trabajo; la libertad de sindicación; la supresión de la discriminación laboral, del trabajo

forzoso y del trabajo infantil, y el diálogo social, en que los trabajadores ejerzan su derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con empleadores y autoridades sobre lo relativo a la actividad laboral (Gail, 2003, pp. 125-126).

El empleo precario puede entenderse como una modalidad de exclusión laboral, que a su vez es una forma de exclusión social. En un esquema gradual de exclusión-inclusión laboral, un extremo es la marginación total del mercado laboral formal, el empleo precario es un nivel de exclusión relativa, y el otro extremo, la plena inclusión, es el acceso a un empleo digno (Weller, 2012). Cabe destacar que la exclusión laboral es un factor importante en la desigualdad social, pues promueve que el ámbito laboral deje de ser una plataforma de integración social y la principal actividad en que se apoya la estructuración racional de la vida cotidiana. El impulso de la globalización económica conlleva un ritmo creciente de innovación tecnológica y de aumento de los requerimientos de productividad y competitividad, que implican el aumento constante de los umbrales de calificación de la demanda de trabajo en el sector formal, y promueve la reducción de la proporción de ocupaciones estables y protegidas, el aumento de las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y baja calificación, la intensificación de los problemas de acceso al empleo y condiciones crecientes de inestabilidad y precariedad del trabajo (Katzman, 2001, p. 172).

La exclusión laboral es también una forma de vulnerabilidad social y socio-territorial; la primera se define como la situación de indefensión de los individuos y los hogares ante el riesgo de perder su fuente de recursos, su patrimonio, la salud o incluso la vida por eventos contingentes, así como la incapacidad para superar los daños una vez ocurridos (Pizarro, 2001, p. 11). Estos eventos pueden ser de magnitud y origen diversos (hidrometeorológicos, sísmicos, biológicos, económicos, etcétera), y sus efectos suelen ser más dramáticos mientras más frágil sea la situación socioeconómica de las familias y comunidades. La capacidad de resiliencia, adaptación o recuperación, una vez ocurrido el daño, depende de la disposición de activos en los hogares y comunidades, que incluyen recursos económicos, la capacidad de manejo de esos recursos y el establecimiento de estrategias comunitarias, familiares y personales para enfrentar los efectos adversos (Katzman, 1999; 2001).

Gran parte de la incapacidad de las poblaciones, las familias y los territorios para enfrentar riesgos socioeconómicos o de otra índole se relaciona estrechamente con las varias formas de exclusión social, en que la exclusión laboral es un factor fundamental. El territorio se entiende como una construcción social que va más allá de los aspectos físico-geográficos que constituyen la base; que incor-

pora la población y sus asentamientos, la infraestructura, los servicios, las viviendas y otras edificaciones, así como los elementos culturales, socio-relacionales y organizativos que caracterizan la vida humana en sus especificidades locales. Los elementos del territorio, en función de sus características y capacidades, pueden constituir también activos protectores para las comunidades (Yáñez y Muñoz, 2017).

## **Economía y mercado laboral**

Las siete metrópolis principales de la RC sumaban en 2015 la cantidad de 29.4 millones de habitantes, lo que representa una cuarta parte de la población nacional y tres cuartas partes de la población de la región. Asimismo, concentran aproximadamente un tercio de la actividad económica nacional: 31.5% del personal ocupado total y 27.8% de las unidades económicas, producen 34.8% de la producción bruta total y 36.5% del valor agregado censal bruto y aportan 27.4% de la formación bruta de capital fijo (datos de 2014).

La Tabla 13 muestra algunos indicadores sobre la población y la economía de las metrópolis, así como su desempeño para 2014, basados en las estadísticas del Inegi, como el Censo de Población y Vivienda 2010, la Encuesta Intercensal 2015 y los Censos Económicos 2004 y 2014. Puede observarse que la Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM) tiene nueve veces más población que la siguiente en tamaño y la más productiva, aunque de menor crecimiento relativo. La Zona Metropolitana de Puebla (ZMP) es la segunda en tamaño, menos productiva pero de mayor crecimiento relativo. Las metrópolis de Toluca (ZMT) y Querétaro (ZMQ), de tamaño menor pero intermedio en el contexto regional, están entre las más productivas y dinámicas, particularmente la segunda. Las zonas metropolitanas menores son, en orden decreciente, Cuernavaca (ZMC), Pachuca (ZMPa) y Tlaxcala (ZMTl); se trata de las menos productivas, pero en cuanto a su dinamismo, destaca Pachuca, seguida de Tlaxcala, y Cuernavaca muestra menos crecimiento económico.

Para efectos de este estudio y conforme con la estructura sectorial y el desempeño económico, este grupo de metrópolis se divide en tres subgrupos: uno de perfil industrial y amplia productividad, constituido por las zonas metropolitanas de Toluca y Querétaro; el segundo, de grandes metrópolis, de economía diversificada pero con importantes componentes industrial y de servicios al productor altamente rentables, integrado por las metrópolis de Ciudad de México y Puebla; en el tercer grupo, las metrópolis de Cuernavaca, Pachuca y Tlaxcala,

Tabla 13. Características selectas de la economía de las principales zonas metropolitanas de la Región Centro.

Indicador	Nacional	Cd. de México	Puebla	Toluca	Querétaro	Cuernavaca	Pachuca	Tlaxcala
Población 2015 (miles)	119,938.5	20,892.7	2,942.0	2,202.9	1,323.6	983.4	557.1	540.3
Crecimiento 2010-2015 (1)	1.3	0.8	1.6	1.9	2.8	1.3	1.8	1.7
Participación nacional 2014 (%)								
Personal ocupado	100.0	23.6	2.7	1.8	1.6	0.9	0.5	0.4
Unidades económicas	100.0	19.3	3.1	1.9	1.1	1	0.6	0.7
Válor agregado	100.0	30	2.4	1.7	1.4	0.6	0.2	0.2
Formación bruta de capital fijo	100.0	21.4	2.7	1.2	1	0.7	0.1	0.2
Variación intercensal 2004-2014 (%)								
Personal ocupado	32.9	26.5	36.3	54.4	77.9	24.9	54.2	38.6
Unidades económicas	40.8	30.9	47	58.6	65.9	28.4	71.5	49.8
Válor agregado	9.8	-2	4.3	-1.4	35.3	-22.6	-26.1	-16
Formación bruta de capital fijo	24.7	21.1	-5.9	-17.3	13.4	21.6	7	-14.7
Indicadores de desempeño 2014 (2)								
VA/PO	277.4	353.2	242.5	265.4	230.5	191.7	113.9	150.4
VA/UE	1414.5	2195.1	1069.7	1276.9	1786.4	807.1	469.1	510.4
PO/UE	5.1	6.2	4.4	4.8	7.7	4.2	4.1	3.4
FBCF/UE	127.8	141.5	111.9	79.8	122.1	91.5	22.6	40.8

(1) Tasa de crecimiento medio anual de la población (%).

(2) VA = valor agregado, PO = personal ocupado, UE = unidad económica, FBCF = formación bruta de capital fijo.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2010; 2015; 2004; 2014).

con economías de menor tamaño y productividad, las dos primeras orientadas predominantemente al consumo final y con un componente manufacturero importante por su contribución a la economía local, que en Tlaxcala predomina y se caracteriza por la importancia de las empresas pequeñas, muchas de carácter familiar.

Según la ENOE del Inegi, la población económicamente activa (PEA) de estas siete metrópolis ascendía en 2017 a 12.1 millones de personas, de las cuales, 58.2% eran varones y 41.8% mujeres, con tasas netas de participación de 75.0 en el caso de ellos y de 45.6 en el de ellas. El crecimiento de la PEA en el periodo 2005-2017 fue de 1.3% medio anual en los varones y de 2.3% en las mujeres. El crecimiento más acelerado de la PEA femenina representa una ganancia de participación económica de ellas, a diferencia de ellos, ya que se registró una pérdida en este aspecto.

El mercado laboral conjunto de estas siete metrópolis contaba en 2017 con un personal ocupado de 9.71 millones, lo cual representó una tasa de desocupación de 4.2% respecto a la PEA total, poco más alta en las mujeres (4.5%) y más baja en los varones (4.0%). Los trabajadores subordinados y remunerados alcanzaban la cantidad de 8.4 millones, 72.7% del total de ocupados, distribuidos en 57.8% de varones y 42.2% de mujeres, con crecimiento, entre 2005 y 2017, de 1.2% medio anual en los primeros y de 2.1% en las segundas. Los trabajadores subordinados y remunerados comprenden asalariados y aquellos con percepciones no salariales, de acuerdo con la clasificación por posición en el trabajo del Inegi. Los primeros representaban 93.8% del total de subordinados y remunerados, constituyen el tipo de trabajadores de mayor crecimiento en el periodo, en tanto que los segundos, que representaban en el año referido 6.2%, decrecieron en términos absolutos durante el periodo. En este estudio nos referiremos a ambos tipos de trabajadores como un solo grupo, ya que los dos están comprendidos en la concepción convencional de “empleo”, y usaremos el término “asalariados” para aludir este grupo, con el fin de simplificar la redacción.

## **Metodología**

El análisis que nos ocupa se basa en microdatos de la ENOE para los segundos trimestres de 2005 y 2017. El periodo de estudio, es decir, los dos momentos elegidos para contrastar y aproximar el comportamiento de los mercados laborales, se explica por los ciclos sexenales del gobierno federal mexicano: se trata del quinto año de administración de los sexenios 2000-2006 y 2012-2018, tiempos

que suelen ser los de mayor dinámica económica, fruto de las políticas públicas aplicadas por la administración federal.

La metodología considera dos dimensiones implícitas en la noción de empleo precario: una se refiere a los derechos laborales consignados en la legislación vigente; la otra, a la suficiencia del nivel salarial para acceder a condiciones de vida dignas. La primera se basa en la metodología de Ortega *et al.* (2012), que definen ocho rubros de incidencia, basados en la legislación mexicana vigente en materia laboral y de seguridad social, para la construcción de un índice de vulnerabilidad laboral. El índice que se utiliza en este análisis se define como el número de rubros en que los trabajadores presentan carencia respecto al acceso al derecho laboral que representa cada rubro; la Tabla 14 muestra la descripción de tales rubros. Esta dimensión se denomina, con fines prácticos, vulnerabilidad laboral.

Para la cuestión salarial se utiliza la distribución por rangos de ingreso en salarios mínimos, así como la proporción de trabajadores cuyo ingreso es insuficiente para superar la línea de pobreza de ellos y sus dependientes económicos, lo

Tabla 14. Rubros de carencia laboral del índice de vulnerabilidad laboral.

Rubro	Descripción de la carencia laboral
Ingreso	Ingreso por trabajo menor al salario mínimo vigente, que es el mínimo salarial legal.
Horas de trabajo	Más de 60 horas de trabajo a la semana. El umbral considera 48 horas de jornada máxima legal más 12 horas extra permitidas en la ley.
Seguridad social	Falta de acceso a la seguridad social, carencia de fondo de retiro, y/o de crédito a la vivienda.
Trabajo y vida familiar	Disposición de facilidades para el cuidado de los hijos y acceso a guarderías.
Trabajo suficiente	Condición de subocupación, en tanto que existe necesidad y posibilidad de ofertar más horas de trabajo.
Contrato laboral	Condición de no contar con contrato de trabajo, que representa falta de protección de derechos laborales.
Respecto de derechos	Carencia de aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades; trabajo en condiciones insalubres o inseguras y de menores de edad.
Estabilidad en el empleo	Trabajadores con menos de un año de antigüedad en el trabajo y con contrato temporal.

Fuente: elaboración propia con base en Ortega *et al.* (2012).

que aquí se denomina pobreza salarial. Para esto se usa como umbral de pobreza salarial el producto del costo de la canasta básica al mes de marzo de 2005 y 2017, de acuerdo con el Coneval (s.f.), por la razón de dependencia que resulta de dividir la población ocupada entre la población total.

Se utiliza también un modelo de regresión logística multinomial para indagar la asociación de la falta de acceso a los derechos laborales y algunas características sociodemográficas de los trabajadores, como el sexo, la edad y la escolaridad, el nivel salarial, así como el sector, la rama de actividad y el tamaño de la empresa de ocupación.

## Vulnerabilidad laboral

Al considerar la ocurrencia de carencias en los ocho rubros de vulnerabilidad laboral, se encuentra que la distribución por número de carencias laborales tiende a bimodal al existir dos picos en el histograma, como puede observarse en la Figura 16. La frecuencia más alta es la de trabajadores con una carencia, seguida de aquellos con 4 y 5 carencias, mientras el porcentaje de ocupados sin carencias es muy bajo.

La distribución de 2005 es similar a la de 2017. Los cambios ocurren en las frecuencias relativas de forma casi discreta, los más relevantes para este análisis son los aumentos en las frecuencias de trabajadores con 1 y ninguna carencia; con 4 carencias también se eleva, aunque de forma más discreta, y en el resto de las categorías disminuye; esto, que ocurre para ambos sexos, significa una mejoría de las condiciones laborales respecto al cumplimiento de los derechos en la materia.

En cuanto a sexo, se observa que la situación de las mujeres es mejor en general, lo que se aprecia en dos diferencias: la primera, la principal, es que su

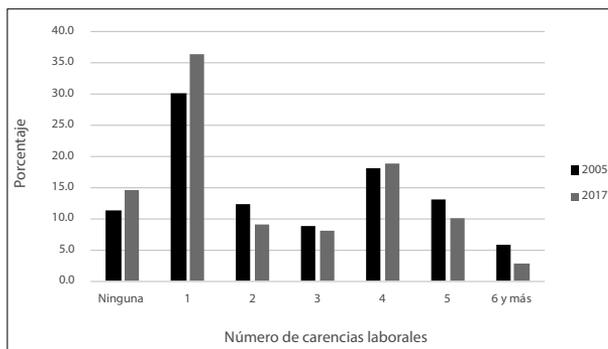


Figura 16. Distribución de trabajadores asalariados según número de carencias laborales, 2005 y 2017. Fuente: elaboración propia con base en ENOE al segundo trimestre de cada año (Inegi, 2005; 2017).

porcentaje sin carencias duplica la que presentan los varones; la segunda es que en casi todas las otras categorías sus porcentajes son menores (Tabla 15).

En la distribución del número de carencias por grupos de edad y sexo se observa que el que tiene mejor situación laboral es el de adultos maduros (de 45 a 59 años), el cual presenta las frecuencias más altas con 1 y ninguna carencia, así como las frecuencias más bajas en varias de las otras categorías, lo cual aplica para los dos sexos. El grupo que le sigue en situación laboral es el de adultos jóvenes (25 a 44 años), que presentó un comportamiento casi paralelo e incluso tuvo mejor situación promedio que el de los adultos maduros en el caso de las mujeres para 2005.

Por otro lado, las situaciones de mayor nivel de vulnerabilidad laboral se presentan entre jóvenes (15 a 24 años) y adultos mayores (60 y más años). Los jóvenes son el grupo con menor frecuencia relativa en la categoría sin carencias y con los porcentajes más altos en las categorías de 4, 5 y 6 carencias. Las mujeres jóvenes muestran una situación promedio mejor que los varones. Puede decirse que los y las jóvenes son los grupos más vulnerables laboralmente. Por su parte, el grupo de adultos mayores tiene porcentajes bajos en las categorías de 1, 2 y 3 carencias, pero altos en 4, 5 y 6 carencias. En adultos mayores, las mujeres tienen mayor desventaja que los varones.

La comparación entre 2005 y 2017 refleja el avance mencionado. En cada uno de los grupos de edad y sexo, el número promedio de carencias se redujo debido, en general, al aumento de las frecuencias en las categorías de ninguna y 1 carencia, y la reducción en las categorías de mayor número de carencias; sólo la categoría de 4 carencias gana puntos porcentuales en cada grupo, lo que puede interpretarse como un traspaso desde las categorías de mayor carencia en el periodo.

## **Vulnerabilidad laboral y pobreza salarial**

La pobreza salarial es quizá la característica más deplorable de la precariedad laboral. Al contrario de la vulnerabilidad referida a la exclusión de los derechos laborales, que tuvo cierto progreso en el periodo de estudio, la pobreza de los salarios fue al alza en casi todas las metrópolis del universo de estudio. En el conjunto, la proporción de trabajadores con percepciones por debajo de la línea de pobreza salarial, que fue 65.2% en 2005, aumentó a 72.7% en 2017. Con nivel de pobreza extrema salarial se encontró 11.8% en 2005 y 13.6% en 2017. Por

Tabla 15. Frecuencia de trabajadores por número de carencias laborales, por grupos de edad y sexo, 2005 y 2017.

Número de carencias	Hombres (edad)					Mujeres (edad)				
	15-24	25-44	45-59	60 +	Total	15-24	25-44	45-59	60 +	Total
	2005									
Ninguna	3.0	8.3	12.6	8.2	8.1	4.9	19.4	20.9	13.8	16.7
1 - 2	30.2	49.6	53.5	40.8	46.1	32.0	40.0	39.6	23.7	37.8
3 - 4	33.6	26.3	21.0	27.0	26.7	34.4	25.9	22.7	35.8	27.2
5 y más	33.3	15.8	13.0	24.0	19.1	28.7	14.7	16.8	26.7	18.3
Suma	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2017									
Ninguna	4.5	12.6	12.6	10.8	11.1	9.4	21.7	21.6	10.9	19.6
1 - 2	34.2	51.0	53.5	47.1	48.6	39.8	42.4	40.2	33.8	41.0
3 - 4	37.7	26.3	21.6	26.7	27.0	31.1	25.7	26.4	36.7	27.1
5 y más	23.7	10.1	12.3	15.4	13.3	19.7	10.2	11.8	18.6	12.3
Suma	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base a los datos de INEGI (2005 y 2017), ENOE, al segundo trimestre de cada año.

otro lado, los trabajadores con percepciones por arriba de la línea de pobreza se redujeron de 34.8% en 2005 a 27.3% en 2017.

La pobreza salarial afecta más a las mujeres: de ellas, 69.4% en 2005 y 75.2% en 2017 percibía salarios de pobreza, en comparación con los varones, que presentaron pobreza salarial en 62.5% en 2005 y 71.0% en 2017; la proporción de pobreza salarial no sólo es mayor en las mujeres, además aumentó en mayor medida en el periodo. Esto contrasta con el hecho de que ellas tuvieron menos vulnerabilidad según el cumplimiento de los derechos laborales.

¿Cómo se relaciona la pobreza salarial con la vulnerabilidad por exclusión de derechos laborales? Si se toma en cuenta la distribución cruzada por pobreza salarial y el número de carencias laborales, se puede observar que si bien hay pobreza salarial en todos los niveles de vulnerabilidad laboral, es menor en las categorías de nula o baja vulnerabilidad y es mayor mientras aumenta el número de carencias (Figura 17). Así, los trabajadores con pobreza salarial, que se encuentran incluso entre los que no presentan carencias, se concentran en las categorías de vulnerabilidad laboral de más alta frecuencia (1, 2, 4 y 5 carencias laborales), y tienden a ser una fuerte mayoría en las categorías con más de 3 carencias. Por otro lado, la mayoría de los trabajadores que perciben remuneraciones por arriba del nivel de pobreza se concentran en empleos con 1 o 2 carencias laborales. De forma similar, los trabajadores con pobreza salarial extrema pueden encontrarse en todas las categorías de vulnerabilidad laboral, pero en frecuencias mínimas, casi despreciables en las categorías de 0 y 1 carencia, y con frecuencias más con-

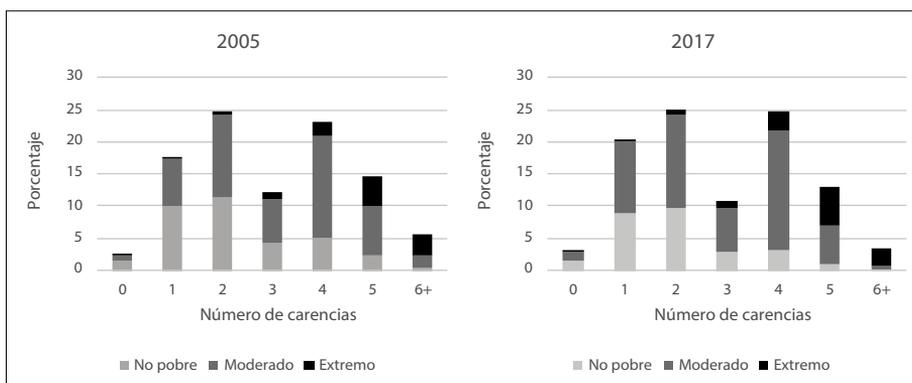


Figura 17. Distribución de trabajadores asalariados según niveles de vulnerabilidad laboral y condición de pobreza salarial, 2005 y 2017. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2005; 2017) y Coneval (s.f.).

siderables conforme aumenta el nivel de vulnerabilidad laboral, concentrándose en las categorías de 4 y más carencias laborales.

Si se considera en conjunto la pobreza salarial y el nivel de vulnerabilidad por acceso a los derechos laborales, puede decirse que la proporción de trabajadores que cuentan con un empleo digno o decente, conforme a la OIT, es muy pequeño: se trata de tan sólo 1.4%; en el segundo, tanto en 2005 como en 2017, no presentan carencias laborales y perciben salarios por arriba del nivel de pobreza salarial. Asimismo, si se tienen en cuenta aquellos con salarios por arriba del nivel de pobreza y 1 o 2 carencias laborales (y con la reserva de los rubros con carencia), se observa que también es muy reducida la proporción con empleos próximos a la calidad de trabajo decente: se trata de 20.2% en 2005 y de 18.5% en 2017. El resto se ubica, en mayor o menor medida, en condiciones de precariedad laboral. Mención especial merecen los trabajadores con 4 y más carencias laborales y salarios de pobreza, que suman más de una tercera parte de los asalariados (35.4% en 2005 y 36.6% en 2017) y se ubican en los niveles más altos de precariedad laboral; de ellos, uno de cada tres percibe salarios de pobreza extrema. Teniendo en cuenta el mayor nivel de pobreza salarial de las mujeres, así como más altos niveles de vulnerabilidad laboral en los estratos de más carencias según derechos laborales, es entre ellas donde se pueden encontrar los grados más altos de precariedad laboral.

### **Precariedad laboral y estructura económica**

Un modelo de regresión logística multinomial nos permite relacionar la condición de precariedad laboral con algunas características sociodemográficas y la ubicación de los trabajadores en la estructura de la economía. El modelo tiene como variable dependiente el número de carencias laborales agrupado en cuatro estratos: sin vulnerabilidad, con 0 carencias (que se toma como referencia); 1 a 2 carencias, vulnerabilidad baja; 3 a 4 carencias, vulnerabilidad alta, y 5 y más carencias, vulnerabilidad muy alta. Las variables explicativas son el sexo, el nivel de escolaridad, el rango de ingreso en salarios mínimos, el sector de ocupación, el tamaño de la empresa y la rama de actividad. En el sector y la rama de actividad se incluyeron aquellas que mostraron resultados significativos. Asimismo, se tomó en varias de estas variables la categoría más alta como referencia. Los resultados se pueden consultar en la Tabla 16, donde se muestran las razones de momios y el nivel de significancia.

Tabla 16. Personal ocupado subordinado y remunerado por número de carencias laborales. Razón de momios en relación con empleos no vulnerables

Variables asociadas	Una o Dos carencias		Tres o Cuatro carencias		Cinco o más carencias	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Sexo						
Hombres	1.69	0.00	2.37	0.00	2.82	0.00
Nivel de escolaridad						
Primaria Incompleta	2.56	0.20	4.33	0.05	7.02	0.01
Primaria Completa	1.26	0.33	2.03	0.00	2.56	0.00
Secundaria Completa	0.93	0.49	1.00	0.97	1.15	0.30
Media superior y superior (ref.)						
Rango salarial						
Hasta 1 sm	92.00	0.00	84.00	0.00	75.00	0.00
Más de 1 hasta 2 sm	3.16	0.00	9.21	0.00	13.64	0.00
Más de 2 hasta 3 sm	1.85	0.00	3.06	0.00	4.44	0.00
Más de 3 sm hasta 5 sm	1.94	0.00	1.97	0.00	2.43	0.00
Más de 5 sm (ref.)						
Sector de ocupación						
Ind. Manufactureras	0.38	0.00	0.16	0.00	0.12	0.00
Comercio al por menor	0.54	0.00	0.35	0.00	0.33	0.00
Servicios educativos	3.86	0.00	2.07	0.01	0.90	0.76
Otros servicios, excepto actividades gubernamentales	2.86	0.15	4.23	0.05	4.12	0.05
Actividades gubernamentales	11.58	0.00	18.66	0.00	14.14	0.00
Resto de sectores (ref.)						
Tamaño de la empresa						
Micro	3.39	0.00	96.01	0.00	626.78	0.00
Pequeña	1.74	0.00	5.58	0.00	19.03	0.00
Mediana	1.48	0.00	2.34	0.00	3.08	0.00
Grande (ref.)						

Tabla 16. Continuación.

Variables asociadas	Una o Dos carencias		Tres o Cuatro carencias		Cinco o más carencias	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Rama de ocupación						
Industria alimentaria	1.63	0.01	2.02	0.00	0.86	0.59
Comercio al por menor de abarrotes, alimentos, bebidas	0.93	0.93	0.29	0.09	0.13	0.01
Transporte terrestre de pasajeros	1.23	0.67	0.63	0.34	0.14	0.00
Servicios profesionales, científicos y tecnológicos	1.16	0.62	1.13	0.69	3.22	0.00

Notas: la categoría de referencia general es 0 carencias.  
 Las variables que no tienen categoría de referencia son dicotómicas.  
 No significativas con  $p\_value < 0.05$ .

Fuente: elaboración propia con base en ENOE del segundo trimestre (Inegi, 2017).

La influencia del sexo, que se abordó antes, se afirma en el modelo: ser varón incrementa la posibilidad de estar en un empleo vulnerable, en comparación de tener uno sin carencias laborales; tal posibilidad se duplica cuando se trata de 3 carencias o más. En lo que se refiere a la escolaridad, resultó significativa para los dos grupos de 3 carencias en adelante, multiplicando varias veces la vulnerabilidad cuando sólo se cuenta con estudios de primaria incompleta o completa en relación con los que alcanzaron el nivel medio o superior.

Por su parte, el nivel salarial define claramente la fragilidad laboral: a menor salario, mayor posibilidad de estar en un empleo con 1 o más carencias, y es notablemente más grande en personas que ganan a lo mucho un salario mínimo, teniendo como referencia a quienes perciben más de cinco salarios mínimos.

De acuerdo con el tamaño de la empresa, es mucho más frecuente encontrar trabajadores vulnerables en las micro y pequeñas empresas, en comparación con el personal sin carencias laborales; esta posibilidad aumenta en los grupos de mayor número de carencias, a diferencia de lo que sucede en empresas grandes. Por sector de ocupación, es menos común encontrar trabajadores con carencias laborales en la manufactura o en el comercio al por menor que aquellos sin vulnerabilidad laboral. En cambio, en los servicios educativos y en otros servicios, o en las actividades gubernamentales, es más frecuente hallar trabajadores con carencias laborales que aquellos que no las tienen. Asimismo, laborar en la indus-

tria alimentaria aumenta la posibilidad de tener carencias laborales, comparado con hacerlo en otra rama de actividad. Es menos común encontrar personal con 5 carencias o más en el comercio al por menor de abarrotes, alimentos y bebidas, o en el transporte terrestre de pasajeros, que fuera de estas ramas de ocupación; en cambio, en los servicios profesionales, científicos y técnicos se triplica la posibilidad de esa última categoría.

### **Vulnerabilidad laboral y pobreza salarial en las metrópolis**

En las Tablas 17 y 18 se pueden observar las diferencias entre las metrópolis del universo de estudio en cuanto a vulnerabilidad laboral y pobreza salarial. En lo referente a la vulnerabilidad laboral, las situaciones promedio de mayor alcance se encuentran en Tlaxcala y Cuernavaca, que coinciden también con las condiciones de mayor pobreza salarial. En el otro extremo, los niveles de menor vulnerabilidad laboral y pobreza salarial se observan en Querétaro, Toluca y Pachuca.

Si se consideran los promedios de carencias laborales por grupos de edad y sexo, Querétaro, Pachuca y Toluca registran los promedios más bajos del conjunto de metrópolis en varios de estos grupos (Tabla 17). En Querétaro, todos los grupos avanzan entre 2005 y 2017, de manera que conserva el primer lugar por el nivel de vulnerabilidad laboral más bajo del conjunto de metrópolis. Toluca registra promedios bajos, sobre todo en los grupos de mujeres y varones jóvenes en 2005, y varones adultos jóvenes y mayores, así como mujeres adultas jóvenes y maduras en 2017. Su avance en el periodo es consistente, se sitúa con la tercera situación más favorable en cuanto a vulnerabilidad laboral en 2005 y empató con Querétaro en el primer lugar en 2017. Pachuca, por su parte, muestra una situación singular dado el tamaño y potencial de su economía: en 2005 se ubicó como la segunda metrópoli del conjunto por sus condiciones favorables; en 2017, acorde con la contención de su dinamismo económico, registró deterioro en los grupos de hombres adultos mayores y mujeres adultas jóvenes, lo que la situó por debajo de Toluca en cuanto al nivel de vulnerabilidad laboral.

En estas mismas metrópolis se encontraron los niveles de pobreza salarial menos altos (Tabla 18). Querétaro y Pachuca registraron 55 y 56% de pobreza salarial en 2005, con cambios mínimos para 2017; son también las metrópolis con menos pobreza extrema salarial en 2005, aunque en este indicador tuvieron una evolución diferente. En 2017 Querétaro conservó esta distinción, pero Pachuca tuvo un aumento que la ubicó por encima de Toluca. Esta última tenía en 2005 un nivel de pobreza salarial más alto de lo esperado por su nivel de vulnerabili-

Tabla 17. Promedio de carencias laborales por grupos de sexo, edad y zona metropolitana, 2005 y 2017.

Metrópoli	Hombres					Mujeres					Total
	15 - 24	25 - 44	45 - 59	60 +	Total	15 - 24	25 - 44	45 - 59	60 +	Total	
	2005										
Cd. México	3.5	2.46	2.09	2.78	2.92	3.26	2.22	2.18	3	2.86	
Puebla	3.48	2.48	2.35	2.97	3.03	3.51	2.46	2.37	3.46	3.07	
Toluca	2.99	2.26	2.13	2.85	2.78	2.47	2.05	2.11	3.76	2.82	
Querétaro	2.9	2.05	1.86	2.14	2.61	2.6	1.91	2.24	2.44	2.57	
Cuernavaca	3.99	2.6	2.73	3.23	3.25	3.14	2.46	2.75	4.34	3.18	
Pachuca	3.39	2.31	2.03	2.24	2.85	3.34	1.68	1.79	2.58	2.68	
Tlaxcala	3.6	2.83	2.59	4.3	3.34	3.59	2.47	2.14	3.31	3.29	
Total	3.46	2.45	2.13	2.81	3.24	3.23	2.2	2.21	3.09	3.17	
	2017										
Cd. México	3.08	2.08	2.06	2.3	2.26	2.62	1.96	2.06	2.65	2.11	
Puebla	3.2	2.32	2.16	2.35	2.46	3	2.16	2.25	3.18	2.33	
Toluca	2.89	2.04	2.09	2.37	2.21	2.57	1.67	1.6	2.58	1.8	
Querétaro	2.29	1.69	1.72	2.47	1.82	2.17	1.73	1.62	2.67	1.8	
Cuernavaca	3.11	2.49	2.6	2.95	2.66	3.05	2.13	2.06	2.84	2.27	
Pachuca	3.31	2.12	1.87	2.5	2.26	2.93	1.91	1.72	2.35	1.99	
Tlaxcala	3.93	2.66	2.86	3.54	3.03	3.78	2.65	2.84	3.39	2.92	
Total	3.08	2.11	2.08	2.35	2.29	2.68	1.98	2.05	2.7	2.12	

Fuente: elaboración propia con base en ENOE al segundo trimestre de cada año (Inegi, 2005; 2017).

Tabla 18. Proporción de trabajadores asalariados según condición de pobreza salarial.

Zona Metropolitana	2005			2017		
	No pobre	Pobre	Pobre extremo	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Cd. México	35.6	64.4	11.1	26.6	73.4	13.1
Puebla	29.9	70.1	14.3	26.3	73.7	16.6
Toluca	27.6	72.4	13.7	34.7	65.3	8.6
Querétaro	45.0	55.0	8.0	42.9	57.0	8.4
Cuernavaca	31.0	69.0	15.3	18.2	81.8	18.7
Pachuca	44.1	55.9	11.9	43.0	56.9	13.5
Tlaxcala	19.2	80.8	24.6	18.3	81.7	29.4
Total	34.8	65.2	11.8	27.3	72.7	13.6

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2005; 2017) y Coneval (s.f.).

dad laboral, de hecho, el segundo más alto de ese año, pero tuvo una reducción de siete puntos porcentuales durante el periodo, para alcanzar el tercer lugar con menos pobreza salarial. Este avance llegó también a la pobreza salarial extrema, indicador en el que estuvo casi a la par de Querétaro en 2017.

Por otro lado, Cuernavaca y Tlaxcala registraron los promedios de carencias laborales más altos en los distintos grupos de sexo y edad. Aunque comparten el calificativo de ser las metrópolis con mayor vulnerabilidad laboral, difieren en la evolución que resulta de comparar los promedios de 2005 y 2017. En Cuernavaca todos los grupos tuvieron en 2017 promedios de carencias menores que en 2005, a diferencia de Tlaxcala, que registró aumentos en los grupos de hombres jóvenes y adultos maduros, y en mujeres de todas las edades. Son también las metrópolis con los niveles de pobreza salarial más altos en 2017, con más de 80%, y por arriba de 22% en cuanto a pobreza extrema salarial; 34% en el caso de Tlaxcala. En Cuernavaca se registró el mayor aumento en el nivel de pobreza salarial, sin embargo, en 2005 estaba por debajo de Toluca, Puebla y Tlaxcala, así como en el nivel de pobreza extrema salarial. Tlaxcala, en cambio, conservó en el periodo la poco honrosa posición de tener los niveles más altos de pobreza salarial total y extrema.

El caso de Puebla tiene la peculiaridad de que la brecha de género en cuanto a la vulnerabilidad laboral es mayor que en las otras metrópolis. Sus promedios de carencias para mujeres de todas las edades están entre los más altos y compe

con Cuernavaca y Tlaxcala. Hay avances entre 2005 y 2017, pero aún mantiene esa denigrante distinción. En cambio, la situación de vulnerabilidad laboral para los hombres es muy cercana al promedio del conjunto de metrópolis, con cambios positivos en el periodo que la mantienen en una posición relativa similar. En lo que se refiere a la pobreza salarial, Puebla conservó en el periodo la tercera posición, tanto en pobreza salarial total como en la extrema, que afecta en mayor medida a las mujeres.

Ciudad de México se encuentra en una situación intermedia, muy próxima al conjunto de las siete metrópolis porque su enorme peso influye mucho en esa distribución general. Tiene, por un lado, baja frecuencia de trabajadores sin vulnerabilidad laboral, una frecuencia más alta en aquellos con carencia en un rubro, seguida por la de quienes presentan carencias en cuatro y más rubros, con una mejoría generalizada entre 2005 y 2017, evidente en el repunte de frecuencias en las categorías menos vulnerables. Por otro lado, presenta una alta vulnerabilidad de jóvenes y adultos mayores, así como la menor vulnerabilidad de adultos jóvenes y maduros; la mejor situación promedio de las mujeres jóvenes y adultas jóvenes en comparación con los varones, así como la mejor situación promedio de hombres adultos maduros y mayores respecto a las mujeres. También ocupa una posición intermedia en cuanto a pobreza salarial, y comparte el retroceso en la materia observado en el conjunto que, en lo particular, es más acentuado que en el caso de Puebla respecto a la zona que mostraba una mejor situación en 2005; en 2017 comparte la tercera posición por la incidencia de la pobreza salarial total y extrema.

La Tabla 19 muestra promedios de carencias laborales para los trabajadores con condiciones de pobreza salarial, pobreza salarial extrema y sin pobreza salarial, por zona metropolitana, como una forma de aproximarse a una imagen localizada de la precariedad laboral. Estos promedios se ubican entre 2 y 2.5 para los trabajadores sin pobreza salarial, entre 3 y 3.7 para quienes presentan pobreza salarial y entre 4.2 y 4.9 en el caso de salarios a nivel de pobreza extrema. Para el conjunto y la mayoría de las metrópolis, los promedios de carencias en todas las categorías de pobreza salarial se reducen entre 2005 y 2017, en coherencia con el mejoramiento generalizado en el cumplimiento de los derechos laborales que se refirió antes. Esto permite afirmar que el problema general en la dinámica de la precariedad laboral en estos casos no está tanto en la exclusión sistemática de derechos laborales que, si bien es alta, tiende a atenuarse en el tiempo, sino en la profundización de los salarios de pobreza.

La excepción a ese comportamiento general es la Zona Metropolitana de Tlaxcala, donde además del incremento en la pobreza laboral, también hay un

Tabla 19. Promedio de carencias laborales según condición de pobreza salarial en las zonas metropolitanas, 2005 y 2017.

Zona Metropolitana	Nivel de pobreza salarial					
	No pobre		Pobre		Pobre extremo	
	2005	2017	2005	2017	2005	2017
Cd de México	2.33	2.03	3.41	3.14	4.81	4.55
Puebla	2.22	2.08	3.61	3.30	4.86	4.47
Toluca	2.02	2.16	3.16	3.00	4.47	4.39
Querétaro	2.36	2.01	3.10	2.92	4.77	4.18
Cuernavaca	2.49	2.33	3.66	3.49	4.69	4.38
Pachuca	2.21	2.26	3.36	3.36	4.89	4.39
Tlaxcala	2.03	2.15	3.63	3.79	4.70	4.75
Total	2.31	2.05	3.42	3.17	4.79	4.53

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2005; 2017) y Coneval (s.f.).

aumento del nivel de vulnerabilidad laboral por exclusión de los derechos del trabajador. Otros casos que resaltan de los datos de la Tabla 19 son los de las metrópolis de Pachuca y Toluca. En ambas hay un crecimiento del nivel de vulnerabilidad de los trabajadores con salarios por encima del umbral de pobreza, que en el caso de Pachuca repercute en el aumento del promedio de carencias laborales para el total de asalariados. En estos casos puede decirse que el costo de una remuneración alejada del nivel de pobreza es el aumento de la vulnerabilidad laboral.

Como se vio, al tiempo que la vulnerabilidad laboral tiende a reducirse marginalmente, ha aumentado la pobreza salarial, y aunque las mujeres tienden a condiciones laborales ligeramente mejores, por lo menos en promedio, presentan salarios más bajos. En 2005 había 69.5% de trabajadoras con pobreza salarial, siete puntos porcentuales más que los varones; para 2017 esa proporción aumentó a 75.2%, pero la diferencia respecto a ellos se redujo a 4.2 puntos porcentuales. Esta brecha de género es más alta en los jóvenes y adultos mayores, que son también los grupos de menos ingreso, pero en el periodo se redujo en los primeros y aumentó en los segundos. Por su magnitud, llama la atención la brecha de género en adultos mayores con pobreza salarial en los casos de Querétaro y Puebla, donde incluso ha aumentado, a diferencia de los jóvenes, cuya brecha es menor y se ha reducido entre los años considerados en nuestro análisis. En Toluca también

se registró un aumento de esta brecha para los adultos mayores, lo que parece indicar que este grupo poblacional, sobre todo las mujeres, está cada vez más marginado de los beneficios del desarrollo económico.

## **Reflexiones finales**

Como se observó, la problemática de la calidad de empleo es profunda en las principales metrópolis del centro de México conforme con los resultados de este estudio. La proporción de asalariados que cuentan con un trabajo digno es muy pequeña, casi marginal, y sólo uno de cada cinco trabajadores tiene condiciones laborales próximas al trabajo decente. Por el contrario, puede decirse que 80% está en condiciones de precariedad laboral, ya sea por la frecuencia de carencias en derechos laborales, porque perciben ingresos de pobreza o por ambas situaciones. Si bien en el periodo de estudio se registró una leve evolución en el acceso a los derechos laborales, el principal problema es que el nivel salarial tiende a la baja, y es creciente la proporción que percibe salarios de pobreza. Se trata de un proceso de deterioro que puede ser engañoso si se atiende sólo a una de sus dimensiones.

En este proceso de deterioro quienes más pierden son las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores. Ellas representan un caso paradójico porque tienden a mejorar su acceso a derechos laborales, pero también pierden más en cuanto al nivel salarial.

La precariedad laboral se asocia al sexo, el nivel educativo, el tamaño de las empresas y algunos sectores y ramas de actividad, que indican situaciones menos precarias en el empleo en empresas grandes y en actividades dinámicas. Así, la profundidad de la problemática en las metrópolis estudiadas se vincula con las características de su economía. Las metrópolis de perfil industrial y de servicios avanzados, con alta productividad y dinamismo económico, como Querétaro y Toluca, presentan menos precariedad laboral. Junto a ellas aparece Pachuca, de menor tamaño y alcance económico, con niveles de precariedad laboral cercanos pero con un dinamismo económico bajo, incluso incierto. Las metrópolis más grandes, más complejas en su estructura sectorial, pero sin duda actores fundamentales de la economía regional, como la Ciudad de México y Puebla, pueden situarse en un nivel intermedio de precariedad laboral en el universo de estudio. Por su parte, Cuernavaca y Tlaxcala, economías menos productivas y dinámicas, se sitúan al fondo de la problemática con los niveles más altos de pobreza salarial y carencias respecto al acceso a los derechos laborales.

Lo que estos resultados demuestran es que el avance de la economía durante el periodo ha tenido entre sus costos una reducción de los niveles salariales, que inciden sin duda en el mantenimiento de altos niveles de pobreza y desigualdad social. Al parecer, las estrategias empresariales alcanzaron cierto estado de equilibrio relativo frente al grado de cumplimiento de la normatividad laboral, pero se orientaron hacia políticas salariales restrictivas como una forma de reducir los costos de producción y alcanzar un grado de competitividad en el mercado globalizado. Se trata de un comportamiento identificado en las principales metrópolis de la Región Centro de México, pero es muy probable que tenga que ver con un fenómeno nacional. La Figura 18 muestra la evolución del promedio de ingreso por hora de trabajo de los trabajadores del país, en valores corrientes, respecto al avance mensual del índice de precios al consumidor. El ingreso promedio de los asalariados es levemente mayor que el del total del personal ocupado, pero es muy claro que, desde el primer trimestre de 2008 y hasta mediados del 2015, la inflación creció más rápido que el salario promedio, lo que amplió la brecha respecto al costo de la vida. Este promedio de ingreso por hora retoma posteriormente una tendencia de mayor crecimiento que lleva a cerrar la brecha hacia finales de 2019.

En resumen, la precariedad laboral avanzó en las principales zonas metropolitanas del centro del país durante el periodo de estudio, ya no tanto en la forma

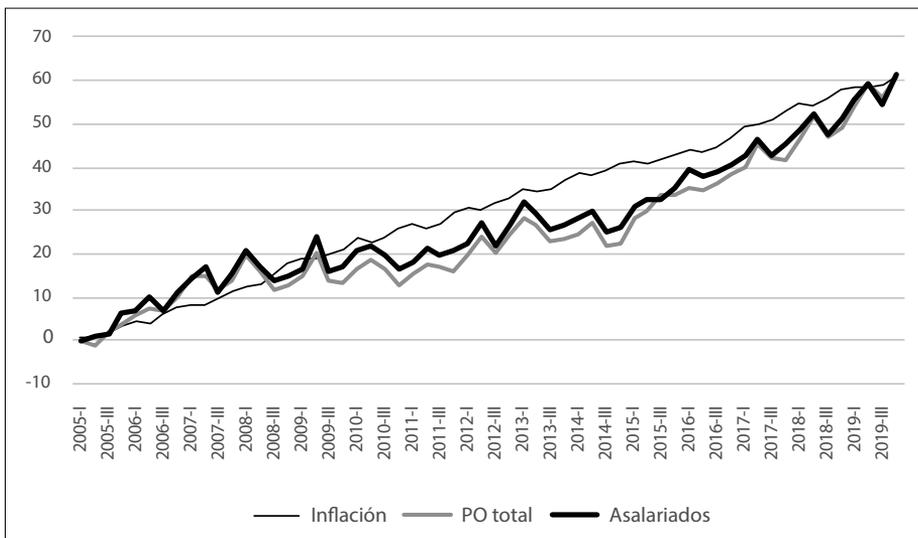


Figura 18. Evolución de la inflación y el salario promedio por hora trabajada del personal ocupado en México, 2005-2019. Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2005; 2017).

de privación de los derechos laborales, sino en la modalidad de bajos salarios, y se trata de un fenómeno que es muy posible que sea extensivo a la economía nacional. Pero la perspectiva quizá no sea desfavorable, pues si la tendencia a mejorar el acceso a los derechos laborales se mantiene y el avance del nivel salarial conserva un ritmo de crecimiento, al menos igual que la inflación, es probable que el panorama laboral sea mejor en el futuro cercano.

## **Fuentes**

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (s.f.). Medición de la pobreza. Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018. México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx> en agosto de 2020.
- Cortés, F. (2013). Medio siglo de desigualdad del ingreso en México. *Economía UNAM*, 10(29), 12-34.
- De la Garza, E. (2002). La flexibilidad laboral en México (una nueva síntesis). En B. García (Coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI* (pp. 375-404). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Gail, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), 125-160.
- García, B. (2009). Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI. *Revista mexicana de sociología* 71(1), 5-46.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2004). Censos Económicos. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2005). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2014). Censos Económicos. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta Intercensal, 2015. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). México.

- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, 76, 171-189.
- Lustig, N. (2004). Crecimiento económico y reducción de la pobreza. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (pp. 88-99). México: Siglo XXI.
- Ortega, A., González, S. A., Chávez, M. E. y Sánchez, A. G. (2012). *Propuesta para la medición de la vulnerabilidad laboral según las Regulaciones de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Pacheco, E. (2014). El mercado de trabajo en México a inicios del siglo XXI. Heterogéneo, precario y desigual. En R. Guadarrama, A. Hualde y S. López. *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados* (pp. 40-68). México: El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/División de Estadística y Proyecciones Económicas-Comisión Económica para América Latina.
- Rojas, G. (2004). Precariedad laboral en el México urbano de fines del siglo XX: comparación de 38 mercados de trabajo. En F. Lozano (Coord.), *El amanecer del siglo y la población mexicana* (pp. 553-573). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México/Sociedad Mexicana de Demografía.
- Sánchez, A. (2018). Relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza en México. Análisis de largo plazo. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (Coords.), *Pobreza y exclusión social en ciudades mexicanas. Dimensiones socioespaciales* (pp. 19-42). México: Instituto de Geografía-Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Weller, J. (2012). Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: una perspectiva latinoamericana. *Revista internacional de estadística y geografía*, 3(2), 82-97.
- Wilkinson, R. G. y Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Do Better*. Londres: Allen Lane.
- Yáñez, V. y Muñoz, C. (2017). Construcción metodológica para determinar la vulnerabilidad socioterritorial frente a la pobreza. *Estudios Geográficos*, 78(282), 339-372.

## Capítulo 5. La diversidad juvenil ante la exclusión educativa y laboral. El caso del Centro de México

*Emma Liliana Navarrete López*  
El Colegio Mexiquense

### Introducción

Según cifras de la Encuesta Intercensal, en la Región Centro de México<sup>13</sup> habitaba en 2015 32.9% del total de la población nacional y 33% de los jóvenes de todo el país. Esta región, si bien conforma un universo en conjunto, no es del todo homogénea, por ejemplo, con base en los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENOE) en el primer trimestre de 2020 (Inegi, 2020), la tasa de actividad promedio para el conjunto de la zona fue de 59.3%, la Ciudad de México alcanzó casi 61%, mientras que la de Morelos fue de 56.5%. En cuanto a las cifras de empleo específicamente para la población joven (en este capítulo, la de 15 a 29 años de edad), en Tlaxcala la tasa alcanzó 55.2%, en tanto que en el Estado de México fue de 46.9%.

Con respecto al ámbito escolar, también se observan comportamientos distintos, el atlas educativo levantado en 2013 reveló la disparidad en este sector. El entonces llamado Distrito Federal (hoy Ciudad de México) mostraba un bajo rezago social y el número promedio de años escolares era, en 2010, de 10.8 años para los hombres y de 10.3 para las mujeres. Tlaxcala mostraba un rezago social medio y un grado promedio de escolaridad (entre la población de 15 y más años de edad) de 8.9 para ellos y 8.6 para ellas. La entidad con mayor rezago en la región en 2010 fue Hidalgo, con un grado promedio de escolaridad de 8 años para las mujeres y 8.2 para los hombres (SEP, 2013). Seis años después, si bien aumentó el promedio, las diferencias aún son evidentes: el nivel promedio de escolaridad en la Ciudad de México creció a 11.1 años, Tlaxcala a 9.4 e Hidalgo a 8.4; esta

---

<sup>13</sup> La Región Centro de México se conforma por siete entidades: Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala (Aguilar, 2003).

entidad es la que muestra el menor incremento y contiene el mayor rezago en materia educativa (INEE, 2021).

Estamos ante una variopinta Región Centro, en donde las posibilidades que las y los jóvenes tienen son muy desiguales, algunos cuentan con amplias oportunidades para emplearse y/o capacitarse y otros, con pocas o ninguna.

A partir de este panorama diverso, en el presente capítulo se revisan cifras para la población joven que habita la Región Centro del país, particularmente en cuanto a su vínculo entre la escuela y el trabajo, y se lleva la atención al grupo de los que ni estudia ni trabaja. La intención es mostrar la heterogeneidad en el interior de este conjunto juvenil. El universo en este texto se remite sólo al grupo que tiene entre 15 y 29 años de edad y se conforma únicamente de los que han abandonado tanto la escuela como el trabajo, o más bien, que han sido excluidos de estos dos espacios formadores y socializantes. El objetivo es mostrar la diversidad en este universo doblemente excluido dentro de la Región Centro de México y, para lograrlo, se construyen cuatro categorías en función de algunas peculiaridades: si las y los jóvenes realizan otras tareas, si desean incorporarse al trabajo, si han decidido abandonar la búsqueda de empleo o si en la encuesta reportan no hacer nada. La base de datos que se utiliza es la ENOE del primer trimestre de 2020 (Inegi, 2020).

Este capítulo se conforma de tres apartados más. Enseguida se anota cómo se conforma el universo y se expresa el por qué se asume que se trata de jóvenes excluidos; después se revisan las cuatro categorías, sus diferencias y sus particularidades por cada entidad de la región, para cerrar con algunas reflexiones finales.

### **Jóvenes que ni estudian ni trabajan, diversidad en esta doble exclusión**

En la última década del siglo pasado se hizo visible la presencia de un grupo de jóvenes que no estudiaba, no trabajaba y no estaba capacitándose, que se convirtió en una preocupación y un tema de estudio. Esta población, cuyas edades fluctuaban en términos de su análisis entre los 15 y 30 años, tenía como característica principal encontrarse fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo. Originalmente se les llamó NEETS y fue en el Reino Unido donde se evidenció su presencia (Eurofound, 2012). En este inicio, el interés se concentraba en el grupo de 16 a 18 años particularmente; poco tiempo después se revelan en diversos países, y en España se les nombra ninis, además, el rango etario se amplía. Este acrónimo hoy día aún se utiliza, pero no ha sido muy efectivo para su análisis, pues conlleva un estigma que en lugar de contribuir a su entendimiento, unifor-

ma y responsabiliza a las y los jóvenes de la situación en que se encuentran, los aleja del derecho a participar en la escuela y a tener un empleo y, analíticamente los presenta como un solo conjunto sin considerar que en su interior hay distintos subgrupos en los que conviven jóvenes con múltiples experiencias, necesidades y, a la vez, con diferentes vulnerabilidades. El término “nini”, si bien permite identificar una condición específica, en sí mismo no contribuye al entendimiento de los jóvenes que son catalogados con él. Desde nuestro punto de vista, es mejor llamarlos jóvenes en condición de no estudio y no trabajo y, desde luego, entenderlos a partir de sus especificidades y diferencias, que es lo que se propone en este capítulo.

Entre estos jóvenes, al encontrarse sin trabajo y sin escuela, además de mezclarse en grupos dispares (hombres y mujeres, edades distintas, formación diferente, trayectorias diversas, etcétera), se origina una serie de desventajas dispares también. Algunas afectan a la mayoría, como dejar de acumular capital humano vía los canales formales de educación y/o capacitación, o de formación en el trabajo, lo que elimina la posibilidad de que adquieran antigüedad laboral, hoy requisito solicitado en muchos empleos (Eurofound, 2012); pero otras afectan a algunos más que a otros: por ejemplo, el tiempo de duración en esta condición podrá ser un factor que incida de manera diferencial en su futura inserción laboral.

La segregación es un factor redundante en la condición de no estudio y no trabajo. La no asistencia escolar y la ausencia de vida laboral aísla a la juventud, trunca hoy su formación para el trabajo o en el trabajo, pero a futuro dificulta el logro de una mejor calidad de vida.

Llegar a ser un joven que ni estudia ni trabaja es un proceso gradual que, si bien puede tener distintos caminos, suele iniciar con el abandono escolar. Algunos autores (De Hoyos, Halsey y Székely, 2016; Escoto y Navarrete, 2018), desde una mirada cualitativa o cuantitativa, han mostrado que un amplio número de jóvenes inician el camino hacia la doble exclusión incorporándose a un trabajo, que combinan con la asistencia escolar, pero el empleo empieza a ganar terreno y, por mantenerlo, abandonan la escuela; posteriormente salen del mercado laboral y quedan excluidos de ambos espacios. Por otra parte, no se trata de una situación perenne: un estudio reciente en el que se utiliza el panel de la ENOE, de 2008 a 2019, mostró que la mayoría de los jóvenes mexicanos que ni estudia ni trabaja (25%) permanece en esa condición por tres meses aproximadamente, y 9% por 15 meses al menos, en este segundo grupo se concentran fundamentalmente mujeres jóvenes de más de 20 años (Navarrete, Román y Sosa, 2021).

El acceso o la permanencia en el sistema educativo, así como la entrada al trabajo, están permeados por factores individuales, familiares y contextuales,

por lo que las posibilidades de transitar entre la escuela y el empleo son distintas según las características de cada joven, sus familias y el entorno donde viven; lo que sí resulta válido para la gran mayoría es que este vínculo está desarticulado y la escolaridad ha perdido valor como facilitadora del empleo en buenas condiciones. Si antes se facilitaba la inserción laboral e incluso la movilidad social gracias a la obtención de elevados niveles educativos, hoy ya no es así, actualmente aun los que tienen alta escolaridad y trayectorias educativas impecables se enfrentan a una gran competencia al momento de insertarse en la vida laboral y, en muchas ocasiones, el esfuerzo invertido en las aulas no es correspondido con los estímulos y remuneraciones que ofrecen los empleos a los que logran introducirse.

Si bien desde hace algunos años la escolaridad ha dejado de ser el eje impulsor para acceder a un mejor trabajo (Suárez, 2005), a este panorama se agrega la falta de dinamismo en la economía mexicana, lo que ha resultado, entre otras cuestiones, en poca creación de empleos de calidad y en un incremento en la precariedad laboral (García, 2010; Pacheco, 2014). En el caso de las entidades que comprende la Región Centro del país, la tasa de informalidad laboral (proporción de la población ocupada que es vulnerable dado el tipo de trabajo en que está inserta) fue, en 2019, de 74.3% en Hidalgo, 72.8% en Tlaxcala, 56.1% en la Ciudad de México y 42.9% en Querétaro (Inegi, 2019a). Es en este escenario poco dinámico en el que los jóvenes que habitan la Región Centro de México intentan incorporarse a la vida laboral.

### *Clasificación del universo de jóvenes que ni estudian ni trabajan*

Como se mencionó, la categoría de jóvenes que ni estudian ni trabajan aglutina una variedad de situaciones y características. En este documento se contemplan cuatro,<sup>14</sup> excluyentes entre sí:

1. Los jóvenes que ni estudian ni trabajan de manera remunerada, que llevan a cabo tareas domésticas y de cuidado. Aquí se denominan *trabajadores del hogar y cuidadores*.
2. Los jóvenes que ni estudian ni trabajan, pero están en la búsqueda de un empleo. Aunque no estén ocupados, en sentido estricto conforman parte

---

<sup>14</sup> Para el caso europeo se han señalado cinco subgrupos dentro de la población de jóvenes que ni estudian ni trabajan (Eurofound, 2012). En el caso mexicano, dadas las características del mercado laboral, la forma de inserción y la medición de la población desempleada, solamente se consideran cuatro opciones.

- de la Población Económicamente Activa (PEA) y ejercen, con su búsqueda, presión sobre el mercado laboral. Aquí son nombrados *buscadores*.
3. Los jóvenes que ni estudian ni trabajan y no están disponibles para incorporarse al mercado laboral son los denominados *desalentados*. Conforman un grupo en grave riesgo, en tanto que prácticamente se han autoexcluido del mercado de trabajo.
  4. Los jóvenes que ni estudian ni trabajan y no buscan empleo, no realizan otras tareas y no tienen discapacidad alguna son los que reportan en la encuesta no hacer nada. La OCDE los llama *ninis voluntarios* (Eurofound, 2012), pero aquí los nominaremos solamente *voluntarios*.<sup>15</sup> Posiblemente en esta categoría se encuentren involucrados aquellos con trabajos muy esporádicos o fuera de la legalidad cuya actividad no informaron.

Estas cuatro categorías combinan un universo multifacético, donde unos están vinculados al mercado laboral y generan presión (como los buscadores); otros se encuentran desvinculados del mercado laboral, como los desalentados, los voluntarios y los cuidadores. Todos presentan problemáticas distintas y, como se verá, posibilidades diferentes de exclusión.

### *Acerca de la exclusión*

Los jóvenes enfrentan cada vez mayores barreras para lograr su inclusión social. En 2008 Hopenhayn señalaba que los años de la juventud son fundamentales para consolidar o revertir la dialéctica inclusión-exclusión social, dado que es una etapa formativa y de entrada al mercado, así como del inicio de la independencia.

El concepto de exclusión social resulta útil como marco para entender el lugar en que se encuentran los sujetos de este estudio, dado que engloba una serie de carencias que obstaculiza el acceso a mecanismos de desarrollo personal, sistemas establecidos de protección e inserción social (Brugué, Gomà y Subirats, 2002). Además, este concepto tiene un carácter multidimensional, dinámico y relativo (Leyton y Muñoz, 2016). Es multifacético o multidimensional porque permite vincular la concurrencia de distintos factores que afectan varios elementos de la vida de las personas: económico, social, cultural, político. Estas dimensiones

---

<sup>15</sup> En este capítulo, de manera deliberada se ha intentado quitar del lenguaje escrito la palabra “nini”, dada la connotación de estigma que tiene, pero también, y sobre todo, porque si bien identifica un grupo en determinada condición, no es muy claro el concepto y se utiliza mucho pero con poco rigor.

pueden ser acumulativas e interdependientes (Estivil, 2003), de tal suerte que es posible entender que los individuos pueden estar incluidos en un determinado dominio y excluidos en otro. Es dinámico porque afecta de forma cambiante y nos habla de un proceso que lleva a la exclusión en momentos diversos del ciclo vital. “Las fronteras de la exclusión son móviles y fluidas; los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes” (Brugué, Gomà y Subirats, 2002, p. 11). El periodo juvenil es una etapa crucial donde puede profundizarse o revertirse la exclusión social. Y es relativo en tanto se percibe de manera diferente y subjetiva según las posibilidades de mediaciones políticas y la perspectiva social y cultural de la cual se es parte.

El concepto de exclusión resulta ser integral en tanto permite identificar las carencias que tienen que ver con el ciclo vital —cuando se revisan los cambios en la situación de las personas—, así como poner énfasis en los recursos colectivos, los de la comunidad y del entorno.

Bajo este entendido, revisar en torno a esta noción de exclusión el universo de los jóvenes que ni estudian ni trabajan es pertinente, pues la ausencia de los dos dominios (escuela y trabajo) que como colectivo los afectan, en un sentido más individual puede generar desventajas diferenciales; es decir, la falta del trabajo y de la escuela hoy, repercutirá de manera diferente entre las y los jóvenes según la categoría y las condiciones de procedencia, y a futuro puede generar una exclusión difícil de revertir para quienes tienen menos oportunidades.

### *Análisis de las cuatro categorías*

Por lo dicho en los acápites anteriores, se sostiene que la condición de las y los jóvenes que no estudian ni trabajan, entendida como una totalidad, como un grupo homogéneo, pierde sentido en la realidad mexicana. En este apartado se busca demostrarlo de forma descriptiva: se muestran cuatro subgrupos y se identifican posibles desventajas que, de no corregirse, perpetuarán la exclusión social.

### *La diversidad del universo de las y los jóvenes en función del estudio y el trabajo*

La escuela y el trabajo son dos de las actividades en que participan las y los jóvenes dado el ciclo vital en que se encuentran. Esta diada, de manera muy general, presenta cuatro posibilidades excluyentes entre sí, los que: i) *sí estudian y sí trabajan*; ii) *sí estudian y no trabajan*; iii) *no estudian y sí trabajan*, y iv) *no estudian y no trabajan*.

Según las cifras del primer trimestre de la ENOE 2020 (Inegi, 2020), en la Región Centro habitan 10 294 805 jóvenes de entre 15 y 29 años. Cada entidad tiene, a su vez, un volumen absoluto distinto: el Estado de México presenta el mayor número (se comprende en tanto es el estado más poblado del país), seguido por la Ciudad de México; el menor volumen de población en edad juvenil se concentra en Tlaxcala. De manera relativa, el porcentaje de jóvenes con respecto a la población de cada entidad concentra alrededor de 25%, con algunas diferencias: Querétaro, Puebla y el Estado de México, con 24.8%. La Ciudad de México presenta 22.5%, que corresponde al más bajo porcentaje del grupo de la Región Centro. Además, seis de las siete entidades concentran mayor porcentaje de personas del grupo etario de 15 a 19 años en comparación con el de 20 a 29 años, lo que delata que se trata de estados jóvenes en términos poblacionales; la única entidad que tiene más población de 20 a 29 años es la capital del país, es decir, está en un proceso más avanzado de envejecimiento. Según las características de su población, cada estado tiene retos diferentes en términos de infraestructura; en el caso de esta región en conjunto, todavía los requerimientos y apoyos hacia los y las jóvenes son importantes.

En el conjunto nacional, 20 de cada 100 jóvenes son captados en la encuesta como individuos que ni estudian ni trabajan; en la Región Centro de México son, en promedio, 19 de cada 100, pero la cifra se diversifica en el interior: Hidalgo contempla el mayor porcentaje (23.8%), y la Ciudad de México, el menor (16.5%) (Inegi, 2020).

Al seguir las cuatro posibilidades según el vínculo escuela-trabajo, se observa que la mayoría de las y los jóvenes desarrolla una sola actividad, es decir, sólo trabaja o sólo estudia; en estas dos opciones se concentra el grueso de la juventud, lo que se refleja tanto en hombres como en mujeres. Pero cuando la población joven realiza de manera simultánea las dos tareas o ninguna, es decir, estudia y trabaja o no estudia ni trabaja (Tabla 20, primera y tercera columna), la cifra, además de disminuir, evidencia profundas diferencias por género, que se maximiza en el caso de la población que ni estudia ni trabaja.

Dentro del rubro “no estudia y sí trabaja”, según la variable sexo, los datos revelan que las mujeres participan en esta combinación menos que los hombres. Aunque las cifras por entidad son distintas, para la mayoría de los estados (excepto la capital del país) las diferencias marcan hasta más de 25 puntos porcentuales entre ellos y ellas; en el caso de ésta, la diferencia es menor, la distancia alcanza sólo 13 puntos porcentuales, pero la menor presencia femenina se repite. Estas diferencias manifiestan que entre la población más joven —aun con todos los cambios tecnológicos que le ha tocado vivir, a pesar de la apertura para la toma de

Tabla 20. Región Centro de México, primer trimestre de 2020. Vínculo escuela-trabajo. Jóvenes de 15 a 29 años por entidad federativa según sexo (%).

	N	No estudia y no trabaja	Sí estudia y no trabaja	Sí estudia y sí trabaja	No estudia y sí trabaja	Total
hombres						
Ciudad de México	1028615	7.6	35.9	10.4	46.1	100.0
Hidalgo	340924	6.3	28.4	7.7	57.6	100.0
Estado de México	2239806	5.6	35.8	8.9	49.8	100.0
Morelos	231165	6.8	31.4	8.2	53.5	100.0
Puebla	799149	4.5	25.6	9.2	60.6	100.0
Querétaro	272003	6.7	31.6	8.1	53.6	100.0
Tlaxcala	165238	5.5	24.6	11.0	58.9	100.0
Resto del país	10200623	5.8	25.8	10.3	58.1	100.0
mujeres						
Ciudad de México	967324	18.9	39.3	8.6	33.2	100.0
Hidalgo	366301	37.1	27.3	6.2	29.4	100.0
Estado de México	2291910	27.1	37.4	5.9	29.6	100.0
Morelos	253902	28.5	34.4	5.2	31.9	100.0
Puebla	829801	31.5	28.9	6.9	32.7	100.0
Querétaro	267828	25.5	32.6	6.7	35.2	100.0
Tlaxcala	173014	26.3	32.4	6.6	34.6	100.0
Resto del país	10464043	29.9	28.7	7.6	33.8	100.0

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2020).

sus decisiones, y si se considera incluso la mayor escolaridad que ha alcanzado en comparación con sus antecesoras—, el espacio público (como el trabajo) aún es un territorio más masculino que femenino, igual que ocurre en el grupo adulto. Es importante destacar que, dentro de la región, la Ciudad de México empieza a mostrar algunos cambios, que posiblemente en algunos años se inicien en las otras entidades de la Región Centro.

En cuanto al rubro “no estudia y no trabaja” (universo que aquí interesa específicamente), las cifras muestran dos puntos evidentes: las distancias entre ellas y

ellos son todavía más amplias que en la categoría antes revisada, pero, sobre todo, aquí proliferan ampliamente las mujeres. En seis de las siete entidades la presencia femenina incluso quintuplica la de los varones, la excepción nuevamente es la capital nacional, donde la desigualdad existe pero la diferencia es de dos a uno. No hay que olvidar que en esta primera aproximación descriptiva se hace un corte muy amplio de la definición de trabajo, es decir, aún no se revisan aquellas otras tareas que se realizan, como el caso de las domésticas no remuneradas, que son un trabajo también. Esto explica parte de la contundente presencia femenina en el universo de los que ni estudian ni trabajan. La edad de los jóvenes es otra variable que marca disparidad, no por la edad *per se*, sino por los roles y obligaciones que trae consigo. Así, se ve que los más jóvenes (en gran medida solteros e hijos de familia) se concentran entre los que sólo estudian, mientras que los de 25 a 29 años (muchos ya unidos y con hijos) se aglutinan entre los que solamente trabajan.

En cuanto al grupo “no estudia y no trabaja”, la situación entre hombres y mujeres según la edad es completamente opuesta; es decir, si es varón, conforme aumenta la edad, los cálculos de la ENOE muestran que se reduce su presencia (7.1% tiene de 15 a 19 años; 5.6%, de 20 a 24 años, y 5.0%, de 25 a 29 años); si es mujer, conforme crece en años, suele estar más en esta doble inactividad (15%, 32% y 36%, respectivamente).

En adelante, solamente se considera el conjunto de jóvenes que conforma el rubro de “no estudio y no trabajo”, y con ellos se construyen las cuatro categorías de análisis.

### *Cuatro categorías de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan*

El número de jóvenes que ni estudia ni trabaja en la Región Centro del país, según la ENOE 2020 para el primer trimestre, es de 1 690 892 individuos, de los que, en esta mirada amplia, 303 336 son hombres, y 1 387 556, mujeres. Este universo agrupa cuatro subgrupos (Tabla 21), y algunos de ellos no deberían ser incluidos en la categoría “ni estudio ni trabajo” porque si bien todos están excluidos de la escuela, no lo están necesariamente del trabajo, aunque sí de un empleo, como se verá en adelante.

### *Las y los trabajadores del hogar y cuidadores*

Mercedes Pedrero escribió:

Entre los recursos transformados en dinero y los restantes, hay relaciones sustitutivas y complementarias, complejas y mal conocidas, pero no por eso menos

Tabla 21. Región Centro de México, primer trimestre 2020. Grupo de jóvenes sin escuela y sin trabajo según cuatro categorías y entidad federativa (%).

Categorías	Entidad							
	CDMX	Hidalgo	Edo de México	Morelos	Puebla	Querétaro	Tlaxcala	Total
N	260692	156831	746092	87985	298085	86633	54574	1690892
Trabajadores del hogar y cuidadores	64.89	83.64	76.10	86.24	77.00	77.01	73.93	75.55
Buscador	21.06	6.69	15.26	7.38	12.95	15.99	16.86	14.77
Desalentado	14.05	9.65	8.64	6.38	10.05	7.00	9.21	9.68
Voluntario	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2020).

básicas. Desde la perspectiva de la sociedad, el ingreso nacional se subestima de forma significativa cuando se excluyen los ingresos en especie que provienen de las actividades domésticas productivas. El cálculo del consumo final da una idea equivocada del consumo “real” cuando se excluyen los bienes y servicios que provienen del trabajo no remunerado; por lo tanto, es importante contar con su valoración económica. Por ejemplo, no tiene el mismo valor un pollo crudo que uno cocinado en el hogar, listo para comerse (Pedrero, 2018, p. 610).

Toda aquella actividad que se desarrolla en el interior de la familia como lavar, planchar, cocinar, que permite que sus miembros puedan desarrollar su vida, es decir, tengan la posibilidad de estudiar, recrearse o salir al mercado laboral, es un trabajo. De manera paralela a este tipo de trabajo del hogar está el del cuidado, que tiene que ver con la crianza de los niños y la atención a los/las adultos mayores, enfermos/as, personas con discapacidad y en general a toda población dependiente. Ambas tareas conforman un trabajo no remunerado, heterogéneo en su composición interna, en el que se mezclan desde los trabajos pesados de hogares con poca infraestructura y servicios mínimos hasta tareas de gestión que se llevan a cabo en las viviendas económicamente más acomodadas (Durán, 2018, p. 34). Muchas de estas actividades se desarrollan en largas jornadas que son realizadas en la mayoría de los casos por mujeres. Esta labor se encuentra en el rubro general de trabajo no remunerado y contempla cuatro posibilidades:

administración del hogar, preparación de alimentos, limpieza y cuidados (Florez y Pacheco, 2017).

Ahora bien, aunque se trata de una actividad que siempre se ha realizado en los hogares y es fundamental porque posibilita la reproducción de la sociedad, su denominación como *trabajo* es nueva. En 2013 se llevó a cabo la Decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XIX CIET), en la que se dieron a conocer cinco formas de trabajo, entre ellas, producción para el autoconsumo, que se refiere al que realizan las personas para producir bienes o prestar servicios para uso final propio, identificado como trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (Florez y Pacheco, 2017).

En esta categoría que aquí se denomina *trabajadores del hogar y cuidadores* se reconsidera, conforme a la resolución de la XIX CIET, la noción de trabajo, por lo que la población que lleva a cabo las tareas domésticas y de cuidado en sus hogares sin recibir remuneración alguna debe separarse del grupo de los que ni estudian ni trabajan. Esta propuesta se sustenta porque sí trabajan, aunque sea sin recibir pago monetario.

Esta categoría que normalmente engloba a las jóvenes que no estudian ni trabajan se construye de la siguiente forma: población de 15 a 29 años que en las encuestas reportó no asistir a la escuela, ser no activa (no trabajar de manera remunerada), dedicarse a realizar el trabajo doméstico en sus hogares y no estar discapacitada.

A partir de este corte analítico, las cifras habituales del grupo “no estudio, no trabajo” se transforman. El universo tradicional de las y los jóvenes que no estudian ni trabajan en la Región Centro del país representa 19.3% de la población de 15 a 29 años; si atendemos a esta nueva propuesta, es decir, quitamos del grupo a quienes sí trabajan de forma no remunerada y realizan el trabajo del hogar y los cuidados, la cifra disminuye a 5.1%, dato que nos indica que prácticamente todas y todos los jóvenes que conforman el grupo en condición de “no estudio, no trabajo” (de manera tradicional) llevan a cabo tareas domésticas y de cuidado en sus hogares.

Sin embargo, en las entidades existen algunas diferencias interesantes de anotar (Tabla 22). En todos los estados de la región que aquí se estudia, la inmensa mayoría de quienes realizan estas tareas son mujeres (en promedio 10% hombres y 90% mujeres), pero en algunas entidades se percibe que han naturalizado más la presencia de ellas en el entorno privado del hogar, como Puebla o Tlaxcala. En cambio, las cifras para Querétaro y la Ciudad de México parecen evidenciar el inicio de un cambio: en estas entidades, los hombres jóvenes participan un poco más activamente en estas tareas. Cabe decir que este cambio

Tabla 22. Región Centro de México, primer trimestre 2020. Jóvenes que ni estudian ni trabajan según cuatro categorías, sexo y entidad federativa (%).

Entidad	Hombres	Mujeres	Total
categoría de jóvenes trabajadores del hogar y cuidadores			
CDMX	18.2	81.8	100.0
Hidalgo	8.6	91.4	100.0
Estado de México	9.5	90.5	100.0
Morelos	13.9	86.1	100.0
Puebla	3.6	96.4	100.0
Querétaro	14.2	85.8	100.0
Tlaxcala	8.2	91.8	100.0
Total	10.1	89.9	100.0
Resto del país	7.0	93.0	100.0
categoría de jóvenes buscadores			
CDMX	72.8	27.2	100.0
Hidalgo	82.6	17.4	100.0
Estado de México	58.3	41.7	100.0
Morelos	57.1	42.9	100.0
Puebla	70.5	29.5	100.0
Querétaro	70.8	29.2	100.0
Tlaxcala	57.7	42.3	100.0
Total	65.1	34.9	100.0
Resto del país	49.2	50.8	100.0
categoría de jóvenes desalentados			
Hidalgo	12.8	87.2	100.0
Estado de México	13.7	86.3	100.0
Morelos	18.5	81.5	100.0
Puebla	10.9	89.1	100.0
Querétaro	17.4	82.6	100.0
Tlaxcala	14.2	85.8	100.0
Total	15.0	85.0	100.0
Resto del país	13.5	86.5	100.0

Tabla 22. Continuación.

Entidad	Hombres	Mujeres	Total
categoría de voluntarios			
CDMX	0.0	0.0	0.0
Hidalgo	0.0	0.0	0.0
Estado de México	0.0	100.0	100.0
Morelos	0.0	0.0	0.0
Puebla	0.0	0.0	0.0
Querétaro	0.0	0.0	0.0
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0
Total	0.0	0.0	0.0
Resto del país	90.9	9.1	100.0

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2020).

se ha mostrado desde años atrás, Rojas (2008) encontró que en la Ciudad de México ha empezado a ocurrir un cambio en los patrones de comportamiento de los varones en sus hogares: en su estudio, los más jóvenes, que provenían de espacios urbanos y con escolaridad por arriba del promedio, participaban más activamente en actividades en el hogar, sobre todo en lo referente a la crianza. Pero, como vemos en las cifras de la ENOE 2020, esta transformación no termina de consolidarse.

La categoría “trabajadores del hogar y cuidadores” está conformada, en su mayoría, por mujeres unidas (45.9% en unión libre y 21.7% casadas), y 30% son solteras; de este grupo de solteras, siete de cada 10 respondió no tener hijos, por lo que podría suponerse que no tendrían responsabilidades ante la crianza de su descendencia. Al menos estas jóvenes podrían continuar con su formación y/o insertarse en el mercado de trabajo, pero están excluidas y alejadas de estos entornos.

### *Las y los buscadores*

La Población Económicamente Activa (PEA) se divide en población ocupada y población desocupada. La primera es aquella que trabajó en la semana de referencia o, si no lo hizo, tenía algún vínculo laboral que le aseguraba un retorno a su trabajo. La población desocupada se clasifica en ausentes sin percepción de ingreso y sin ningún vínculo laboral y en buscadores. Aunque esta última no se encuentra ocupada trabajando, busca empleo y, por lo tanto, se considera parte

de la PEA. La categoría de las y los buscadores se conforma por aquellos jóvenes que están en el rango etario de 15 a 29 años, que en la ENOE han respondido no asistir a la escuela, no estar ocupados pero sí buscando un empleo y no tener discapacidad alguna. Este grupo, contrario al anterior, presiona con su búsqueda el mercado de trabajo y, como en sentido formal es parte de la PEA, no debería conformar el núcleo de los que ni estudian ni trabajan. Su condición de buscador está permeada por las posibilidades que le ofrece el mercado laboral.

En la zona centro, la única entidad que en los últimos años presentó una tasa de crecimiento económico por arriba de 5% (en el tercer trimestre de 2019) fue Tlaxcala. Puebla, la Ciudad de México y Querétaro no llegaron a 1.0% (0.8%, 0.9% y 0.4%, respectivamente); Hidalgo, Morelos y el Estado de México presentaron tasas negativas (-0.3, -0.4 y -2.8%) (El Observatorio Económico, 2020). En cuanto a la participación económica, según las cifras de la ENOE 2020, Tlaxcala muestra la tasa más alta, tanto de la población total como de la de jóvenes, (61.5% y 55.2%, respectivamente) (Inegi, 2020). Sin embargo, las tasas elevadas si bien manifiestan que hay una alta presencia de población activa, no necesariamente se evidencia un dinamismo en el sector más productivo de la economía. En la misma Región Centro, en el tercer trimestre de 2019, la tasa de informalidad laboral<sup>16</sup> alcanzó cifras por arriba de 70% para Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Morelos y Estado de México; sólo la capital del país y Querétaro presentaron tasas menores a 50%.

En este universo poco favorable, los y las jóvenes buscan un empleo con limitadas posibilidades de encontrarlo, pero, además, si tienen suerte y hallan alguno, seguramente no será en espacios privilegiados de la economía en los que se les ofrezca un trabajo de calidad.

En la Tabla 21 se muestra que el porcentaje de buscadores en la región es de 14.7%, también con diferencias en el interior. En la Ciudad de México y Tlaxcala es donde existen más buscadores de trabajo, paradójicamente, las entidades que tuvieron los mayores niveles de crecimiento económico en la Región Centro. Donde menos buscadores jóvenes se reportan es en Hidalgo, estado, dentro de este grupo estudiado, con la más alta tasa de informalidad laboral (Inegi, 2019b).

Al revisar las cifras por sexo, la tendencia revela que hay más buscadores hombres que mujeres (Tabla 22); además, la búsqueda se concentra entre la po-

---

<sup>16</sup> Esta tasa representa el porcentaje de población ocupada en micronegocios no registrados o del sector informal, y otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores que laboran sin seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas (Inegi, 2019b).

blación de 20 a 24 años. Llama la atención que en el total de la región proliferan los varones, pero en el resto del país hay más mujeres (aunque muy ligeramente). Los datos de la ENOE permiten conocer el tiempo de búsqueda, y, aunque no se muestra, resultados obtenidos señalan que las y los jóvenes se concentran en el periodo de un mes de búsqueda, dato que concuerda con el análisis realizado por Navarrete, Román y Sosa (2021), que evidenció que la condición de jóvenes que no estudian ni trabajan es temporal y que la gran mayoría no pasa más de tres meses en esta situación.

En ese mismo documento (Navarrete, Román y Sosa, 2021) también se menciona que el grupo que se mantiene por un periodo más largo en condición de “no estudio, no trabajo” se conforma principalmente por mujeres, quienes permanecen hasta por más de un año sin estudiar ni trabajar, cifra elocuente dado que en el análisis realizado en ese texto se eliminaron específicamente del modelo aquellas jóvenes que reportaron en la encuesta dedicarse a las tareas domésticas.

Permanecer una larga temporada sin estudiar ni trabajar de manera remunerada, posiblemente después de buscar un empleo por un largo periodo sin encontrarlo (situación en la que están sobre todo las mujeres según el estudio detallado antes), puede dar paso a formar parte de la siguiente categoría: las y los jóvenes desalentados.

### *Las y los desalentados*

Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava relataron, hace casi 30 años, que había un grupo de jóvenes entre los 12 y 21 años que vivía en Matamoros, Tamaulipas, que no asistía a la escuela y no trabajaba, pero tampoco se reportaba como disponible para trabajar con el argumento de que no tenía tiempo y, además, porque consideraba que no encontraría trabajo. Se trataba principalmente de varones, pues las mujeres, al seguir la normatividad más tradicional, se mantenían en casa realizando las tareas domésticas. Ellas “se ocupaban en algo”, pero como los hombres no lo hacían, conformaron un grupo al que los autores llamaron desocupados precoces (Cortés y Rubalcava, 1993).

En 2020, jóvenes con esas características aún existen y aquí los llamamos *jóvenes desalentados*, son los que en la ENOE responden no estar estudiando, no trabajar, no tener cargas de trabajo doméstico, no buscar trabajo y no estar disponibles para trabajar. Representan casi 10% del universo de los que no estudian ni trabajan y se concentran en mayor medida en la Ciudad de México, situación no esperada dado el dinamismo que una ciudad capital debería tener.

Esta categoría es la más preocupante en tanto se compone de jóvenes que: i) se autoexcluyen, y ii) sí conforman un grupo que ni estudia ni trabaja. Se cons-

tituye, principalmente, de jóvenes mujeres (hecho que ocurre en toda la región y en el país), hijas de familia en su mayoría que tienen entre 20 y 29 años. Sin embargo, puede pensarse que si bien en la encuesta no respondieron realizar las tareas domésticas en sus hogares, es muy probable que sí lleven a cabo, al menos, una parte de éstas, aunque no las asuman como tarea que valga la pena reportar.

Es un grupo formado por jóvenes altamente excluidos: ya no se capacitan escolarmente, no buscan trabajo, no asumen responsabilidades en su hogar, no se forman en el trabajo, ni tienen expectativas en el mundo laboral. De hecho, se autoexcluyeron. Su inserción en el mundo laboral, de desearlo en algún momento, será muy complicada dado que han dejado de formarse, de capacitarse, no han adquirido experiencia en el terreno del mundo del trabajo y, muy probablemente, han perdido redes de socialización.

### *Las y los voluntarios*

Finalmente, siguiendo una de las categorías de la OCDE, se buscó el grupo de los que decidieron no estudiar ni trabajar. La OCDE lo califica como el de las y los jóvenes más privilegiados, que pueden darse periodos de descanso, de reencuentro consigo mismos y de ocio; son los menos excluidos de todo el grupo que ni estudia ni trabaja. En la ENOE se interpretaron como aquellos que ya no estudian (no se sabe si por decisión propia o no), no son activos, no tienen necesidad de trabajar, no hacen tareas domésticas y no están discapacitados. En el país hay muy pocos y en la Región Centro son prácticamente inexistentes, pero llama la atención que, de los 35 casos encontrados, todas son mujeres, mientras que en el resto del país la mayoría son hombres (hasta este momento no encontramos explicación).

En México, tal parece que ésta no es una condición en que los jóvenes puedan permanecer, y tan sólo se presentan ciertos picos en los periodos vacacionales, sobre todo cuando pasan de un nivel educativo a otro.

## **Conclusiones**

Este texto de corte descriptivo presenta un primer acercamiento para comprender las diferencias en un universo que no es homogéneo. Se ha hecho la desagregación de un grupo ya ampliamente estudiado, el de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, pero la intención ha sido mostrar su diversidad y la necesidad de generar información más certera y profunda de sus características y necesidades.

Las cuatro categorías de las y los jóvenes clasificados en el grupo de los que ni estudian ni trabajan son las siguientes: i) trabajadores del hogar y cuidadores; ii) buscadores; iii) desalentados, y iv) voluntarios. Esta clasificación nos permite mostrar, en primer lugar, que el volumen de ellos realmente es menor al que se ha contabilizado; segundo, revela que hay una gran diversidad en función de características individuales como la edad, el sexo, la situación conyugal; tercero, permite ver que las necesidades de cada grupo requieren atenciones diferentes, específicas y especializadas, y cuarto, que aun en un contexto más o menos similar (al menos geográficamente), la diversidad ocurre.

Se evidencia así la complejidad del territorio nacional y de las oportunidades que se ofrecen a su población. Tan sólo en la Región Centro del país se palpa la heterogeneidad, cada una de las siete entidades que la conforman presenta opciones y oportunidades distintas en función de su economía, su cultura y sus posibilidades en el terreno educativo y en el laboral. Así vemos, como ejemplo, que la Ciudad de México presenta mayor apertura para que los varones se involucren en espacios de crianza y apoyo doméstico, pero más obstáculos para la búsqueda de empleos; o Tlaxcala, que aun con alta tasa de ocupación para sus jóvenes, ofrece empleos muy precarios que no los estimulan. Se manifiestan también las profundas desigualdades de género que en este universo joven aún se recrean, al igual que entre la población adulta, como la casi total presencia de mujeres en los trabajos del hogar y de cuidado y en la categoría del desaliento.

Se mencionó al inicio de este capítulo que el concepto de exclusión era un marco que permitía entender la situación de este grupo juvenil, ajeno a derechos que le corresponden como trabajar o estudiar, o con carencias que limitan su desarrollo personal y su inserción al mundo social. La doble exclusión que se maneja (sin escuela-sin trabajo) coloca a este segmento poblacional en una profunda vulnerabilidad en que la estructura de oportunidades, siguiendo a Filgueira (2001), ha sido casi nula (sobre todo en algunas entidades) y sólo cuenta con sus propios recursos, tanto materiales como simbólicos, para desenvolverse.

No cabe duda de la vulnerabilidad que envuelve a este grupo juvenil, de la exigencia de lograr la integración de todas y todos, de la necesidad de apoyos y estímulos para que los que han caído en la doble exclusión salgan de ella; pero esto se logra conociéndolos, identificándolos, diversificándolos en su interior para ver dónde están posicionados, pues cada grupo aquí mostrado presenta volúmenes, características y problemas distintos. La gran mayoría de las y los jóvenes que están en condición de no estudio y no trabajo, sea cual sea la categoría en que se encuentren, requieren atención, pero con enfoques específicos. Una sola política hacia los que ni estudian ni trabajan, sin revisar en el interior cómo está

conformada esta población, no logrará revertir su situación de exclusión y de vulnerabilidad.

## Fuentes

- Aguilar, A. G. (Coord.; 2003). *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la Región Centro de México*. México: Instituto de Geografía-UNAM/Conacyt/Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista internacional de sociología*, 60(33), 7-45. Recuperado de <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33>
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (1993). Desocupados precoces: ¿otra cara de la maquila? *Estudios Sociológicos*, XI(33), 695-723.
- De Hoyos, R., Halsey, R. y Székely, M. (2016). *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y> el 2 de junio de 2017.
- Durán, M. Á. (2018). *La riqueza del cuidado*. España: Universitat de València.
- El Observatorio Económico (2020). *En cifras, ¿cómo vamos?* México: El Observatorio Económico México Cómo Vamos, A.C.
- Escoto, A. y Navarrete, E. L. (2018). Qué hacer para ser nini. Recuperando las particularidades de los jóvenes que no estudian y no trabajan en México y El Salvador. *Papeles de Población*, 24(96), 217-254. Recuperado de <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8896> el 2 de octubre de 2020.
- Estivil, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Portugal: OIT. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/panorama-de-la-lucha-contra-la-exclusion-social.pdf>
- Eurofound (2012). *NEETs - Young People Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European.
- Filgueira, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes*. Santiago de Chile: Celade-Cepal.
- Florez, N. y Pacheco, E. (2017). Entre la invisibilización del trabajo de autoconsumo de bienes y la visibilización del trabajo no remunerado. En M. Padrón, L. Gandini y E. L. Navarrete (Coords.), *No todo el trabajo es empleo. Avances y desafíos en la conceptualización del trabajo en México* (pp. 113-147). México: El Colegio Mexiquense/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- García, B. (2010). Población económicamente activa: evolución y perspectivas. En B. García y M. Ordorica (Coords.), *Población*, tomo I de *Los grandes problemas de México* (pp. 363-392). México: El Colegio de México.
- Hopenhayn, M. (2008). Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana. *Pensamiento Iberoamericano*, 3, 49-71.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2021). Escolaridad media de la población. Recuperado de <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs03a-escolaridad-media/> el 15 de diciembre de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019a). Indicadores por entidad federativa. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/estatal/#grafica> el 30 de septiembre de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019b). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el tercer trimestre de 2019 [comunicado de prensa número 555/19]. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe\\_ie/enoe\\_ie2019\\_11.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_11.pdf)
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre, 2020. México: Inegi.
- Leyton, C. y Muñoz, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 39-68.
- Navarrete, E. L. Román, Y. y Sosa, V. (2021). Los jóvenes que no estudian y no trabajan en México. Un análisis con el panel de la ENOE (2008-2019). En E. L. Navarrete y M. Padrón (Coord.). *(Re)significando a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Una mirada crítica a partir de 14 realidades* (pp. 25-64). México: El Colegio Mexiquense.
- Pacheco, E. (2014). El mercado de trabajo en México a inicios del siglo XXI. Heterogéneo, precario y desigual. En R. Guadarrama, A. Hualde y S. López (Coords.), *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados* (pp. 45-100). México: UAM/Colef.
- Pedrero, M. (2018). Importancia del trabajo no remunerado. Su medición y valoración a través de las Encuestas de Uso del Tiempo. En M. Pedrero, *El trabajo y su medición. Mis tiempos. Antología de estudio sobre trabajo y género* (pp. 609-658). México: Miguel Ángel Porrúa/CRIM-UNAM.
- Rojas, O. L. (2008). *Paternidad y vida familiar en la Ciudad de México. Un estudio del desempeño masculino en los procesos reproductivos y en la vida doméstica*. México: El Colegio de México.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2013). *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial 2013. Atlas educativo*. México: Secretaría de Educación

Pública/Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/mapa/atlas/>

Suárez, M. H. (2005). *Jóvenes mexicanos en la feria del mercado de trabajo. Conveniencias e inconveniencias de tener educación superior*. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.

## **Capítulo 6. Dinámica migratoria reciente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000 -2015. ¿Desconcentración genuina o persistencia de la concentración?<sup>17</sup>**

*Ana María Chávez Galindo*

*Guillermo Olivera Lozano*

*Teresita Elisa Ruiz Pantoja*

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), UNAM

### **Introducción**

En términos metodológicos, el estudio detallado de la dinámica migratoria de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y del resto de metrópolis fue posible hasta el año 2000. Previo a esa fecha se contaba con la información de migración a nivel entidad federativa pero no a nivel municipal, que es lo que permite delimitar las áreas o zonas metropolitanas. El análisis de su dinámica demográfica, por consiguiente, sólo podía efectuarse con información desagregada a escala de localidad.

Por otra parte, los datos sobre migración antes del año 2000 eran parciales, pues, aunque se disponía de cifras sobre inmigrantes en cada municipio, el lugar de residencia anterior se reportaba en términos de entidad. Por tanto, no era posible construir matrices de migración que permitieran conocer los flujos de migrantes entre municipios y contabilizar, por un lado, a los inmigrantes, y, por otro, a los emigrantes, ni las características de los que se desplazaban al interior o al exterior de las metrópolis.

---

<sup>17</sup> Este trabajo presenta los resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la UNAM, en colaboración con el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM).

No obstante, desde estudios previos (Corona y Luque, 1992; Negrete, 1990; Corona y Tuirán, 1994; Partida, 1994; Aguilar y Rodríguez, 1997; Garza, 1990; Graizbord y Mina, 1993; Ruiz, 1993) se observó el cambio significativo que tuvo el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) al pasar de ser una entidad de atracción durante varias décadas del siglo pasado a expulsora de población, proceso que continúa en el siglo actual. Asimismo, el estudio del crecimiento de la población de la ZMCM y de la Región Centro de 1970 a 1990, de Chávez (1999), mostró una reducción importante de la tasa de crecimiento demográfico en la mayor parte de las metrópolis; destaca que las cuatro delegaciones (como se les denominaba a las ahora alcaldías) de la ciudad central, según un indicador que compara los datos municipales respecto al total nacional (Chávez, 1999, pp. 235-236), presentaron valores negativos en dicho periodo. En cambio, conforme los municipios se alejaron del centro de la ciudad, el indicador cambió a positivo; destacó el crecimiento en Chimalhuacán, Chalco y Tultepec, que superó más de tres veces la media nacional. A su vez, los crecimientos de las metrópolis de Toluca, Querétaro, Cuernavaca y Cuautla también superaron el total nacional pero en una magnitud inferior.

Por otra parte, sea que se considere la ZMCM o la Región Centro, en diversos escritos publicados durante 1990 y 2000 se identificaron y describieron procesos de redistribución de la población ocurridos entre 1960 y 1970; en el caso de la ZMCM, en ese decenio alcanzó su máximo grado de primacía con base en 4 y 10 ciudades, y dejó de ser la única ciudad con un millón de habitantes o más.<sup>18</sup> Esto se interpretó como el paso inicial de un sistema urbano nacional monocéntrico a otro policéntrico (Garza, 2003), al tiempo que se verificaban nuevos esquemas de distribución territorial de la población en favor de los estados de la frontera norte,<sup>19</sup> entidades costeras en el noreste y el Caribe y áreas petroleras en el golfo de México, así como otras ciudades del sistema urbano nacional (Negrete, 1999). La distribución de la población a lo largo y ancho del país comenzó a considerarse más difusa.

Al mismo tiempo que a escala nacional la desconcentración ya era observable, en la Región Centro<sup>20</sup> destacó el surgimiento de un ámbito de concentración

<sup>18</sup> Se agregaron como ciudades millonarias Guadalajara y Monterrey.

<sup>19</sup> A lo largo de los años sesenta, ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Reynosa, Matamoros, Chihuahua y Ensenada crecieron en términos demográficos a tasas superiores a 8% anual; la ZMCM lo hizo a 5.7% (Garza, 2003).

<sup>20</sup> Consideramos en este trabajo la Región Centro conformada por las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Tula, Tianguistenco y Querétaro.

más amplio en torno a la ZMCM. Así, parte de la población que salió del entonces Distrito Federal se dirigió a las ciudades de los estados adyacentes; en un principio, hacia el Estado de México primordialmente, pero ya en los años ochenta, hacia el resto de las entidades. El peso demográfico de la Región Centro, de hecho, se ha mantenido por arriba de 30% nacional desde 1950.<sup>21</sup>

A raíz de la mayor movilidad interurbana e incluso intermetropolitana de lo que Garza (2000) denomina subsistema urbano de la Región Centro, la interacción migratoria entre las diversas ciudades implicadas repuntó en el quinquenio 1985-1990, en comparación con 1965-1970, y se mantuvo más o menos estable en los quinquenios 1995-2000 y 2005-2010, con una ligera tendencia a la baja, pero aún en un rango alto. Así, en términos de la inmigración total a la región, 5 de cada 10 llegaron de la misma Región Centro en 1965-1970, por 7 de cada 10 en 2005-2010. En cuanto a la emigración total, los valores van de 8 de cada 10 en el primer quinquenio a 6.4 de cada 10 en 2005-2010; se trató de personas que se fueron a otro estado de la misma región.<sup>22</sup>

Coexisten un proceso de desconcentración moderada de la región y de la ZMCM hacia el resto del país, al mismo tiempo que una dinámica de movilidad intrarregional que implica un complejo intercambio de población entre ciudades y zonas metropolitanas que alteran la composición de ésta en función de los atributos de edad, sexo, ingresos y escolaridad de los migrantes. Esto último, que algunos estudiosos llegaron a identificar también como descentralización (Graizbord, 1984), otros la relativizaron por ocurrir dentro de una región funcional, región policéntrica o megalópolis (Garza, 2000; Garza y Ruiz, 2000), o ciudad región (Delgado, 1998), en la cual lo que verdaderamente ocurre es una ampliación de la concentración, también denominada desconcentración concentrada (Pinto Da Cunha, 2002; Rodríguez, 2002; Olivera y Galindo, 2013). Varios trabajos dan cuenta de esa interacción estrecha entre las ciudades y metrópolis de la Región Centro de México (Chávez y Guadarrama, 2000; 2004; Pérez, 2006) sin necesariamente referir el concepto de desconcentración concentrada, pero que implícitamente consideran. Uno de los estudios más recientes que compagina explícitamente estas dos dimensiones a partir del análisis de la migración entre la

---

<sup>21</sup> En 1950 era 30%, 32.9% en 1970, 33.3% en 1990 y 33.2% en 2010, de acuerdo con datos de los Censos de Población y Vivienda.

<sup>22</sup> Los datos del censo de 2010 indican que durante el quinquenio 2005-2010, 1.2 millones de personas representaron el flujo de inmigración en la región, por 1.3 millones que constituyeron el flujo de emigración.

ZMCM y las ciudades de la Región Centro según rango-tamaño, es el de Aguilar y Hernández-Lozano (2018).

Con base en lo anterior, el objetivo de este trabajo es explorar, de 2000 a 2015, los movimientos migratorios ocurridos entre la ZMCM y las ciudades y zonas metropolitanas de más de 100 000 habitantes de la Región Centro, al igual que con las ciudades y metrópolis del resto del país.

Planteamos como hipótesis de trabajo que, en México, pareciera que estamos frente a una nueva dinámica demográfica, donde la migración tiene un papel central en este cambio. La ZMCM, de caracterizarse por su creciente concentración demográfica a escala nacional durante la mayor parte del siglo pasado, en las últimas décadas de éste dio paso a un proceso de desconcentración, cuyo mayor destino fueron las ciudades y zonas metropolitanas cercanas a ella, y otra parte se dirigió al resto del territorio nacional. Estos cambios han llevado a plantear que hay un proceso de desconcentración entre la ZMCM y las ciudades y metrópolis de la Región Centro, pero una parte significativa de los intercambios han permanecido en ella, lo que muestra un proceso de concentración. Sin embargo, desde finales de la primera década del siglo actual, los datos parecieran señalar un viraje en esa dinámica hacia una reconcentración de la ZMCM, aunque con diferencias de lo que ocurrió en el pasado.<sup>23</sup>

En seguimiento a esta introducción, el trabajo consta de las siguientes secciones: primero, un marco conceptual en el que se revisan algunas de las vertientes teóricas que tratan el tema de la concentración, desconcentración y desconcentración concentrada. Enseguida se presenta la metodología usada para analizar el papel de la migración en el crecimiento que se registra en una metrópoli. En la tercera parte se presentan los resultados acerca de la evolución del peso relativo de la ZMCM, así como la dirección de los flujos migratorios en los últimos años. Acorde con el tema general del libro, en una última sección del capítulo se incorporan evidencias de cómo la migración impacta en los lugares de destino al modificar las condiciones de segregación socioterritorial, ya sea en sentido positivo o negativo, como efecto de las diferentes características socioeconómicas que puede tener la población inmigrante respecto a la no migrante. Se incluyen, para ello, datos del nivel de escolaridad de los jefes de familia según condición migratoria, y de algunas condiciones de las viviendas que ocupan en la ZMCM (Chávez, Olivera y Ruiz, 2019). El capítulo termina con el apartado de conclusiones.

---

<sup>23</sup> La información de 2015 proviene de la Encuesta Intercensal 2015, a diferencia de la de 2000 y 2010, cuya fuente son los censos de población. Habrá que esperar los resultados censales de 2020 para ver si se confirma tal cambio.

## **Marco conceptual**

Los estudios sobre el comportamiento de la migración interna en el largo plazo a escala de país han sido analizados desde dos puntos de vista contrapuestos que contrastan equilibrio versus asimetría: el de la corriente principal de filiación neoclásica que en términos tanto de desarrollo económico como de urbanización y crecimiento demográfico describe su evolución territorial como el paso de un proceso de concentración en las primeras etapas de desarrollo a otro de desconcentración en etapas avanzadas; y, por otra parte, el conjunto de interpretaciones alternativas que destacan la naturaleza inestable, desigual y excluyente del capitalismo, que termina por concentrar los beneficios del crecimiento tanto en términos socioeconómicos como territoriales.

Para los representantes de la corriente dominante, la concentración territorial de las actividades económicas y de la población comienza siendo eficiente, pero al llegar a cierto umbral, deja de serlo por la aparición de deseconomías de aglomeración, con lo cual se da paso a la desconcentración como situación óptima y destino final de la urbanización y distribución de la población. Esto sucede así porque los procesos se autorregulan y tienden al equilibrio.

En términos del crecimiento urbano y la dirección de los flujos de migración, por consiguiente, la alta primacía que en un momento puede tener una gran ciudad tenderá a disminuir en favor de una redistribución hacia las ciudades de menor jerarquía en el correspondiente sistema urbano nacional. La concentración-desconcentración, en este sentido, tiene dos dimensiones: una territorial que involucra toda la superficie de un país, con base en una distinción centro-periferia, y otra en términos de jerarquía urbana que implica las diferentes ciudades con base en su tamaño.

Williamson (1965) fue quien planteó en términos económicos que la relación entre desarrollo económico y urbanización o concentración debería ser representada gráficamente como una “U” invertida, lo cual fue validado en los años siguientes en diversos países desarrollados por autores como El-Shakhs (1972), Alonso (1980) y Henderson (2000; 2003), entre varios más. En la disciplina demográfica, mientras tanto, Todaro (1969) asumió esta misma perspectiva de “crecimiento equilibrado”; en este caso, la migración es el mecanismo de asignación óptima entre factores de la producción, consistente en una redistribución de mano de obra. La migración del campo a las ciudades o el desplazamiento de trabajadores agrícolas a los sectores industriales urbanos se explicó como un paso natural para el crecimiento económico y, de esa forma, como elemento constitutivo del proceso de desarrollo (De Hass, 2010).

La hipótesis de la desconcentración de Williamson y el conjunto de planteamientos evolucionistas como las teorías de la modernización y del desarrollo, o el enfoque funcionalista, sin embargo, no pudieron ser verificados empíricamente en todos los casos en que se estudió. Esto se explicó con base en las diferencias de renta per cápita entre los países y en el exceso de primacía urbana (Henderson, 2003; Gardiner, Martin y Tyler, 2010). En términos generales, a medida que la renta per cápita es más baja (países subdesarrollados), la concentración se convierte en un problema porque el desarrollo económico no se concreta; y entre mayor sea la primacía urbana, más limitaciones existen para el incremento de la productividad y el crecimiento económico nacional (Atienza y Aroca, 2012). Los flujos migratorios en un caso como éste se concentrarían en la ciudad o las ciudades principales.

El momento cumbre de la hipótesis de la desconcentración fue el de los años setenta cuando en Estados Unidos e Inglaterra se verificó el fenómeno de contraurbanización,<sup>24</sup> pero que en la década posterior se revirtió cuando las grandes ciudades de esos países experimentaron crecimientos positivos de población después de haber presentado decrecimiento (Frey y Speare, 1992). En el caso de México, durante los años ochenta ocurrió por primera vez una desaceleración en el crecimiento de la Ciudad de México, junto con un mayor dinamismo de las ciudades de tamaño intermedio, de ahí que algunos estudiosos consideraran confirmada la tesis de la desconcentración (Graizbord, Negrete y Ruiz, 1981; Graizbord, 1984), si bien desde el punto de vista de la “reversión de la polarización”, propuesta por Richardson (1980), más que de la contraurbanización. Este proceso se documentó también para otros países latinoamericanos como Brasil (Townroe y Keen, 1984) y Venezuela (Brown y Lawson, 1989).

El resurgimiento del crecimiento de las grandes ciudades tanto en países desarrollados como subdesarrollados llevó a la hipótesis de la desconcentración a perder fuerza argumentativa o por lo menos a incorporar otras consideraciones conceptuales en su análisis. Tomaron impulso entonces un conjunto de planteamientos en torno a la reestructuración industrial que explican los cambios en la dinámica de las ciudades y en la dirección e intensidad de los flujos de población con base en la crisis del régimen de acumulación fordista (Lipietz y Leborgne, 1990; Storper y Walker, 1989). Se sumaron los análisis sobre la ciudad informacional

---

<sup>24</sup> La hipótesis de la desconcentración, en el campo de los estudios urbanos y regionales, había pronosticado la dispersión de la población desde las grandes áreas metropolitanas hacia las localidades más pequeñas como una tendencia continua, irreversible y de largo plazo (Berry, 1976; Vining y Strauss, 1977).

(Castells, 1989), los sistemas mundiales (Friedman, 1984) y la ciudad global (Sassen, 1991). Todos estos enfoques coincidieron en la interpretación de los procesos de decadencia de las grandes ciudades en los años 1970 y 1980 como un efecto de los cambios en la economía mundial y sus impactos en la base económica de éstas, los mercados laborales urbanos y los flujos de población. Asimismo, reivindicaron la jerarquía de las grandes ciudades y ciudades principales de cada país como nodos en las economías nacional e internacional centralizadoras de las nuevas actividades de servicios, principalmente las de mayor generación de valor agregado como los servicios financieros, contables, legales y de economía del conocimiento.

Con base en lo anterior, conforme se avanza en el análisis de los procesos de concentración y desconcentración territorial de la actividad económica y la población en distintos países, hay dos importantes precisiones a considerar: 1) la desconcentración que ocurre en un periodo no es definitiva y puede revertirse en una etapa posterior, y 2) pueden ocurrir procesos de concentración y desconcentración simultáneamente en diferentes escalas. En general se observa desconcentración entre las entidades federativas o regiones, y entre los componentes del sistema urbano nacional, si bien mientras persiste una alta primacía, se genera incertidumbre respecto a la evolución futura del subsistema urbano en torno a la ciudad principal, como es el caso de México y de países del cono sur en América Latina (Carvalho, 2017; Rodríguez y Natho, 2018).

Varios hallazgos e hipótesis sostienen estas dos aseveraciones a escala internacional, complementarios a los planteamientos de la reestructuración económica industrial de los años setenta en los países desarrollados y en los años ochenta en los subdesarrollados. Su común denominador es la consideración de una evolución cíclica de los procesos económicos y los flujos de población asociados. Recientemente, por ejemplo, Kemeny y Storper (2020) propusieron una hipótesis de “ondas alternas” como explicación del comportamiento de las desigualdades a lo largo del tiempo; de acuerdo con ello, cada cierto tiempo hay eventos tecnológicos disruptivos que en principio se desarrollan en las ciudades más importantes, lo que atrae trabajadores calificados y favorece la concentración, para posteriormente desconcentrarse con un efecto de arrastre en los trabajadores vinculados a ellas. El contraste en los atributos personales de los trabajadores migrantes respecto a los no migrantes, como es conocido, da lugar a consecuencias tanto en los lugares de expulsión como de destino, no sólo en el mercado laboral, sino también en el de vivienda y de equipamiento urbano, del que se destaca el relativo a amenidades, que es actualmente un factor de atracción en el tema migratorio.

Con anterioridad, los trabajos sobre urbanización diferencial (Geyer y Konutly, 1993; y Geyer, 1996) explicaron gráficamente cuatro fases que identificaron

en el proceso de urbanización a largo plazo, en que cada una tiene un flujo migratorio dominante entre las ciudades del sistema urbano. La contraurbanización corresponde a la tercera fase, que puede revertirse para dar cauce nuevamente al redireccionamiento de la migración hacia las grandes ciudades (neconcentración). De nuevo se explica esta variación a partir de grandes cambios en las tendencias económicas, en especial gracias a oleadas de innovación técnica, otra vez, ya sea en la producción, el consumo, la trayectoria de vida de las personas y el curso de las familias (Geyer, 1996; Rodríguez, 2019).

En esta misma línea cabe incluir el planteamiento de la desconcentración concentrada y la ciudad región, el cual abona a la argumentación de que no ocurre un solo patrón de comportamiento migratorio en un país en un momento determinado. Estas dos situaciones se encuentran entrelazadas, ya que se manifiestan a un mismo tiempo en un área de concentración económica y demográfica tradicional, donde una gran ciudad da lugar a la conformación de un subsistema urbano con el cual interactúa funcionalmente dado el grado de madurez alcanzado. En este caso, el resultado de una medición de las corrientes migratorias depende de la escala de análisis. Si lo que se toma en cuenta es la dirección y el volumen de la migración con una perspectiva interregional o con un enfoque de jerarquía urbana, se concluirá que ocurre un claro proceso de desconcentración; lo mismo se concluye si lo que se compara es una ciudad primada contra el resto de las ciudades del sistema urbano. Pero, como han señalado diversos estudiosos (Garza, 1999; Pinto da Cunha, 2002; UNFPA, 2007; Rodríguez y Natho, 2018; Aguilar y Hernández-Lozano, 2018), al enfocarse en las ciudades del entorno inmediato de esa gran ciudad, que corresponde a una escala intrarregional, lo que se encuentra es que la pérdida de dinamismo de ésta se compensa con la ganancia de las ciudades circundantes. Es entonces una “desconcentración ficticia”, “desconcentración concentrada” o “concentración ampliada”.

De acuerdo con Scott (2019), aunque la ciudad región es propuesta por primera vez en 1915 por Geddes, es hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando primero Dickinson (1947) y después Gottman (1961) le encuentran correspondencia al concepto con la realidad en América del Norte y Europa. Dickinson mantuvo el nombre, en tanto que Gottman la denominó megalópolis. Es, no obstante, una forma urbana aún perteneciente a la expresión dominante del desarrollo urbano del siglo XX de la etapa en que el núcleo central tiene límites claros y su periferia, aunque extensa, todavía la conforman asentamientos territorialmente contenidos (Scott, 2019).

Durante el periodo de crisis de los años setenta y de transición al posfordismo de los años ochenta y noventa ocurrieron cambios tecnoproductivos y modi-

ficaciones en la gobernanza urbana que ampliaron la influencia de la lógica del mercado versus los arreglos del Estado de bienestar. Ya en el siglo XXI se manifiesta un desarrollo capitalista “digital de base cognitivo cultural”, que reaviva el juego de las economías de aglomeración y gravita en las localizaciones urbanas privilegiadas (Scott, 2019).

Las ciudades región, en suma, son espacios continuos urbanizados que lideran la economía internacional y constituyen nodos espaciales clave, así como actores políticos de primer orden a escala nacional, pero también en el escenario mundial (Soja, 2005). Son, asimismo, una forma de organización territorial de urbanización extensiva con intensos vínculos funcionales, la cual articula mercados de trabajo regionales, determina ciertas formas de ocupación residencial y, particularmente, tiene una estructura policéntrica, en gran medida, de carácter metropolitano. Es por eso que se les denomina también “regiones urbanas policéntricas” o “región metropolitana” (Li y Phelps, 2016) y “megalópolis” (Garza, 1999). Sus impulsos irradian hacia todo el territorio nacional, pero se potencian en su área de influencia inmediata.

Ahora bien, ante la falta de una certeza teórica sobre la evolución futura de la migración que permita determinar el balance entre concentración y desconcentración, como se ha señalado, se puede concluir que resulta pertinente analizar la movilidad de la población comparando distintas escalas, como en este trabajo. Lo que se espera encontrar, es que, en efecto, en diferentes momentos y para diferentes alcances geográficos coincidan movimientos de concentración y desconcentración desde la Zona Metropolitana de la Ciudad de México hacia el resto del país o de las ciudades de su área de influencia en la Región Centro desde una perspectiva intrarregional, ya que, como establecen Hill *et al.* (2018, citados en Rodríguez, 2019), coexisten actualmente en muchos países factores que impulsan la migración (tamaño más pequeño de las familias y retraso en las uniones, mayor número de divorcios o separaciones y nuevas uniones, inestabilidad en el empleo y acceso a la educación superior) con factores que la restringen (propiedad de una vivienda, residencia urbana, nuevas tecnologías y trabajo a distancia, así como convergencia de los mercados de trabajo).

## **Metodología**

Este trabajo parte del análisis de los flujos migratorios que se realizan entre una metrópolis de importancia nacional y distintas ciudades y/o metrópolis localizadas a cierta distancia de la metrópoli en estudio, que puede tratarse de varios ani-

llos o contornos ubicados a distintos kilómetros y hacia los cuales se dirigen los migrantes de la urbe principal. La metodología adoptada, desarrollada por Rodríguez y Rowe (2018), nos permite conocer: 1) la importancia de la migración neta entre la metrópoli o ciudad principal del país y las ciudades y/o metrópolis ubicadas a ciertas distancias, y 2) la dinámica que sigue la metrópolis principal a lo largo de los años en términos de concentración (la migración neta de la metrópoli es positiva); desconcentración (migración neta negativa); desconcentración concentrada (migración neta negativa y los flujos mayoritarios se registran con las metrópolis cercanas), o reconcentración (migración neta de la metrópolis es positiva, aunque diferente a las primeras etapas del proceso de urbanización). Para ello se construyen las matrices de flujos que posibilitan conocer la dirección y la magnitud de los intercambios migratorios y establecer los lugares que ganan o pierden población como resultado de tales flujos.

Se establece con ello una nueva estimación que permite determinar el intercambio migratorio que ocurre entre la metrópolis de estudio y las ciudades y/o metrópolis que la rodean, que pueden ser definidas por un radio ubicado a cierta distancia o por alguna otra delimitación geográfica establecida con anterioridad. Además, se estima el intercambio migratorio de la metrópolis con las ciudades del país. Los resultados de estos intercambios permiten establecer los saldos migratorios de la metrópolis con los anillos, distancias o límites cercanos y lejanos pertinentes para la investigación, así como el saldo total de la metrópolis. La combinación de los signos de la migración neta para el total de la metrópoli con las ciudades que la rodean o con el resto del país permite determinar si se está frente a una desconcentración de la metrópoli, una concentración, una desconcentración concentrada o una reconcentración.

Ahora bien, para poder hablar de desconcentración de la ciudad es necesario que a la información sobre la dinámica migratoria se agregue el peso relativo de la ciudad sobre la población total y la urbana (Rodríguez y Rowe, 2018). Si se reduce su peso es posible indicar que hay desconcentración, en caso contrario se mantiene la concentración de la ciudad. Respecto a la migración, igualmente debe cumplirse la siguiente condición: que la metrópoli tenga un saldo negativo, es decir, que sea expulsora. Cuando además de la emigración neta de la metrópolis la dirección mayoritaria se efectúa con las ciudades y/o metrópolis cercanas, entonces podemos hablar de desconcentración concentrada. No obstante, pueden existir variantes de tales parámetros, por lo que es preciso analizar con detalle cada situación en particular.

La unidad de análisis empleada debe corresponder a una metrópoli de la cual se tenga información disponible y sea de importancia para el país en estudio. En

este caso se trata de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que constituye la aglomeración urbana de mayor tamaño y que alcanzó 20.9 millones de habitantes en 2015.<sup>25</sup> Está conformada por 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.<sup>26</sup> La Región Centro comprende el territorio conformado por las siguientes zonas metropolitanas: Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Tlaxcala-Apizaco, Cuautla, Tula, Tianguistenco, Puebla-Tlaxcala y Querétaro, así como las ciudades de más de 100 000 habitantes. Esta región se estableció teniendo en cuenta el intercambio histórico entre la ZMCM con las ciudades y metrópolis ubicadas en las entidades federativas vecinas que rodean la Ciudad de México y se fundamenta en las dinámicas económicas, sociales, poblacionales y de comunicación establecidas entre ellas. Por otra parte, todas las ciudades de más de 100 000 habitantes y metrópolis que se localizan en un territorio fuera de la Región Centro se toman en cuenta para integrar lo que se ha llamado resto del país. El estudio de Aguilar y Hernández-Lozano, publicado en 2018, se ocupó del análisis de lo que acontecía en la Región Centro de México, lo que muestra la necesidad de analizar lo ocurrido en esta gran región en términos de reorientación de los flujos migratorios. A diferencia de nuestro trabajo, en el que consideramos las metrópolis y ciudades de más de 100 000 habitantes ubicadas en la Región Centro, estos autores estiman los saldos netos migratorios entre zonas metropolitanas, ciudades medias, ciudades pequeñas y zonas rurales, de ahí las diferencias encontradas en ambos trabajos.

El análisis que aquí se realiza se efectúa considerando sólo la migración interna, de la cual se cuenta con información detallada a partir de los microdatos censales, que permiten conformar cada zona metropolitana por tener información a nivel municipio para 2000, 2010 y 2015.<sup>27</sup> La información sobre migración se basa en la pregunta sobre lugar de residencia en una fecha fija anterior: cinco años. En censos anteriores al año 2000, la información se captaba a nivel entidad federativa,<sup>28</sup> por lo que no podemos realizar un análisis para años previos.

---

<sup>25</sup> Muestra de la Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2016).

<sup>26</sup> La delimitación de las distintas zonas metropolitanas consideradas en el trabajo corresponde a la propuesta para 2010 elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>27</sup> En 2015 utilizamos la información de la Encuesta Intercensal 2015.

<sup>28</sup> Desde 1990 se preguntó acerca del lugar de residencia en una fecha fija (cinco años antes); sin embargo, la pregunta se refería a la entidad federativa de residencia, a diferencia de la realizada en los censos subsecuentes que captan la información a nivel municipal.

## **La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Algunos resultados**

La situación que presenta los últimos años la ZMCM en torno a su dinámica urbana se mostrará con las estimaciones realizadas a partir de la información acerca del peso relativo que tiene en la población total y urbana, así como los resultados en términos de saldos netos migratorios por los intercambios registrados entre el centro de la metrópolis con las ciudades y zonas metropolitanas de la Región Centro y del resto del país.

### *Peso relativo de la población de la gran metrópoli respecto a la población total y urbana*

En primer término, hay que señalar que la evolución entre 2000 y 2015 de la participación de la población de la ZMCM respecto al total de población y al total urbano muestra un descenso continuo en el tiempo. Respecto a la población total, pasó de representar 18.9% en 2000 a 17.5% en 2015, o sea, bajó 1.4 unidades porcentuales (Tabla 23).

En cambio, la población de las ciudades y zonas metropolitanas de la Región Centro aumentó su participación en la población total nacional al pasar de 7.1% a 7.8% en el periodo considerado. En lo que corresponde a la población urbana, la dinámica fue similar, aunque la reducción de la ZMCM durante el periodo fue más pronunciada, al disminuir de 26.8% en 2000 a 23.6% en 2015.<sup>29</sup> Esto muestra que la zona reduce su peso relativo en relación con la población total y urbana; en cambio, ocurre lo contrario con las ciudades y metrópolis de la Región Centro. No obstante, cabe indicar que esta gran región (ZMCM y Región Centro) es muy significativa a nivel nacional, pues una cuarta parte de la población nacional reside en alguna ciudad de ella.

Los resultados indicados sobre la evolución del peso relativo de la población de la ZMCM y la de la Región Centro muestran que se satisface una de las primeras condiciones para poder hablar de desconcentración concentrada, pero, como se señaló previamente, este hecho no es suficiente para indicar de manera contundente que ésta es la fase actual de desarrollo urbano de la zona. Precisamente, lo que adelante mostraremos acerca de la dinámica migratoria contribuye a reafirmar o rechazar si se está frente a una descentralización concentrada o sólo

---

<sup>29</sup> Cabe indicar que no se trata estrictamente de una proporción, pues el numerador no hace referencia a población urbana.

Tabla 23. México. Población total de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, de la Región Centro y del resto del país y su participación en el total nacional y el total urbano, 2000, 2010 y 2015.

Zona Metropolitana	Población Total			Participación en el total nacional			Participación en el total urbano		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015
TOTAL NACIONAL	97 483 412	112 336 538	119 530 753	100.0	100.0	100.0			
Total Urbano Nacional	68 674 010	81 231 281	88 433 151	1_ /	70.4	72.3	74.0	100.0	100.0
Total de Ciudades de la Región	25 275 380	28 613 413	30 158 255	25.9	25.5	25.2	25.2	36.8	34.1
ZM Ciudad de México	18 396 677	20 116 842	20 892 724	18.9	17.9	17.5	17.5	26.8	23.6
Región Centro	6 878 703	8 496 571	9 265 531	7.1	7.6	7.8	7.8	10.0	10.5
ZM Toluca	1 540 452	1 936 126	2 116 506						
ZM Cuernavaca	798 782	924 964	983 365						
ZM Pachuca	375 022	512 196	557 093						
ZM Tlaxcala-Apizaco	408 401	499 567	540 273						
ZM Cuautla	372 256	434 147	475 441						
ZM Tula	169 901	205 812	225 219						
ZM Tianguisreco	127 413	157 944	170 461						
ZM Puebla-Tlaxcala	2 269 995	2 728 790	2 941 988						
ZM Querétaro	816 481	1 097 025	1 255 185						
Resto del país	72 208 032	83 723 125	89 372 498	74.1	74.5	74.8	74.1	74.5	74.8

1\_ / Estimación propia con base en la Muestra de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI (2016)

Fuente: elaboración propia con base en Conapo, Segob y Sedesol (2012), e Inegi (2016).

se trata de descentralización, o bien si hay nuevas variantes en los procesos de redistribución territorial de la población.

### *Intercambios migratorios entre la ZMCM con las ciudades y metrópolis de la Región Centro y con las del resto del país*

La información de los intercambios migratorios entre la ZMCM con las ciudades y metrópolis de la Región Centro y con las del resto del país ayudan a precisar las dinámicas actuales de este proceso urbano. En primer término, observamos que los saldos migratorios de la ZMCM en 2000 y 2010 son negativos: -59 159 y -149 018, respectivamente, lo que significa que el número de inmigrantes que recibe es inferior a los emigrantes que abandonan la metrópoli (Tabla 24). En 2015, según datos de la Encuesta Intercensal del mismo año, se aprecia una dinámica diferente, pues el saldo neto migratorio es positivo: 68 846, situación que analizaremos más adelante.

Respecto a los intercambios migratorios entre la ZMCM con las ciudades y metrópolis de la Región Centro y con las del resto del país, se aprecia que, en los tres años considerados, los saldos migratorios con la Región Centro son positivos, sobre todo en 2010 (Figura 19). Ello significa que estas ciudades del centro presentan un saldo de migración neto positivo, lo que expresa la llegada de un número importante de inmigrantes procedentes de la ZMCM, comparado con los emigrantes que salen de tales ciudades del centro hacia la gran metrópoli. Un panorama diferente ocurre con las ciudades y metrópolis del resto del país, donde, tanto en 2000 como 2015, tienen saldos migratorios negativos, lo cual indica que los inmigrantes que ellas reciben y que proceden de la ZMCM es menor a los

Tabla 24. ZMCM. Saldo migratorio y tasa de migración neta (por mil) total de la metrópoli e intercambio con la Región Centro y el resto del país, 2000, 2010 y 2015.

Zona de referencia	Año de referencia, volumen y tasa de migración neta					
	2000		2010		2015	
	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa
ZMCM	-59,159	-0.7	-149,018	-1.6	68,846	0.7
Región Centro	80,479	2.7	112,721	3.0	75,098	1.8
Resto del país	-21,320	-0.1	36,297	0.1	-143,944	-0.4

Fuente: elaboración propia con base en Conapo, Segob y Sedesol (2012), e Inegi (2016).

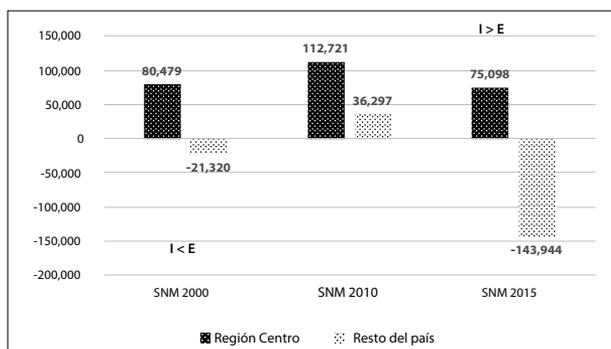


Figura 19. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Saldo migratorio y tasa de migración neta (por mil). Intercambio entre la ZMCM y la Región Centro y el resto del país, 2000, 2010, 2015. Fuente: elaboración propia con base en Conapo, Segob y Sedesol (2012), e Inegi (2016).

emigrantes que de estas últimas ciudades salen hacia la principal metrópolis de México.

Varios elementos pudieran explicar esta nueva dinámica migratoria. La crisis de 2008 afectó de manera importante la actividad económica de la frontera norte y también el país en su conjunto. Las maquiladoras del norte y de otras regiones de México tuvieron un mayor impacto negativo, lo que dio como resultado una reducción en las nuevas contrataciones. Por otro lado, la frontera norte se convirtió en una de las zonas más peligrosas del país debido a la lucha de los cárteles por el dominio de las plazas. A su vez, la política migratoria de Estados Unidos de América se volvió más restrictiva en relación con la aceptación de migrantes, lo que dificultó su ingreso a dicho país. Estos aspectos, entre otros, pudieron incidir en la decisión de la población de migrar al centro de México, y concretamente a la ZMCM, durante la década pasada, a lo que hay que añadir el amplio abanico de oportunidades laborales en la metrópolis que permite a los migrantes trabajar o vivir, así sea temporalmente en ella, a la espera de mejores condiciones para migrar a otras regiones nacionales o hacia el país vecino.

### *Intercambios migratorios según sexo*

Cuando observamos los intercambios de los flujos migratorios entre la ZMCM con las ciudades y metrópolis de la Región Centro y con las del resto del país, según sexo, se aprecia un comportamiento distinto entre hombres y mujeres. En los tres años considerados, tanto para la población masculina como para la femenina, los saldos netos migratorios resultantes del intercambio con las ciudades de la Región Centro son positivos (Tabla 25 y Figura 20). Es decir, independientemente del sexo, la cantidad de inmigrantes que sale de la ZMCM y llega a alguna ciudad

Tabla 25. ZMCM. Saldo migratorio y tasa de migración neta (por mil) total de la metrópoli e intercambio con la Región Centro y resto del país, según sexo, 2000, 2010 y 2015.

Zona de referencia	Año de referencia, volumen y tasa de migración neta											
	2000				2010				2015			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa	Migración neta	Tasa
ZMCM	-51,877	-1.3	-7,282	-0.2	-83,162	-1.9	-65,856	-1.4	31,451	0.7	37,395	0.8
Región Centro	35,700	2.5	44,779	2.9	50,065	2.8	62,656	3.2	31,732	1.6	43,366	2.0
Resto del país	16,177	0.1	-37,497	-0.2	33,097	0.2	3,200	0.0	-63,183	-0.3	-80,761	-0.4

Fuente: elaboración propia con base en Conapo, Segob y Sedesol (2012), e Inegi (2016).

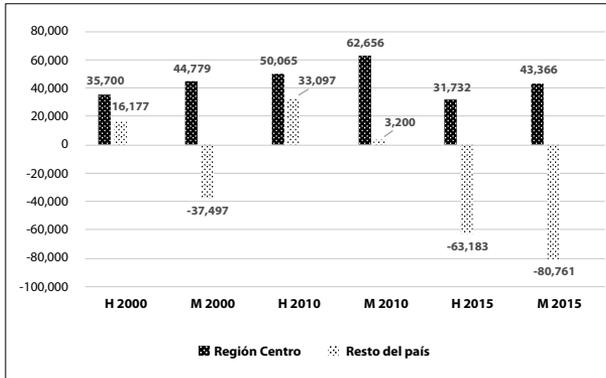


Figura 20. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Saldo migratorio y tasa neta de migración (por mil). Intercambio con la Región Centro y resto del país, por sexo, 2000, 2010 y 2015. Fuente: elaboración propia con base en Conapo, Segob y Sedesol (2012), e Inegi (2016).

o metrópoli de la Región Centro supera el número de emigrantes que salieron de estas últimas y cambiaron su residencia a la gran urbe.

Un comportamiento distinto se observa en el intercambio migratorio de la ZMCM con las ciudades del resto del país. En el año 2000, para los hombres, este intercambio registró un saldo neto positivo (16 177), aunque fue inferior al registrado por las ciudades de la Región Centro. Para ese mismo año, entre las mujeres, el intercambio migratorio fue negativo (-37 497), lo que significa que es más elevado el grupo de mujeres que viven en ciudades del resto del país y emigran hacia la ZMCM, mientras que es más reducido el grupo de las que abandonan la gran urbe. Tal hecho pudiera ser explicado en parte por las características del mercado laboral de la ZMCM, donde predominan actividades comerciales y de servicios que no demandan amplia experiencia ni calificación para su realización. En 2010, tanto los hombres como las mujeres tienen saldos netos positivos en el intercambio de la ZMCM con las ciudades del resto del país, si bien el saldo migratorio de ellas es reducido. Para 2015, los saldos netos migratorios entre la ZMCM y las ciudades del resto del México y en ambos sexos son negativos, situación que, como se había mencionado, pudiera deberse a factores propios que atraían ciertas ciudades fronterizas del norte o del sur del país, e incluso ciudades turísticas, mientras que la ZMCM aún es, a pesar de sus altas y bajas económicas, atractiva para muchos habitantes.

### *Saldo migratorio bilateral*

Lo expuesto en la Figura 21 muestra, para 2000 y 2010, el saldo migratorio negativo de la ZMCM y cómo se distribuye entre los dos grandes grupos de ciudades y metrópolis de la Región Centro y del resto del país. Se observa, en el primer año de estudio, que la ZMCM tiene un intercambio desfavorable con ambos grupos de ciudades y metrópolis: los dos con saldos migratorios negativos, más pronunciado en las ciudades y metrópolis de la Región Centro que en las del resto, y con una tasa neta de migración de -0.7 por mil (el grupo de ciudades de la Región Centro explica 62% del saldo migratorio, y el grupo respectivo localizado en el resto del país, 38%).

En 2010, la ZMCM continúa con intercambios desfavorables con ambos grupos de ciudades y metrópolis, los saldos migratorios negativos son más acentuados y similares en ambas regiones (representaron 53% y 47% respectivamente del saldo total) y su tasa negativa fue de -1.6 por 1 000. En 2015 se aprecia un cambio notorio en la dinámica migratoria entre la ZMCM y su relación con las ciudades de los ámbitos de referencia: la Región Centro y el resto del México. Por primera

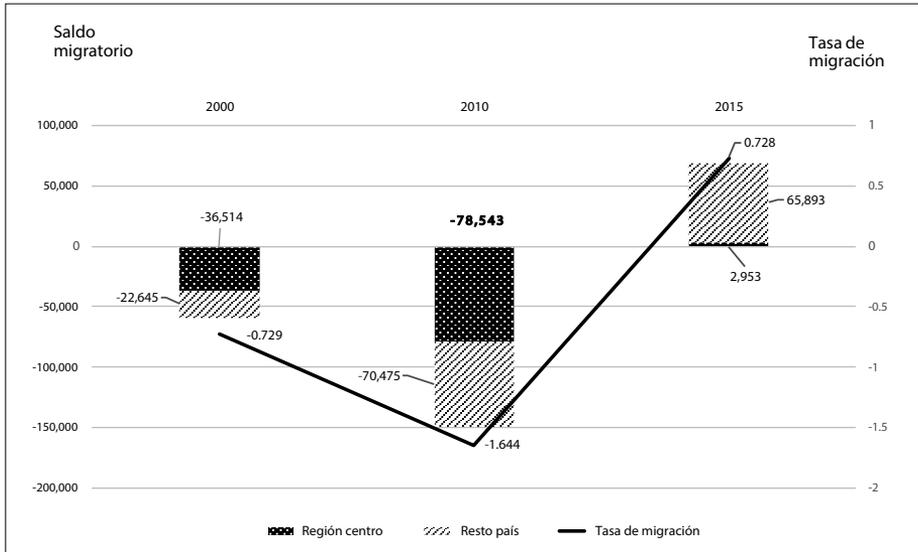


Figura 21. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Saldo migratorio con la Región Centro y el resto del país. Tasa de migración neta total. Censos de 2000 (1995-2000), 2010 (2005-2010) y Encuesta Intercensal 2015 (2010-2015). Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2000; 2010; 2016).

vez, después de varias décadas, el saldo migratorio de la ZMCM se torna positivo: 68 846, de acuerdo con los resultados obtenidos con la metodología empleada en este trabajo y con la información de la Encuesta Intercensal 2015. Para dicho año, los intercambios migratorios se explican, casi en su totalidad (96%), con las ciudades y metrópolis del resto del país y muy poco por las de la Región Centro (4%).

Este cambio en el carácter migratorio de la ZMCM debe ser tomado con cautela porque pudiera deberse a un problema con la información de la Encuesta Intercensal 2015, por lo que hay que esperar los resultados censales de 2020 para ver si efectivamente la zona registra una nueva dinámica migratoria.

Como se señaló, diversas circunstancias pueden estar en el origen del cambio migratorio en la ZMCM. Recordemos que en 2010 se registró una elevada emigración de las principales ciudades de la frontera norte que pudo tener como destino la ZMCM. Sin embargo, se reitera que habrá que esperar la información del censo de 2020 para ratificar o rectificar esta tendencia. En el caso de observarse un saldo migratorio positivo, se podría decir que la zona registra un proceso

de reconcentración urbana de distinto tipo que la concentración ocurrida el siglo pasado y deberá ser objeto de un estudio detallado.

## **Efectos sociales de la dinámica migratoria**

### *Atenuación de la segregación socioterritorial centro-periferia en la ZMCM, pero persistencia de la concentración*

Durante el siglo XXI, de acuerdo con numerosos trabajos (Sabatini, 2006; Cepal, 2012; Rodríguez, 2013), la clásica segregación centro-periferia característica de las grandes metrópolis durante la mayor parte del siglo XX ha dado paso a una segmentación residencial en las periferias metropolitanas, consistente en la vecindad de grupos de diferentes niveles de ingresos, pero separados físicamente por la proliferación de barrios cerrados. Esto, producto de la migración de estratos de población altamente educados y con ingresos elevados a espacios que anteriormente eran de residencia exclusiva de las clases populares. Si bien no se rompe con la concentración de mejor equipamiento urbano y condiciones de vida en las áreas centrales de la ciudad, se han producido algunos cambios que aminoran las diferencias en las áreas periféricas en particular.<sup>30</sup>

La ZMCM no ha sido ajena a esta tendencia. En la Figura 22, por ejemplo, se observa cómo, entre 2000 y 2015, la población con educación superior mantiene su importancia en la ciudad central y el primer contorno, y registra un incremento en la periferia interior de 5.3 puntos porcentuales. Asimismo, es significativo para esta última periferia el aumento de la población de 25 años y más que cuenta con educación media, pues pasa de 47.5% a 50.3%. No obstante, continúa el cre-

---

<sup>30</sup> Para visibilizar las diferencias en determinadas condiciones socioeconómicas, como la escolaridad o la vivienda en la ZMCM, se agruparon las alcaldías y los municipios conurbados según su cercanía al núcleo de esta metrópoli, y se establecieron así cuatro agrupaciones: la Ciudad Central (Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), el Primer Contorno (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz) y las Periferias Interior y Exterior (consideran el resto de los municipios conurbados).

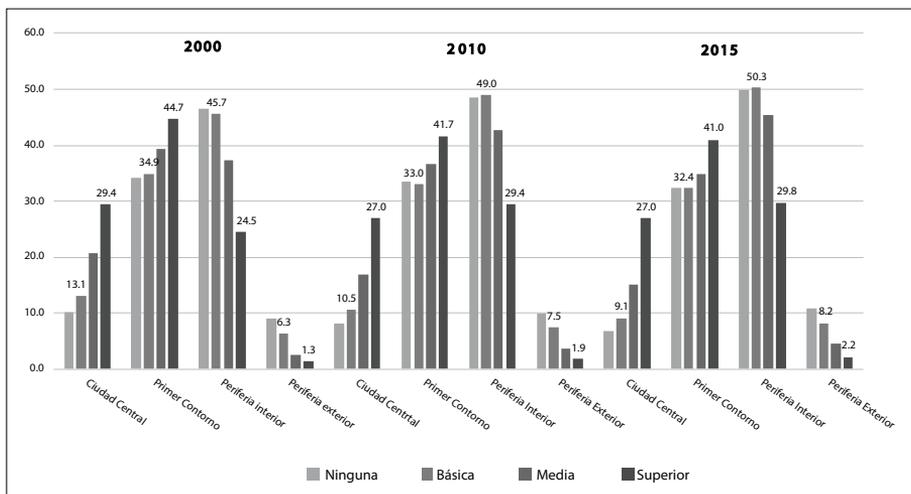


Figura 22. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Población de 25 años y más por contorno geográfico, según nivel de escolaridad, 2000, 2010 y 2015 (en porcentajes). Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2000; 2010; 2016).

cimiento del grupo que no cuenta con estudios, tendencia igualmente creciente en la periferia exterior.<sup>31</sup>

La movilidad de la población con niveles medios y altos de educación e ingresos se manifiesta en un crecimiento poblacional en las periferias y en el número de vivienda, que últimamente sigue a grandes pasos una dirección centro-periferia, pero que también retorna a las áreas centrales renovadas por los gobiernos locales. Hasta 2015, la población y la vivienda tuvieron de nuevo una dinámica positiva en el centro de la ZMCM, pero su mayor crecimiento relativo corresponde a la periferia interior. No es de extrañar, asimismo, que aunque el periodo actual es propicio para la especulación inmobiliaria, la vivienda tenga un crecimiento superior al de la población, y a pesar de que es mayoritario en la periferia interior, en toda la ciudad se repite ese fenómeno.

<sup>31</sup> Los cambios son atribuibles tanto a la migración interna como a la movilidad residencial ocurrida en ese lapso.

*Desigual acceso a los servicios para la vivienda en la periferia*

El acceso al agua dentro de la vivienda, como síntoma de mejor o peor calidad de vida de los habitantes, sin duda ha mejorado en la periferia metropolitana de la Ciudad de México entre 2000 y 2015 (Tabla 26). La diferencia que había entre no migrantes (con mejor acceso) y los inmigrantes en el primer año se redujo notoriamente en el último año en todos los estratos educativos; los de mayor educación incluso registraron un mejor acceso en el caso de la población migrante, lo que es indicativo de la atenuación de la segregación mencionada líneas antes.

El porcentaje de viviendas con agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno también se redujo notablemente durante el periodo de análisis. Las me-

Tabla 26. ZMCM. Disponibilidad de agua en las viviendas de los jefes de hogar, por su condición migratoria y escolaridad, según contornos, 2000 y 2015.

	2000					
	Ciudad Central		Primer Contorno		Periferia	
	No Migrantes	Inmigrantes	No Migrantes	Inmigrantes	No Migrantes	Inmigrantes
Ninguno	72.3	72.2	54.2	37.5	38.5	25.8
Primaria	81.7	73.5	63.6	47.7	49.2	35.3
Secundaria	83.0	81.6	65.4	55.4	53.3	46.7
Preparatoria o más	95.5	97.1	89.6	89.5	77.5	77.6
	2015					
	Ciudad Central		Primer Contorno		Periferia	
	No Migrantes	Inmigrantes	No Migrantes	Inmigrantes	No Migrantes	Inmigrantes
Ninguno	82.7	72.6	75.8	55.6	58.6	50.1
Primaria	90.1	84.3	79.2	62.7	66.6	59.6
Secundaria	91.2	86.7	81.4	72.7	71.5	72.8
Preparatoria o más	98.2	98.7	94.7	94.0	87.4	89.8

Fuente: Inegi (2000; 2016).

oras implicaron tanto el segmento de población inmigrante como no migrante, pero nuevamente fue entre los inmigrantes con estudios de preparatoria o más entre quienes hubo los mayores avances. En 2015, en la ciudad central, 15.6% de los no migrantes sin estudios no tenía agua dentro de la vivienda pero sí en el terreno. Entre los inmigrantes, 27.5% se encontraba en esta situación. En la periferia, un porcentaje mayor de no migrantes que de inmigrantes sin estudios no tenía acceso directo al agua. Las desigualdades en el acceso a este vital líquido se evidencian con la información de la Encuesta intercensal 2015 (Figura 23). Mientras que en la ciudad central es mínimo el porcentaje de viviendas sin agua entubada, en la periferia 4.7% de los hogares no migrantes sin estudios estaban en tal situación y 18% de los hogares de inmigrantes sin estudios carecían del agua entubada dentro de su vivienda. Al mismo tiempo se aprecia que, en la periferia, los jefes de hogar inmigrantes con mayor nivel de estudios presentan mejor situación que los no migrantes.

Estos datos son indicativos de la existencia de una ligera redistribución de la población con diferentes características socioeconómicas, que cambia su residencia hacia las áreas externas de la metrópoli, lo que atenúa la segregación centro-periferia, aunque falta mucho para mejorar las condiciones de vida entre la población que vive en las zonas más retiradas del centro.

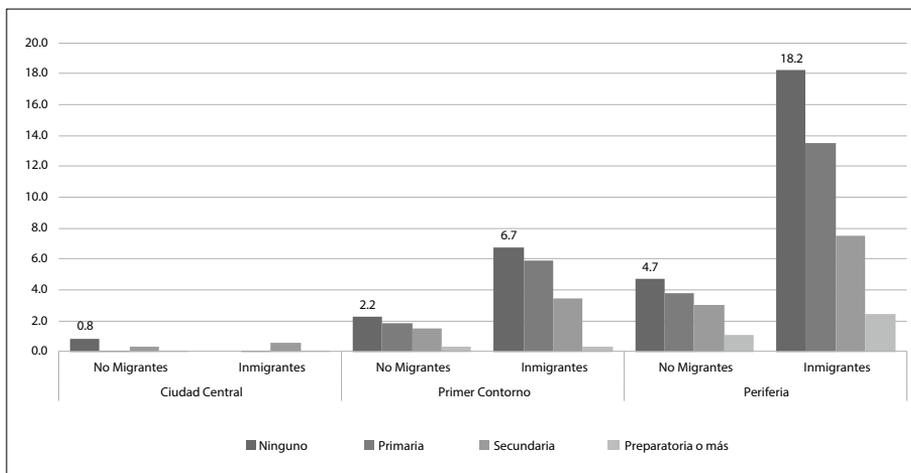


Figura 23. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Porcentaje de hogares en viviendas sin agua entubada, según escolaridad y condición migratoria del jefe de hogar, por contorno, 2015. Fuente: Inegi (2016).

## **Algunas reflexiones finales**

A lo largo del siglo XX, la ZMCM experimentó la evolución pronosticada en los modelos de equilibrio, ya que una vez alcanzado el cenit de su primacía urbana entre 1950 y 1960, inició un descenso paulatino, a manera de una “U” invertida, como planteó teóricamente Alonso (1980). En términos de su aportación a la población total y urbana del país, el Censo de Población y Vivienda de 1980 registró el inicio de su descenso, después estar en aumento constante desde 1900 por lo menos. Por lo tanto, prácticamente durante la segunda mitad del siglo XX, la distribución de la población en el país adquirió un patrón de distribución más difuso, que derivó del cambio de un sistema urbano monocéntrico a otro policéntrico.

Durante este proceso, varias ciudades, estados y regiones han llegado, en distintos momentos, a superar el dinamismo demográfico de la ZMCM y su región circundante en términos de tasas de crecimiento promedio anual y tasas de migración. No obstante, ha sido muy clara también la consolidación del sistema urbano de la Región Centro, en cuyo interior se genera el mayor flujo de migración a nivel nacional, donde ella misma es el principal origen y destino de los migrantes. La ZMCM superó la crisis que significó la desindustrialización de su base económica experimentada en 1980 y 1990 gracias a su reconversión hacia la economía de servicios, que incluye la concentración de aquellos de mayor jerarquía por su alto valor agregado y nivel de especialización. A este respecto, se ha constituido, además, un sistema de complementariedad con las ciudades de su entorno regional, de manera que la participación conjunta de la población de las siete entidades implicadas en la Región Centro en el total nacional se ha mantenido en torno a 33% desde 1970.

De acuerdo con lo anterior y con lo discutido a lo largo del trabajo al comentar la literatura sobre el tema, se puede considerar la existencia simultánea en México de procesos de concentración y desconcentración, según las variables concretas de análisis o de las escalas. En este caso, si se toma como base la ZMCM en comparación con el resto del país, en efecto, se ha consolidado una desconcentración demográfica y urbana a nivel nacional, pero si lo que se toma en consideración es la escala de región, es necesario matizar y señalar que lo observado es una ampliación de la concentración, o bien una desconcentración con signos significativos de concentración ampliada, ya que lo que ha reducido en participación la principal metrópolis del país, ha sido capturado en gran parte por las ciudades de su región adyacente.

Por último, es claro, asimismo, que la migración interna o la movilidad residencial tiene importantes efectos sociales en las áreas de destino. Con el ejemplo de la ZMCM y con base en el acceso a servicios esenciales a la vivienda, como la disponibilidad de agua potable, pudo evidenciarse que se ha reducido la diferencia en el acceso que tiene la población de las áreas periféricas respecto a las centrales. Esta mejora relativa está vinculada a la situación de los jefes de familia en cuanto a su calidad de migrantes o no migrantes, y a su nivel de escolaridad. La llegada de población de mayor escolaridad a la periferia de la ZMCM, atraída por una oferta inmobiliaria anteriormente inexistente, alteró las condiciones de segregación centro-periferia en lo que va del siglo XXI, atenuándola en una proporción que, aunque pequeña, es significativa en términos del rompimiento que significa con la tendencia dominante durante el siglo XX.

## Fuentes

- Aguilar, A. G. y Hernández-Lozano, J. (2018). La reorientación de flujos migratorios en la ciudad-región. El caso de la Ciudad de México en la Región Centro. *Revista EURE*, 44(133), 135-159.
- Aguilar, A. G. y Rodríguez, F. (1997). Tendencias de desconcentración urbana en México, 1970-1990. En A. G. Aguilar y F. Rodríguez (Coords.), *Economía global y proceso urbano en México* (pp. 19-51). Cuernavaca: CRIM-UNAM.
- Alonso, W. (1980). Five Bell Shapes in Development. *Papers of the Regional Science Association*, 45, 5-16.
- Atienza, M. y Aroca, P. (2012). *¿Es la concentración espacial un problema para el crecimiento en América Latina?* Chile: Universidad Católica de Chile.
- Berry, B. (1976). The Counterurbanization Process: Urban America since 1970. *Urban Affairs Annual Review*, 11, 17-30.
- Brown, L. A. y Lawson, V. A. (1989). Polarization Reversal, Migration-Related Shifts in Human Resource Profiles, and Spatial Growth Policies: a Venezuelan Study. *International Regional Science Review*, 12(2), 165-168.
- Carvalho, R. (2017). *Exploring the Changing Patterns of Population (Re)Distribution in Brazil: A Multiscale and Multidimensional Approach*. Tesis de Posgrado en Demografía. Facultad de Ciencias Económicas, Belo Horizonte, Brasil.
- Castells, M. (1989). *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Gran Bretaña: Blackwell.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina) (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.

- Chávez, A. M. (1999). *La nueva dinámica de la migración interna en México de 1970 a 1990*. Cuernavaca: CRIM-UNAM.
- Chávez, A. M. y Guadarrama, J. (2000). La transformación económica y migratoria de la Región Centro de México en el contexto de crisis. *Revista EURE*, 25(78), 5-36.
- Chávez, A. M. y Guadarrama, J. (2004). La región central de México en transición: tendencias económicas y migratorias a finales del milenio. En A. Aguilar (Coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (pp. 147-187). Cámara de Diputados/UNAM/Conacyt/Miguel Ángel Porrúa.
- Chávez, A. M., Olivera, G. y Ruiz, T. (2019). La vivienda como un factor de atracción diferencial en la movilidad intrametropolitana del jefe de hogar. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México. Seminario Migración y Ciudad en América Latina: Miradas y Canales de Conexión. Seminario llevado a cabo en El Colegio de México, México.
- Chávez, A. M., Rodríguez, J., Acuña, M., Barquero, J., Macadar, D., Pinto da Cunha, Z. M. y Sobrino, L. J. (2016). Migración interna y cambios metropolitanos: ¿qué está pasando en las grandes ciudades de América Latina? *Revista latinoamericana de población*, 10(8), 7-41. Recuperado de <http://revistarelap.org/ojs/relap/article/view/137>
- Conapo (Consejo Nacional de Población), Segob (Secretaría de Gobernación) y Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2012). Sistema Urbano Nacional 2012. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo\\_Sistema\\_Urbano\\_Nacional\\_2012](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012)
- Corona, R. y Luque, R. (1992). Cambios recientes en los patrones migratorios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 7(2-3), 575-586.
- Corona, R. y Tuirán, R. (1994). Migración hacia las ciudades de tamaño intermedio. *Demos*, 7, 21-22.
- De Hass, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227-264.
- Delgado, J. (1998). *Ciudad-región y transporte en el México central. Un largo camino de rupturas y continuidades*. México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Dickinson, R. E. (1947). *City Region and Regionalism: A Geographical Introduction to Human Ecology*. Londres: Kegan Paul, Trencher and Trubner.
- El-Shakhs, S. (1972). Development, Primacy, and Systems of Cities. *Journal of Developing Areas*, 7, 11-36.
- Frey, W. y Speare, A. (1992). The Revival of Metropolitan Population Growth in the United States: An Assessment of Findings from the 1990 Census. *Population and Development Review*, 18(1), 129-146.

- Gardiner, B., Martin, R. y Tyler, P. (2010). Does Spatial Agglomeration Increase National Growth? Some Evidence from Europe. *Journal of Economic Geography*. DOI: 10.1093/jeg/lbq047
- Garza, G. (1990). El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988. *Estudios demográficos y urbanos*, 5(1), 37-59.
- Garza, G. (1999). Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 14(2), 269-311.
- Garza, G. (2000). Ámbitos de expansión territorial. En G. Garza (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (pp. 237-246). Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XXI*. México: El Colegio de México.
- Garza, G. y Ruiz, C. (2000). La Ciudad de México en el Sistema Urbano Nacional. En G. Garza (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (pp. 229-236). Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics*. Londres: Williams and Norgate.
- Geyer, H. (1996). Expanding the Theoretical Foundations of Differential Urbanization. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 87(1), 44-59.
- Geyer, H. y Kontuly, T. (1993). A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization. *International Regional Science Review*, 15(2), 157-177.
- Gottmann, J. (1961). *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- Graizbord, B. (1984a). Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978-1982). *Demografía y economía*, 01(18), 27-47.
- Graizbord, B. (1984b). Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México. *Revista interamericana de planificación*, 18(71), 36-58.
- Graizbord, B. y Mina, A. (1993). Población-territorio: cien años de evolución, 1895-1990. *Estudios demográficos y urbanos*, 8(1), 31-66.
- Graizbord, B., Negrete, M. E. y Ruiz, C. (1981). Desarrollo urbano, sistema de ciudades y descentralización en México: propuesta de análisis (Documento inédito). Segunda Reunión Subregional: Descentralización y Desarrollo Urbano. Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo/El Colegio de México.
- Henderson, J. V. (2000). *The Effect of Urban Concentration on Economic Growth* (NBER, Working paper 7503).

- Henderson, J. V. (2003). The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question. *Journal of Economic Growth*, 8, 47-71.
- Hill, K., Lundholm, E. y Malmberg, G. (2018). Is Spatial Mobility on the Rise or in Decline? An Order-Specific Analysis of the Migration of Young Adults in Sweden. *Population Studies*, 73(3), 323-337.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000). Censo de Población y Vivienda.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). Censo de Población y Vivienda.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016). Encuesta Intercensal 2015, México. Base de datos de la muestra.
- Kemeny, T. y Storper, M. (2020). *Superstars Cities and Left-Behind Places: Disruptive Innovation, Labor Demand and Interregional Inequality*. Londres: London School of Economics and Political Sciences.
- Li, Y. y Phelps, N. (2016). Megalopolis Unbound: Knowledge Collaboration and Functional Polycentricity within and beyond the Yangtze River Delta Region in China, 2014. *Urban Studies*, 55(2), 443-460.
- Lipietz, A. y Leborgne, D. (1990). Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales. En F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (Eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales* (pp. 103-136). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Negrete, M. E. (1990). La migración a la Ciudad de México: un proceso multifacético. *Estudios demográficos y urbanos*, 5(3), 641-654.
- Negrete, M. E. (1999). Desconcentración poblacional en la Región Centro de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 14(2), 313-351.
- Olivera, G. y Galindo, C. (2013). Dinámica económica y migración en el centro de México: impronta territorial de dos procesos convergentes. *Economía, sociedad y territorio*, 13(42), 381-430.
- Partida, V. (1994). La Ciudad de México. Nuevo derrotero en su ritmo de crecimiento. *Demos*, 7, 13-14.
- Pérez, E. (2006). Reestructuración urbano regional y nuevos derroteros de la migración en la Región Centro de México. El caso de la ZMCM. *Estudios demográficos y urbanos*, 21(2), pp. 331-367.
- Pinto da Cunha, Z. M. (2002). *Urbanización, territorio y cambios socioeconómicos estructurales en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Richardson, H. W. (1980). Polarization Reversal in Developing Countries. *Papers of the Regional Science Associations*, 45, 67-85.

- Rodríguez, J. (2002). *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rodríguez, J. (2013). La migración interna en las grandes ciudades de América Latina: efectos sobre el crecimiento demográfico y la composición de la población. *Notas de población*, 96.
- Rodríguez, J. (2019). *Migraciones internas en Chile, 1977-2017: continuidad y cambio*. Santiago: Cepal.
- Rodríguez, J. y Natho, F. (2018). Dinámica migratoria de grandes ciudades de América Latina: selectividades sociales y territoriales. VIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Población. Congreso llevado a cabo en Puebla, Puebla.
- Rodríguez, J. y Rowe, F. (2018). Efectos cambiantes de la migración sobre el crecimiento, la estructura demográfica y la segregación residencial en ciudades grandes: el caso de Santiago, Chile, 1977-2017. Santiago de Chile: Cepal.
- Ruiz, C. y Tepichini, A. M. (1993). Desigualdad regional en México. En R. Béjar y H. Hernández (Coords.), *Población y desigualdad social en México* (pp. 167-175). Cuernavaca: CRIM-UNAM.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Programas Sociales-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Scott, A. (2019). City Regions Reconsidered. *Economy and Space*, 51(3), 554-580.
- Soja, E. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz*, 58, 44-75.
- Storper, M. y Walker, R. (1989). *The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*. Blackwell/Cambridge/Oxford.
- Todaro, M. P. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review*, 59(1), 138-148.
- Townroe, P. M. y Keen, D. (1984). Polarization Reversal in the State of Sao Paulo, Brazil. *Regional Studies*, 18(1), 45-54.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007). Estado de la Población Mundial 2007. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Vining, D. R. y Strauss, A. (1977). A Demonstration that the Current Deconcentration of Population in the United States is a Clean Break with the Past. *Environment and Population*, 9(7), 751-758.
- Williamson, J. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development. *Economic Development and Cultural Change*, 13(4), 1-84.

## **Capítulo 7. Desigualdad de género y vulnerabilidad laboral en el mercado de trabajo en territorios urbanos: aproximación a la situación en la Ciudad de México**

*Rosa Patricia Román Reyes*

Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales,  
Universidad Autónoma del Estado de México

*Edgar Daniel Manchinelly Mota*

Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS)

*Andrea Bautista León*

Universidad La Salle-México

### **Antecedentes**

El mercado laboral en México es heterogéneo, precario y desigual (Pacheco, 2014); lo primero, porque cada vez hay más diversos trabajos y mercados de trabajo, lo cual es motivado por los cambios económico-políticos y tecnológicos desde finales del siglo XX. Asimismo, el trabajo es precario porque no permite asegurar un nivel de ingresos digno y constante en el tiempo, que permita planificar a futuro y la integración a la vida social. Por último, es desigual porque tiene preferencia por los varones y no por las mujeres, y por los adultos y no por los jóvenes, entre otras. En general, se puede observar que en México el principal problema es que su mercado laboral produce pocos trabajos con remuneraciones y condiciones dignas, según las normas nacionales e internacionales (García, 2010), y estos pocos empleos de calidad están reservados para los que ocupan las posiciones privilegiadas en la estructura social.

En específico, el mercado laboral de la Ciudad de México en 1980 se caracterizó porque los ingresos de las actividades industriales, comerciales y de servicios disminuyeron, crisis que continuó en la década de 1990 pero a un menor ritmo (Sobrino, 2006). Las constantes crisis económicas de las décadas de 1980 y 1990 mermaron el mercado laboral de la capital, situación que se profundizó

en la crisis de 2008. En este contexto se ha desplegado la desigualdad de género en el mercado de trabajo. A principios del siglo XX, la Ciudad de México obtuvo peores condiciones laborales para hombres y mujeres, a diferencia de las otras dos grandes urbes, Guadalajara y Monterrey (García, 2009).<sup>32</sup> No obstante, según el Índice de Condiciones Laborales, realizado por Rodríguez-Oreggia y Silva (2009), la Ciudad de México se encuentra en el séptimo lugar a nivel nacional, medido a partir de los indicadores de trabajo formal, salario en relación con las habilidades de los individuos y condiciones de igualdad de género y de ingreso. Cabe señalar que en este estudio, la Ciudad de México destaca como la única entidad en el centro del país con mejores condiciones laborales. Las mejores posiciones para este índice están ocupadas por seis estados del norte: Coahuila, Baja California Sur, Aguascalientes, Nuevo León, Baja California y Chihuahua.

En la presente propuesta nos enfocamos en analizar el caso particular de la Ciudad de México como expresión de un mercado laboral urbano, particularmente heterogéneo, desigual y vulnerable específicamente para las mujeres. Para ello, nos nutrimos con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) como referente para aportar algunos indicadores laborales básicos.

## **El trabajo y sus condiciones en ubicación geográfica y coyuntural**

El trabajo ha sido desde siempre una actividad esencial para el sostenimiento de la vida. Las anteriores crisis, fundamentalmente de orden económico que han impactado sobre los mercados laborales, parecen no haber dejado suficiente aprendizaje al respecto. Hoy, la incertidumbre y la precariedad laboral se constituyen como las máximas que significan y resignifican el trabajo en esta nueva y demoledora crisis.

El actual escenario laboral se muestra como una expresión agudizada y profundizada de una crisis sistémica y estructural que se presenta de forma renovada con nuevos y preocupantes contornos de despojo, desposesión y, por ende, deshumanización. Para quienes viven del trabajo se han desnudado procesos de desigualdad preexistentes que han contribuido a la creciente pérdida de dignidad de hombres y mujeres, ya que esta nueva crisis tiene la particularidad de instalarse encima de muchas otras. El siglo XXI ha obligado a redefinir las agendas de

---

<sup>32</sup> García (2009, p. 32) agrega: “No obstante, hay que remarcar que se trata de una ciudad de más de 18 millones de habitantes en el año 2005 [...] y que constituye el centro económico y político más importante de la nación”.

investigación del mundo del trabajo y a observar con particular minucia el diseño de programas y políticas que coadyuven a sostener el bienestar de la población trabajadora y el desarrollo económico al mismo tiempo. Tarea titánica. ¿También utópica?

Es innegable reconocer que durante 2020 los efectos de la pandemia por la COVID-19 se sintieron, y aún se sienten, de forma grave y sistemática en el empleo a nivel mundial. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) ha enfatizado en favorecer el diseño y la puesta en práctica de diversas medidas destinadas a los grupos de población más afectados, y, dentro de ellos, a quienes llevan a cabo sus actividades laborales en el sector informal de la economía.

Diversos estudios (Castro *et al.*, 2021; Esquivel, 2020; Samaniego, 2020; Campos, Cepal, 2020) han evidenciado que los estragos de la pandemia resultan diferenciados tanto por sectores como por grupos de población, que presentan distintos grados de vulnerabilidad de acuerdo con variables como la denominación esencial-no esencial, la capacidad para adecuar sus actividades y su grado de formalización, el sector de actividad, la ocupación, la región del país, entre otras de las muchas dimensiones que inciden en este proceso. Entendemos que el trabajo en la Ciudad de México es un indicador, por su dinamismo y características, de las condiciones laborales en la Región Centro, de ahí que se opte por analizar los datos para la ciudad de forma exclusiva.

## **El mercado laboral de la Ciudad de México**

El mercado laboral de la Ciudad de México mantiene desigualdad de género en correspondencia con las prácticas y los significados tradicionales de lo que es ser mujer y ser hombre. En una investigación en 2005 se encontró que en 60.3% de los hogares encuestados el varón era el único proveedor, mientras que 70% de las mujeres no participaban en actividades económicas (García y Oliveira, 2005).<sup>33</sup> De hecho, parece que el rol de proveedor aún es importante para hombres y mujeres (García y Oliveira, 2006).<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Esta investigación muestra sus resultados generales al unir la información de dos ciudades: Monterrey y Ciudad de México.

<sup>34</sup> García y Oliveira (2006, p. 111) consideran que “hombres y mujeres siguen considerando adecuada una división tangible entre los espacios femeninos y masculinos, según la cual los hombres son responsables de la manutención económica de la familia y las mujeres, de los trabajos reproductivos”.

Ahora bien, la desigualdad de género en el mercado laboral no sólo es el efecto de las condiciones de exclusión impuestas de forma explícita o implícita por la sociedad, el mercado y el Estado, sino que también es resultado de las identidades tradicionales de las mujeres y los hombres, en que operan una serie de afinidades laborales (que pueden funcionar como una autoexclusión). Así, hay una dialéctica entre las posturas subjetivas de mujeres y hombres, por un lado, y las condiciones objetivas del mercado laboral, por otro. Por consiguiente, las tareas tradicionales de las mujeres en el hogar, como espacio privado, se han llevado al espacio del mercado laboral; de ahí que los trabajos de ellas estén más relacionados con el mantenimiento y la reproducción de la vida humana (De Barbieri, 1996), mientras que los varones, al tener el papel de proveedores como mandato social, han dominado los trabajos del espacio público.

En efecto, las posturas subjetivas de las mujeres y los hombres conformadas en el proceso de socialización más o menos se empalman con las condiciones objetivas del mercado laboral, lo que construye una desigualdad laboral en detrimento de ellas y a favor de ellos. Esto, a razón de que la dominación masculina en cuanto imposición simbólica coloca en los cuerpos un sistema de preferencias que aseguran la naturalización de la desigualdad laboral en beneficio de los varones. Son:

procesos que presentan una inercia muy fuerte al cambio y que por ello reproducen los papeles tradicionalmente asignados a los hombres y mujeres en la sociedad, y desafortunadamente no se expresan en exclusiva como diferencias, sino que se traducen en fuertes desigualdades (Pacheco, 2014, p. 81).

Lo anterior muestra que mujeres y hombres trabajan todavía bajo el marco tradicional de género.<sup>35</sup> Aunque ha aumentado la participación de ellas en el mercado de trabajo en las últimas décadas, aún hay una desigualdad laboral que se mantiene de dos formas: como desigualdad horizontal (concentración de la mayoría en ciertos empleos) y como desigualdad vertical (concentración de la mayoría en niveles jerárquicos más bajos). Además de esta desigualdad, también hay una en el interior del grupo femenino, ya que se ha encontrado que las migrantes

---

<sup>35</sup> Estas identidades tradicionales incluso se pueden encontrar entre los jóvenes profesionistas, en donde las mujeres observan en la maternidad y la vida en pareja la posibilidad de cierta seguridad monetaria, además del reconocimiento social y la satisfacción emocional como alternativa ante un mercado de trabajo precario; mientras que los varones están obligados a tener algún éxito económico para cumplir su papel de proveedores, pero que en un mercado de trabajo precario cumplir esto tiene dificultades (González, 2016).

rurales tienen un desempeño desfavorable en comparación con las originarias de esta ciudad, a pesar de controlar el origen social en desventaja (Santiago, 2015). Asimismo, la brecha salarial entre las mujeres es más profundo que entre los varones (Pacheco, 2014).

Por lo tanto, a continuación se muestra un análisis de las características de la composición de la población ocupada entre ambos sexos en la Ciudad de México. Después se presenta el mercado laboral precario en que se puede observar que ellas todavía se encuentran en desventaja frente a ellos.

## **Datos y métodos**

La ENOE, recolectada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), es un instrumento que permite identificar las características de la población de 15 años y más que realizó una actividad remunerada en el periodo de referencia. Para contestar las preguntas de investigación de este artículo se utilizaron datos de los años 2014 a 2018; específicamente se seleccionaron los segundos trimestres de cada uno de estos levantamientos. Con esta información se busca dar cuenta de la realidad laboral de los últimos cinco años en la Ciudad de México. La muestra de mujeres y hombres entre 15 a 64 años fue de 52 612. Se seleccionó trabajar observando tres grupos de edad: 15 a 24, 25 a 34 y 35 a 64 años para un mejor estudio de las tendencias en empleo.

### *Retrato demográfico de la población en edad laboral de la Ciudad de México*

En la Tabla 27 se presentan las características sociodemográficas de la población que habita en la Ciudad de México dividida en los tres grupos de edad en estudio. Respecto a la edad, se puede observar que las muestras para ambos sexos tienen una distribución parecida en el promedio de edad y en la desviación estándar al tener valores cercanos. La unión conyugal es un evento de vida de los individuos que está diferenciado entre sexos: se puede ver que las mujeres entre 15 a 24 años tienen una proporción mayor (19.3%) respecto a sus pares varones (12.2%). Es mayor para ellas también en el siguiente grupo, con 52.3%, comparado con 48.6% de ellos. Esta tendencia se invierte hacia el grupo 35 a 64, donde ellos presentan el valor más alto de unión (79.0%) comparado con ellas (65%). Lo anterior se explica por el porcentaje de mujeres separadas (10.7%) y solteras (19.1%).

Otro evento importante es la tenencia de hijos; este dato que sólo es recolectado para las mujeres, muestra que entre las más jóvenes, 19.4% declaró tener

Tabla 27. CDMX. Población 15 a 64 años, características sociodemográficas.

Sexo	Hombres			Mujeres		
	15 a 24	25 a 34	35 a 64	15 a 24	25 a 34	35 a 64
Grupo de edad	15 a 24	25 a 34	35 a 64	15 a 24	25 a 34	35 a 64
Promedio edad	19.5	29.3	48.1	19.5	29.4	48.1
Desviación estándar	2.9	2.9	8.3	2.9	2.9	8.2
Estado conyugal						
En unión	12.2	48.6	79	19.3	52.3	65
Separado	0.5	2.9	6.4	1.1	5.6	10.7
Soltero	87.3	48.5	13.1	79.5	41.5	19.1
Viudo	-	0	1.6	0.1	0.6	5.2
No sabe	-	-	0	-	-	0
Hijos						
Sin hijos				79.4	37.5	11.7
1 a 2 hijos				19.4	48.4	45.3
3 a 5 hijos				1.1	13.8	39.8
6 y más				0	0.2	3.2
NE				0	0.1	0.1
Parentesco						
Jefe	6.2	36.9	77.1	1.5	10.2	25.3
Cónyuge	0.5	2.6	4.7	8.6	35.3	55.1
Hijo	76.1	46	11.5	70.3	41.8	11.8
Otro	16.4	13	6.4	18.2	10.9	6.8
Sin parentesco	0.8	1.5	0.3	1.3	1.7	1
NS	0	-	0	-	-	0
Educación						
Asiste	58.4	10.2	1.3	57.4	8.2	1.3
Ninguno	0.4	0.6	1.3	0.2	0.7	2.6
Preescolar	-	-	-	-	0	0
Primaria	4.2	6.6	18.1	3	6.6	23.2
Secundaria	34.8	25.4	28.1	33.7	25.2	27.1
Media Superior	42.5	30.8	26.9	43.3	31.5	27
Superior y posgrado	18.1	36.5	25.7	19.9	36	20

Tabla 27. Continuación.

Sexo	Hombres			Mujeres		
NS	0	0.1	0.1	0	0.1	0.1
n	6,504	5,530	12,766	6,284	5,997	15,531
N	8,510,447	7,165,581	16,641,005	8,294,782	7,845,628	20,217,186

Fuente: ENOE, primer trimestre (Inegi, 2014-2020).

al menos un hijo, sin embargo, para el grupo 25 a 34 años se aprecia que casi la mitad han sido madres. Esto es relevante en términos de que la maternidad implica la necesidad de trabajar en el hogar en tareas de mantenimiento y cuidado, lo que puede generar jornadas de trabajo muy amplias. La consecuencia de esto es la salida del mercado de trabajo, o bien de la reducción de las horas dedicadas a éste. Hay que agregar que solamente 11.7% de las mujeres entre 35 a 64 años no tiene hijos, lo que muestra que todavía la maternidad es importante para ellas, y que se relaciona con la construcción social de la identidad tradicional femenina.

Además de la unión conyugal y la maternidad, el parentesco, esto es, la posición dentro del hogar, también es una dimensión marcada por las identidades tradicionales de género. Los datos muestran que en ambos sexos los integrantes del grupo de 15 a 24 años se declaran mayormente como hijos, lo cual es esperado, pues es una edad en la que los jóvenes urbanos normalmente estudian. El grupo de 25 a 34 años muestra ya una concentración importante para varones como jefes de familia (36.9%) y de las mujeres como cónyuges (35.3%).

En el mercado laboral, el nivel educativo es un recurso que determina las trayectorias laborales de las personas. Se observa que más de la mitad de ambos sexos continúa en la escuela en el primer grupo de edad (58.4% de los hombres y 57.4% de las mujeres). Este porcentaje se reduce alrededor de 10% entre los 25 y 34 años, mientras que la asistencia en el grupo con mayor edad se reduce a un punto porcentual.

Considerando que la población con más de 25 años se encuentra mayormente fuera de la escuela, se puede comparar su nivel de escolaridad con el grupo de los adultos. En primer lugar, es relevante que la estructura de los porcentajes es similar para ambos sexos, y que el grupo más joven tiene proporciones mayores en el nivel medio superior y superior. Lo anterior indica un cierre de brechas entre sexos en el nivel educativo y un avance de los grupos más jóvenes. De hecho, hay más mujeres del último grupo de edad que asisten todavía a la pri-

maria (23.2%), a diferencia de los varones (18.1%), lo que podría indicar que hay un cambio generacional entre las jóvenes y jóvenes adultas frente a las adultas y adultas mayores.

## **Mercado laboral y género**

Las características económicas de la población joven y adulta revelan el impacto que tienen las identidades de género en la vida cotidiana. Un primer indicador que se muestra en la Tabla 28 es la condición de ocupación, donde existe una brecha importante entre hombres y mujeres persistente entre todos los grupos de edad. En ellos la participación laboral avanza de 42.5% a 86.9%, mientras que la de ellas es de 26.0%, entre las más jóvenes, hacia 54.5% entre aquellas de 35 a 64 años de edad.

Lo anterior en parte se vincula con las expectativas tradicionales de hombres y mujeres referidas a la división sexual del trabajo, que es el reparto de las tareas en función de la construcción social del sexo. Hay un sentido de la orientación social sedimentado por el proceso de socialización que elabora disposiciones, percepciones y acciones alrededor de lo que se debería hacer como mujer y como hombre,<sup>36</sup> de manera que se conforma un espacio de las preferencias y afinidades para ellas y para ellos que delinear los eventos de vida para cada uno; por consiguiente, la identidad masculina se construye alrededor del papel de proveedor económico, mientras que la identidad femenina lo hace en torno a los cuidados y mantenimiento del hogar.

Esta división sexual del trabajo entre sexos se mantiene por un mercado laboral que fomenta, por medio de las normas formales e informales del trabajo, las identidades tradicionales de género. Y es que el mercado de trabajo expresa el orden social tradicional por medio de normas, valores e instituciones que generan a su vez la división sexual del trabajo (Incháustegui y Ugalde, 2007, citado en Guzmán, 2016). Esta postura produce efectos en el mercado laboral, como la falta de incentivos para que las mujeres obtengan mejores condiciones de trabajo. Por lo

---

<sup>36</sup> Guzmán (2016, p. 38) considera que “en este sentido, la división del trabajo entre varones y mujeres es una construcción de género, donde se distingue el hacer de las mujeres y hombres mediante un proceso relacional, los trabajos que hacen las unas (mujeres), frente al trabajo que hacen otros (varones), como un juego de espejos que se acomodan en sucesivos momentos”.

Tabla 28. Ciudad de México. Población 15 a 64 años, características económicas.

	Sexo		Hombres		Mujeres	
	15 a 24	25 a 34	35 a 64	15 a 24	25 a 34	35 a 64
Condición de ocupación						
Ocupada	42.55	87.22	86.95	26	58.3	54.5
Desocupado	6.21	5.63	3.4	4.1	4.5	1.9
Disponibles	10.21	2.14	2.19	11.7	6.4	7.4
No Disponibles	40.98	4.8	7.4	58.1	30.7	36.2
	8,510,447	7,165,581	16,641,005	8,294,782	7,845,628	20,217,186
Sólo Ocupados						
Condición de Informalidad						
Sí	61.35	44.82	47.62	61.87	43.56	52.8
Prestaciones						
Sin prestaciones	54.8	42.5	50.8	54.02	38.8	50.73
Solo acceso a instituciones de salud	3	2.5	1.2	2.53	1.98	1.05
Acceso de instituciones de salud y otra	34.7	49.1	42.9	34.81	50.99	41.5
No tiene acceso a instituciones de salud	7.2	5.7	4.9	8.24	7.89	6.49
No especificado	0.3	0.2	0.2	0.4	0.34	0.24
Promedio salario por hora	29.3	39.1	40.5	29.8	38.8	38.6
Desviación estándar	42.2	47.5	48.5	37.5	36.5	45.1
n Población Ocupada	2,784	4,813	11,066	1,635	3,533	8,618
N Población Ocupada	3,620,923	6,250,071	14,469,385	2,154,238	4,575,303	11,024,445

Fuente: ENOE, primer trimestre (Inegi, 2014-2020).

tanto, las expectativas subjetivas de mujeres y hombres se refuerzan con las condiciones objetivas del mercado laboral, lo que genera desigualdad en el trabajo.

A pesar de las diferencias en la participación en el mercado laboral, las condiciones de informalidad tienen un patrón para ambos sexos, aunque con ligeras diferencias entre los grupos de edad. Entre los más jóvenes, esta condición ronda 62% y se estabiliza alrededor de 50%, lo cual significa que la mitad de la fuerza de trabajo adulta trabaja en condiciones de informalidad. Lo anterior también se refleja en el acceso a servicios médicos y otras prestaciones en los renglones siguientes de la Tabla 28; resalta que en el mercado de trabajo la mitad de jóvenes y adultos no cuentan con prestación alguna.

Ahora bien, estudiar las ocupaciones de manera desagregada permite examinar si existe un patrón en el que se puedan observar ocupaciones más feminizadas o masculinizadas, esto significa saber si el mercado laboral mantiene las identidades tradicionales de hombres y mujeres a partir de su distribución ocupacional. Al observar la Figura 24 se puede notar que hay una baja participación de las mujeres en las actividades de construcción porque si rondan alrededor de 10% para todas las edades, la participación femenina ronda menos de 1.7%. De igual forma, las actividades correspondientes a transportes, correos y almacenamiento son predominantemente masculinas en todos los grupos de edad (de 6.2% a 11% en los hombres y de 1.3% a 2.2% en las mujeres). Respecto a las actividades vinculadas con la agricultura, ganadería y aprovechamiento también hay un predominio de ellos frente a ellas.

En cambio, los servicios educativos tienen un perfil feminizado en términos de que la participación de las mujeres es el doble, o bien el triple, según el grupo de edad, cuando se compara con sus pares varones (de 1.9% a 4% en los hombres y de 4.7% a 9.7% en las mujeres). De igual forma se observa este perfil predominantemente femenino en la actividad de servicios de salud y asistencia social en todos los grupos de edad (de 1.4% a 2.6% en los hombres y de 3.6% a 8.5% en las mujeres). En las actividades de hospedaje y de preparación el predominio de ellas es menor frente a ellos, pero aun así resalta como actividad feminizada.

Como se puede observar, las ocupaciones que se relacionan con la operación de maquinaria vinculada con la resistencia del cuerpo son realizadas por los varones, en contraposición con las predominantemente femeninas, que no son más que una extensión de las tareas del hogar. Así, hay una prolongación de las funciones domésticas en las mujeres, que son la enseñanza, el cuidado y el servicio, a diferencia de los varones, quienes ocupan trabajos en los que manipulan tecnología por medio de alguna maquinaria (Bourdieu, 2000). La dicotomía del mundo social hombre/mujer se reinscribe en las diferencias del mundo laboral por medio

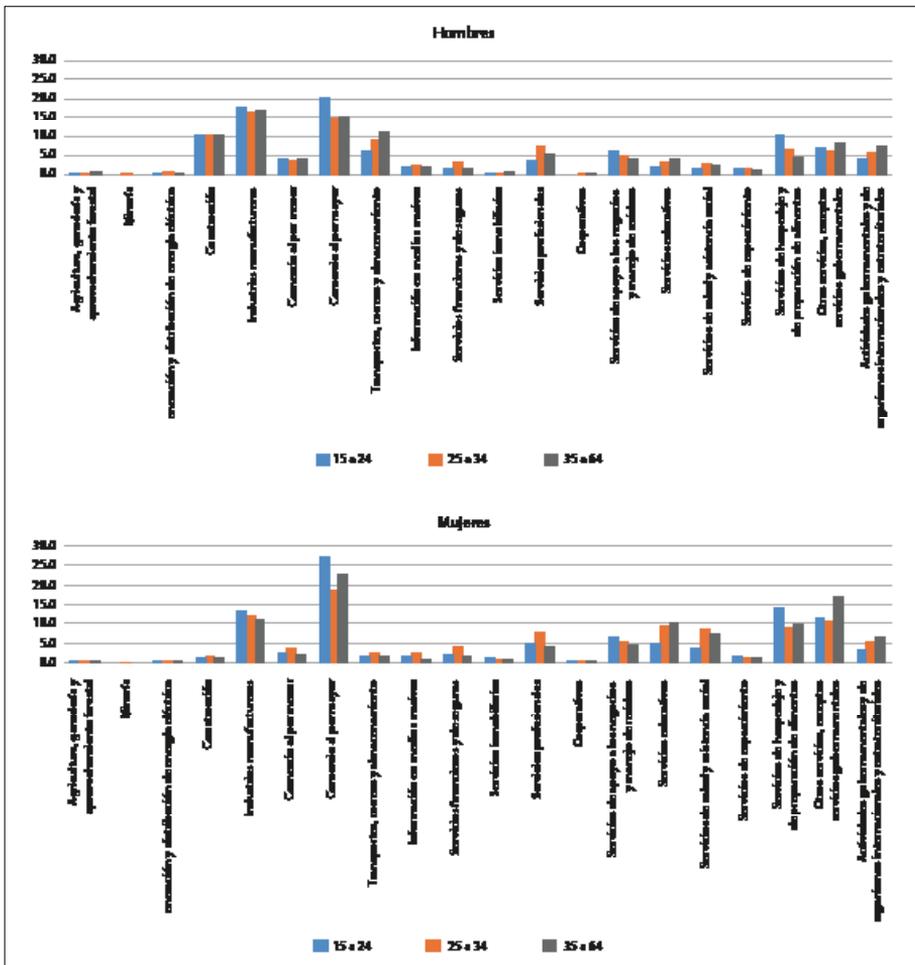


Figura 24. Ciudad de México. Población 15 a 64 años, actividad por clasificación SCIAN (Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte) y sexo. Fuente: ENOE, primer trimestre (Inegi 2014-2020).

de la fuerza de la estructura social que marca los porvenires en el trabajo de las personas, según su condición social del cuerpo sexuado.

A pesar de que gran parte de las mujeres de todos los grupos se dedican a las actividades de la industria manufacturera y manejan maquinarias especializadas, hay que tener en cuenta que aún cumplen los parámetros de la identidad tradicio-

nal de género. Y es que cabe suponer que buena parte se encuentra en la industria de los textiles y prendas de vestir, espacio vinculado con las mujeres en función del orden social de la dominación masculina.<sup>37</sup> Esto significa que el universo de los textiles y la ropa cae por gravedad semántica en el mundo femenino, que por efecto metonímico se vincula a las mujeres con todo aquello que sea la estética corporal.

Asimismo, es evidente que el comercio al por menor tiene una relevancia sustantiva para ambos sexos. Sin embargo, se aprecian variaciones por grupo de edad y sexo, por ejemplo, es la actividad principal para los y las más jóvenes (20.5% y 27%, respectivamente); no obstante, en todas las edades es la actividad principal entre ellas. En los servicios profesionales, técnicos y científicos resalta que la participación de la población ocupada tiene proporciones similares para ambos sexos, lo que tiene que ver con las proporciones antes vistas en los niveles de escolaridad.

### *Diferencias salariales, reflejo de las desigualdades de género*

La Figura 25 proporciona información sobre el ingreso por hora de la población ocupada. No se hace distinción entre grupos de edades para conservar una muestra robusta en un indicador tan sensible como el ingreso. Bajo estas condiciones se calcularon las diferencias entre hombres y mujeres por tipo de actividad, en las que se muestran solamente los datos que fueron significativos. En primer lugar, se aprecia la desventaja femenina en el mercado laboral, esto es, en 11 de las 14 categorías significativas los resultados son a la baja en el salario por hora comparado con sus pares varones; únicamente en las actividades gubernamentales y en las de transporte, correos y almacenamiento se muestran diferencias mayores para ellas de alrededor 8 pesos por hora.

La discriminación salarial hacia las mujeres es un fenómeno que se ha documentado en varias investigaciones a lo largo del mundo (Di Paola y Berges, 1997; Coral del Río y Cantó, 2011; McConnell, Stanley y McPherson, 2003). En el caso de México, Rodríguez-Pérez y Castro-Lugo (2014, p. 679) consideran que “permanecen las diferencias salariales por sexo, las cuales se mantienen por niveles educativos y se incrementan con la edad”. En este sentido, los hombres se encuentran en mejores condiciones laborales que las mujeres y los adultos que los

---

<sup>37</sup> Normalmente la industria de la confección ha empleado a las mujeres por una cuestión analógica entre el trabajo doméstico y el trabajo profesional, caso que fue observado por Castilla y Torres (2009) en las maquiladoras de Yucatán.

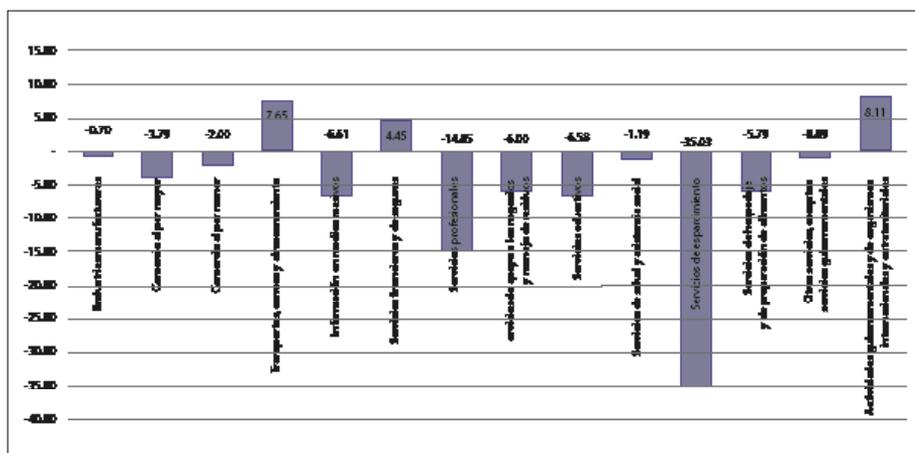


Figura 25. Ciudad de México. Población 15 a 64 años, ingreso por hora, actividad por clasificación SCIAN y sexo. Fuente: ENOE, primer trimestre (Inegi, 2014-2020).

jóvenes menores de 20 años (Román, 2013); aunque Damián (2003) considera que hay un proceso de masculinización de la pobreza por el mejor posicionamiento de las mujeres en cuanto educación e ingreso en Latinoamérica durante la década de 1990, que se relaciona también con el deterioro del ingreso de los hombres más que el aumento del ingreso de las mujeres.

Esto desmotiva la participación laboral, pues otras investigaciones apuntan a la realización de una doble jornada en la que ellas trabajan fuera del hogar y hacen gran parte del trabajo doméstico. En este sentido, Pedrero (2005) indica que las mujeres tienen más carga de trabajo doméstico y extradoméstico que los hombres, y se acentúa más en las personas ocupadas (76.27 horas por semana de ellas frente a las 58.38 horas de ellos).

## Discusión

La ENOE es una fuente de información robusta que mide las condiciones de empleo para la población en México. Se pueden calcular con precisión las tendencias en el empleo actual, así como agrupar y comparar distintos años para una misma entidad, por eso se utilizó para describir la situación de la Ciudad de México.

En general se observó un mercado de trabajo precario en términos de la proporción de esta población que trabaja en el sector informal, y es persistente

entre los distintos grupos de edad y sexos. Además, las características sociodemográficas de la población citadina apuntan a una continuación de las identidades de género tradicionales (hombres jefes de hogar, mujeres cónyuges), de manera que ellas se insertan en menor medida al mercado de trabajo porque todavía operan las identidades tradicionales de género, pero además es un mercado que aún mantiene las condiciones desiguales entre mujeres y hombres.

Entre aquellas que se encuentran trabajando en la ciudad existe una desventaja tangible en términos salariales cuando se observan sus ingresos por hora al realizar la misma actividad económica. Lo anterior denota la falta de mecanismos de inserción laboral de las mujeres para que trabajen en condiciones de equidad donde haya una provisión de servicios de cuidado adecuada para los hijos de las y los trabajadores.

## **Reflexiones finales**

Es importante destacar, ante la desigualdad entre mujeres y hombres en el mercado laboral, que es necesaria una política pública para generar una mayor igualdad. La intervención del Estado es vital para fomentar el cambio de las identidades tradicionales de género, que son las que mantienen una realidad laboral desigual. Las posturas subjetivas y las condiciones objetivas son dos lados de la misma moneda; al cambiar las disposiciones, las percepciones y las acciones de las personas se pueden modificar las normas explícitas e implícitas que rigen el mercado de trabajo, de manera que las preferencias y expectativas de ellas y ellos se modifiquen en función de identidades más igualitarias y menos tradicionales.

Llegado el cierre del trabajo, queremos hacer referencia a que nuestro acercamiento a la vulnerabilidad desde la precariedad se construye en tanto entendemos la precariedad no sólo como un fenómeno, sino también como un proceso que determina una condición. A decir de Vejar (2014), es una forma de tener vinculación con la pérdida y el debilitamiento de los vínculos sociales de integración y protección social. De esta forma conectamos ambos fenómenos (precariedad y vulnerabilidad) en asociación con el menoscabo de las condiciones de trabajo, la incertidumbre, el riesgo y la inestabilidad laboral, es decir, con todos los ámbitos en los cuales las personas trabajadoras no encuentran protección, respeto a los derechos y al cumplimiento de las garantías mínimas que el Estado debe proporcionar.

Al mismo tiempo, y como los datos mostraron, la precariedad genera condiciones de vulnerabilidad laboral reflejadas en condiciones desfavorables de em-

pleo, al margen de las regulaciones y la protección que éstas otorgan, o al menos deberían otorgar. También los datos indicaron que las formas contemporáneas de las relaciones laborales y de protección social abren paso a una nueva era de flexibilidad, precariedad (Bernat, 2008) y vulnerabilidad de magnitudes e impacto incommensurables.

De este modo, el análisis realizado para la Ciudad de México da cuenta de que la precariedad laboral consiste en un aumento de la vulnerabilidad de las personas trabajadoras como consecuencia de las relaciones que definen la continuidad y su trayectoria laboral, lo que supone un incremento de la inseguridad, la dependencia y la vulnerabilidad del trabajador, tanto en la estabilidad del empleo como en la calidad de las condiciones de trabajo (Cano, 1998).

Finalmente, queremos destacar que si bien no ampliamos la discusión a la Región Centro en su conjunto, entendemos que para este ejercicio realizado, la Ciudad de México, que históricamente ha centralizado la vida del país al concentrar los poderes políticos, la infraestructura, así como los servicios e indudablemente una proporción importante de la población, se convierte en un espacio de importancia económica innegable (Pacheco, 2004) y en un reflejo de las condiciones imperantes de precariedad y vulnerabilidad laboral de la Región Centro.

## **Fuentes**

- Bernat, J. (2008). *Nuevas formas de precariedad laboral*. Madrid: Red de Economía Crítica.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Campos-Vázquez, R., Esquivel, G. y Badillo, R. (2020). How Has Labor Demand Been Affected by the COVID-19 Pandemic. Evidence From Job Ads in Mexico. *Covid Economic Press*, 46(1), 94-122.
- Cano, E. (1998). La lógica de la precariedad laboral: el caso de la industria valenciana del mueble. *Cuadernos de relaciones laborales*, 13, 207-227.
- Castilla, B. y Torres, B. (2009). Del hogar a la fábrica. Trabajadoras de las empresas transnacionales en Yucatán. *Trace*, 55, 31-52.
- Castro, N., Escoto, A., Florez, N., Navarrete, E., Pacheco, E., Padrón, M., Román, R. y Sosa, V. (2021). Riesgo y precariedad laboral de las actividades esenciales en el marco de la crisis sanitaria por COVID-19. *Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, 19.
- Cepal y OIT (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, 22.

- Coral del Río, C. G. y Cantó, O. (2011). The Measurement of Gender Wage Discrimination: the Distributional Approach Revisited. *Journal of Economic Inequality*, 9, 57-86.
- Damián, A. (2003). Tendencias recientes de la pobreza y desigualdades por género en América Latina. *Papeles de población*, 9(38), 27-76.
- De Barbieri, T. (1996). Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género. En L. Guzmán, y C. Pacheco, *Estudios básicos de derechos humanos IV* (pp. 47-84). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Di Paola, R. y Berges, M. (1997). Sesgo de selección y estimación de la brecha por género para Mar de la Plata. Nülan.
- Esquivel, G. (2020). Los impactos económicos de la pandemia en México. *Economía UNAM*, 17(51), 28-44. Recuperado de <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.543>
- García, B. (2009). Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI. *Revista mexicana de sociología*, 71(1), 5-46.
- García, B. (2010). Las carencias laborales en México: marcos conceptuales e indicadores. En E. Pacheco, E. de la Garza y L. Reygadas (Coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo* (pp. 81-113). México: El Colegio de México.
- García, B. y Oliveira, O. (2005). Fatherhood in Urban Mexico. *Journal of Comparative Family Studies*, 36(2), 305-327.
- García, B. y Oliveira, O. (2006). *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*. México: El Colegio de México.
- González, N. (2016). Precariedad laboral, subjetividad y salud en jóvenes profesionistas universitarios desde una perspectiva de género. En N. González y L. Benhumea (Coords.), *Salud, trabajo y género. Jóvenes de cara al trabajo precario* (pp. 27-47). México: Porrúa.
- Guzmán, F. (2016). La desigualdad de género en el empleo: debate conceptual y político. En M. González y P. Rodríguez (Coords.), *Austeridad y empleo femenino: tendencias y desafíos* (pp. 119-142). México: UNAM.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2014-2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). México.
- McConnell, C., Stanley, B. y McPherson, D. (2003). *Economía laboral*. Barcelona: McGraw-Hill-Interamericana de España.
- OMS (2020). *Garantizar la seguridad de los trabajadores de la salud para preservar la de los pacientes*. Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Pacheco, E. (2004). *Ciudad de México, heterogénea y desigual. Un estudio sobre el mercado de trabajo*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano-El Colegio de México.

- Pacheco, E. (2014). El mercado de trabajo en México a inicios del siglo XXI. Heterogéneo, precario y desigual. En R. Guadarrama, A. Hualde y S. López (Coords.), *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significado* (pp. 45-100). México: COLEF/UAM.
- Pedrero, M. (2005). *Trabajo doméstico no remunerado en México. Una estimación de su valor económico a través de la Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo*. México: Inmujeres.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Silva, L. (2009). Construcción de un índice de condiciones laborales por estados para México. *Gestión y política pública*, 28(1), 149-178.
- Rodríguez-Pérez, R. y Castro-Lugo, D. (2014). Discriminación salarial de la mujer en el mercado laboral de México y sus regiones. *Economía, sociedad y territorio*, 14(46), 655-686.
- Román, Y. (2013). Impactos sociodemográficos y económicos en la precariedad laboral de los jóvenes en México. *Región y sociedad*, 25(58), 165-202.
- Samaniego, N. (2020). Reflexiones sobre el empleo y el contrato social frente a la pandemia. En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Santiago, J. (2015). Migración interna y logro ocupacional en la Ciudad de México. *Estudios sociológicos*, 33(98), 337-373.
- Sobрино, J. (2006). Competitividad y empleo en las principales metrópolis de México. En J. L. Lezama y J. Morelos (Coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo* (pp. 333-376). México: El Colegio de México.
- Vejar, D. J. (2014). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: Una contribución al debate desde América Latina. *Trabajo y sociedad*, 23, 147-168.



Tercera parte  
Procesos políticos y cocreativos  
en la Ciudad de México



## **Capítulo 8. Representación política de las personas en situación de vulnerabilidad y el derecho a la ciudad**

*Karolina M. Gilas*

Centro de Estudios Políticos, Facultad de  
Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

### **Introducción**

El derecho a la ciudad se articula actualmente alrededor de las garantías efectivas para el “goce de derechos en los contextos urbanos”, que se logra a través de la “mutua construcción entre gobernados y gobernantes” (Correa, 2011, p. 136). Se trata de “el derecho de acceder por parte del individuo a todo lo que participa de la calidad de la vida urbana y también derecho a cambiar la ciudad según las necesidades y deseos de la mayoría de la población” (Durand, 2010, p. 30); de la intersección entre el goce de derechos humanos y la participación ciudadana (Velásquez, 2004, pp. 13-14).

La capacidad de las personas de ejercer la representación y la participación en la política, en la toma de decisiones y, más ampliamente, en la ciudad que habitan, está moldeada y limitada por las características particulares y las situaciones sociales en que desarrollan sus vidas. Estas características y situaciones suelen ser abordadas por la literatura desde diferentes perspectivas, que hacen referencia a la discriminación o exclusión social y apuntan invariablemente a la necesidad de tomar medidas necesarias para revertir estas condiciones desfavorables en aras de construir una mayor igualdad.

Entre los enfoques analíticos sobre las desigualdades resulta particularmente interesante y útil el de vulnerabilidad. A diferencia de las perspectivas que se centran en las condiciones físicas, materiales o sociales de las personas, el análisis de las vulnerabilidades tiene por lo menos dos ventajas significativas: primero, permite una aproximación más amplia y holística a todo tipo de condiciones que moldean las oportunidades y capacidades de las personas; segundo, resulta más sensible a los retos y desventajas que delimitan las posibilidades de desarrollo no sólo de las personas pertenecientes a las clases socioeconómicas más bajas, sino

también de quienes se encuentran caminando sobre la delgada línea que separa grandes partes de las clases medias de la condición de pobreza; se coloca “entre la inclusión y la exclusión” (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014, p. 78), con lo que ofrece un enfoque analítico único.

Este trabajo pretende realizar una breve reflexión sobre cómo la vulnerabilidad socioterritorial se relaciona con la vulnerabilidad política y cómo el derecho a la ciudad puede convertirse en un mecanismo que permita revertir las desigualdades sociales y lograr la construcción de una ciudad igualitaria e incluyente.

Para ello, en el primer apartado se ofrece un breve recorrido teórico sobre la evolución del concepto de representación política y su relación con el derecho a la ciudad. En el apartado segundo se desarrolla el concepto de vulnerabilidad en los contextos socioterritoriales y en relación con la representación política, y se apunta a cómo las jerarquías de los espacios urbanos generan y reproducen las jerarquías de poder entre sus habitantes. En el apartado tercero se reseñan algunas características de la población de la Ciudad de México que le dificultan el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad, a pesar de su reconocimiento y amplia configuración en la Constitución. Finalmente, en las conclusiones se apunta al carácter político de las vulnerabilidades que son determinadas por las jerarquías de poder y que, al mismo tiempo, resultan en las desigualdades de poder.

## **Representación política y derecho a la ciudad**

El concepto de representación política es polisémico y ha sido construido y reconstruido a través de un amplio debate teórico y filosófico. La mayoría de las aproximaciones a la representación política hacen referencia a las relaciones y los procesos que permiten que los intereses de la ciudadanía se vean reflejados en los debates públicos y en los procesos de toma de decisiones colectivas. La visión tradicional de la representación se enfoca en la relación entre el agente (representante) y los principales (representados); en esta relación los representantes deben transmitir y materializar las preferencias políticas de los representados, mientras que estos últimos ejercen el control sobre sus representantes y pueden premiar o castigarlos en función del grado de satisfacción con su actuación.

Esta visión ha sido cuestionada por la literatura reciente, que apunta a la necesidad de revisar el concepto de representación en función de las relaciones realmente existentes en las comunidades políticas (Grant y Keohane, 2005) y a partir del reconocimiento de la diversidad de los representados y de los patrones de exclusión mediante los cuales las instituciones democráticas invisibilizan

ciertos grupos de la sociedad (Young, 2000). Las dos posturas críticas ponen en el centro del debate algunos de los fenómenos que han transformado el ejercicio de la representación política en las democracias contemporáneas. Estas transformaciones han afectado los Estados y su capacidad centralista de controlar la vida política, social y económica desde los niveles supranacionales (Dryzek y Niemeyer, 2008; Grant y Keohane, 2005), pero también desde la cada vez mayor importancia de los centros regionales y locales (Warren y Castiglione, 2004).

La diversificación de los centros del poder está acompañada de los procesos de reconocimiento de la creciente pluralidad social, y genera nuevos patrones y relaciones de representación. El traslado del poder hacia los niveles más próximos a la ciudadanía, como la articulación de las demandas de reconocimiento de los derechos y de la participación de los grupos históricamente excluidos del poder político generaron contextos de cuestionamiento de los efectos excluyentes de las instituciones tradicionales en función de la clase social y otras características sensibles (Schattschneider, 1960; Philips, 1995). En este proceso se fueron borrando los límites entre la representación formal e informal (Warren, 2008) y surgió un espacio considerado hoy como fundamental para el desarrollo de los derechos y la representación ciudadana: la ciudad.

Los procesos de urbanización moderna derivaron en una significativa concentración de la población en las ciudades (56% de la población mundial habita en las ciudades, de acuerdo con el Banco Mundial [2020]), lo que generó nuevas relaciones sociales, económicas y de poder. A pesar de la cercanía y el hecho de compartir un mismo espacio, las comunidades habitantes de las ciudades se han vuelto cada vez más enajenadas ante la realidad social y despolitizadas (Lefebvre, 1968). Asimismo, y a pesar de la concentración de la riqueza en las ciudades, se ha observado cada vez mayor segregación espacial, empobrecimiento de su población y agravamiento de las restricciones a su participación política (Do Rio Caldeira, 2007). Estos cambios, “producto de una combinatoria de factores endógenos, estructurales, culturales e históricos y exógenos, propios de un mundo globalizado” (Ziccardi, 2012, p. 193), convierten a las ciudades en reproductoras de desigualdades territoriales y urbanas (Reygadas y Ziccardi, 2010).

En este contexto de transformaciones y deconstrucciones surgió el derecho a la ciudad. El concepto original, desarrollado por Lefebvre (1968), surge desde la denuncia de las desigualdades sociales, económicas y políticas, y hace referencia a la necesidad de creación de espacios accesibles para todos y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las ciudades (Molano, 2016). Para Lefebvre, el hecho de habitar un mismo espacio une a las personas en una comunidad política que tiene derecho a la ciudad, a su ciudad, a apropiarse de su

espacio y participar en su construcción. Estas dos dimensiones reconocen el derecho de quienes la habitan a ocuparla (es decir, a usar sus espacios para vivir, jugar, trabajar y representar) y tener un rol central en la definición de su ciudad en los ámbitos político, económico y administrativo (Purcell, 2003; Dikec, 2001).

La idea lefebvriana del derecho a la ciudad fue retomada por la academia y las organizaciones ciudadanas e internacionales como la herramienta que permitiría generar condiciones de mejor calidad de vida para sus habitantes, llevar a cambios profundos en la organización y administración de la ciudad, regresar a la ciudadanía a sus orígenes democráticos y maximizar la libertad individual a través de la vida colectiva y la colaboración social encaminada a aminorar las desigualdades (Borja, 2010). Así, se ha vuelto una demanda de transformaciones de los espacios y relaciones de poder en las ciudades, convirtiéndose en un paraguas para la expresión de las obligaciones estatales de poner mayor atención a los cambios socioeconómicos ocurridos en las metrópolis y a las maneras en que éstas afectaban las capacidades de desarrollo de las personas.<sup>38</sup> En este proceso de resignificación, el derecho a la ciudad se ha transformado en un mecanismo de lucha por la justicia social y en contra de las desigualdades que afectan el desarrollo de las personas en una ciudad y generan su exclusión, como es el caso de las personas de escasos recursos, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los migrantes (Harvey, 2013; Soja, 2008).

A partir de esta construcción, la literatura y los documentos internacionales articulan el derecho a la ciudad a partir de tres elementos:

(1) Ejercicio pleno de la ciudadanía: la ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos. (2) Función social de la ciudad y de la propiedad urbana: equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, prevaleciendo el interés colectivo por encima del derecho individual de propiedad y de los intereses especulativos. (3) Gestión democrática de la ciudad: papel determinante de la participación ciudadana en la gestión urbana a través de formas directas y representativas (Ortiz, 2007, p. 21).

La tercera dimensión del derecho a la ciudad es la que vincula su ejercicio con la representación política de quienes la habitan. Las demandas ciudadanas de

---

<sup>38</sup> En estos aspectos coinciden la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y la Declaración Universal de los Derechos Emergentes (2007).

transformaciones sociales; de exigencias de acceso a los servicios y bienestar; de realización de los derechos a la vida y la dignidad humana, a la democratización del espacio público, y de la toma de decisiones (Alvarado, 2014, p. 7) se pueden realizar únicamente cuando se garantice a todas las personas las oportunidades de ejercer la representación política. La ciudad que se pretende construir, una que debe “permitir la inclusión, sin discriminación y excepción, de todos aquellos que habitan en la ciudad” (Correa, 2011, p. 133), se hace realidad cuando sea posible la representación de los intereses de los distintos segmentos de la ciudadanía en todos los ámbitos de toma de decisiones públicas.

## **Personas en situación de vulnerabilidad y su representación en la ciudad**

### *El concepto de vulnerabilidad*

La vulnerabilidad puede ser entendida como

un conjunto de características no idiosincráticas que generan debilidad, desventaja o problemas para el desempeño y la movilidad social de los actores (sean éstos personas, hogares o comunidades) y que actúan como frenos u obstáculos para la adaptación de los actores a los cambiantes escenarios sociales (Rodríguez-Villasante, 2001, p. 18).

Es una situación que implica debilitamiento de la capacidad de las personas de enfrentar distintos tipos de amenazas y riesgos a los que pueden estar expuestas en los ámbitos económico, laboral, social, político o ambiental (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014). En otras palabras, y desde el enfoque de capacidades propuesto por Sen (2000) y Nussbaum (2012), la vulnerabilidad impide a las personas contar con condiciones mínimas necesarias que aseguren sus capacidades para desarrollar una vida significativa, para que “vivan vidas plenas y creativas, desarrollen su potencial y formen una existencia significativa acorde con la igualdad de dignidad humana de todos los individuos” (Nussbaum, 2012, p. 216).

Los factores que colocan a las personas en condiciones de vulnerabilidad son diversos y abarcan distintos ámbitos, desde los factores medioambientales (riesgos naturales, con frecuencia derivados del cambio climático), conflictos (nacionales o internacionales), factores económicos (crisis, cambios en el mercado laboral, disminución de ingresos, pérdida de empleo), factores sociales (problemas de vivienda, pérdida o disminución de cobertura social, procesos de renovación

urbana, procesos migratorios) y otros relacionados con las características o situaciones personales y familiares (pertenencia a grupos minoritarios, maternidades tempranas, cambios en la estructura familiar, avance de la edad, cambios de residencia) (Sánchez y Egea, 2011, p. 154). Las personas y los grupos son vulnerables ante estos riesgos y amenazas en función del grado al cual están expuestos a éstos, y de su capacidad para enfrentarlos y adaptarse a las nuevas situaciones generadas a partir de su surgimiento (Moser, 1998).

En este sentido, la literatura diferencia entre la vulnerabilidad sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014). La primera de estas categorías hace referencia a los fenómenos demográficos que tienen implicaciones importantes para los niveles de vulnerabilidad social, como puede ser el envejecimiento poblacional, la complejización de la estructura de los hogares o los movimientos migratorios, mientras que la segunda incluye los fenómenos de desempleo, la precariedad laboral y los bajos niveles formativos de la población. La categoría de vulnerabilidad residencial apunta tanto a la precariedad de los lugares de vivienda (condiciones de habitabilidad) como a los entornos en que ésta se ubica y se desarrolla la actividad cotidiana de las personas (entorno seguro, acceso a transporte, áreas verdes, seguridad, etcétera). Finalmente, la vulnerabilidad subjetiva se refiere a las percepciones de las personas sobre su entorno residencial (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014, pp. 80-83).

No todos los grupos de población están igualmente expuestos por las amenazas y riesgos, pues algunos, como las mujeres, las personas adultas mayores y las personas indígenas, entre otros, tienden a enfrentar mayores y distintas dificultades que afectan su capacidad de “controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar” (Kaztman, 2000, p. 8). Su situación les impide aprovechar las estructuras sociales existentes para mejorar su situación o para evitar su deterioro, por lo que requieren políticas o recursos especiales por parte del Estado (Kaztman, 1999; 2000; Moser, 1998).

La pérdida de la capacidad de hacer frente a riesgos y amenazas está determinada no solamente por las características de las personas o del grupo social al que pertenecen, sino que también está afectada por la diferenciación del espacio urbano estratificado (Marcuse, 1996). La distribución desigual de los recursos en un territorio, realizada en función de la posición diferencial de los grupos sociales (Leal, 2007), genera el surgimiento de relaciones jerárquicas entre las diferentes zonas urbanas (Castells, 1976). Estas áreas, homogéneas internamente pero fuertemente diferenciadas de otras zonas de la ciudad, reproducen las desigualdades sociales (Uceda, 2016, p. 212; Marcuse y Van Kempen, 2000; Veiga, 2009).

La literatura apunta a la existencia de un vínculo

entre los procesos de vulnerabilidad y exclusión con el territorio físico, entendiendo éste como el escenario en el que se desenvuelven los actores sociales en su vida cotidiana y destacando que los procesos de vulnerabilidad y exclusión se concentran en la trama urbana (Uceda, 2016, p. 215; Blanco y Subirats, 2010; Alguacil, 2006; Subirats, 2004).

Este fenómeno, denominado vulnerabilidad urbana, es un proceso de malestar producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja (Alguacil, 2006, p. 106), en el cual los factores que la originan potencian la exclusión social y dificultan la construcción de una sociedad mayormente igualitaria.

### *La vulnerabilidad como obstáculo; el derecho a la ciudad como remedio*

El concepto de vulnerabilidad hace referencia a todo un conjunto de factores y fenómenos que afectan las capacidades de las personas de controlar el curso de sus vidas y responder de manera satisfactoria ante los riesgos y amenazas que enfrentan (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014; Kaztman, 2000; Kaztman, 1999; Moser, 1998). Los factores y fenómenos de carácter social y económico se relacionan con los políticos, al ser propiciados por la falta de asociaciones o la pérdida de poder de éstas y la falta de participación en la vida pública (Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005).

Si bien la vulnerabilidad tiende a abordarse en perspectiva socioeconómica o socioterritorial de acceso al trabajo, a servicios, a la distribución de bienes, es fundamental fortalecer los análisis vinculados a diversos aspectos de participación y representación política. El impacto de las desigualdades y exclusiones va más allá de los ámbitos económicos, sociales y culturales. El

habitar en una colonia o barrio popular de la periferia no sólo implica acceder a los bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo o a la escuela, sino que estos procesos de segregación territorial son generadores de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e integración social de las familias que allí habitan (Ziccardi, 2012, p. 195).

También estos estigmas y dificultades se trasladan al ámbito político.

La ciudadanía en condiciones de segregación residencial y en un contexto urbano se reduce a específicas formas de interacción social que suelen traducirse en

prácticas de exclusión ante particulares formas de vida y lugares de residencia que se definen por los niveles socioeconómicos de la población (Uceda, 2016, p. 320).

La vulnerabilidad tiene profundas implicaciones políticas al determinar las capacidades de las personas de realizar la ciudadanía y ejercer sus derechos, que incluyen todos aquellos relacionados con la participación en la toma de decisiones públicas: en la arena política las personas, como ciudadanas, se vuelven anónimas. Como ciudadanas, las personas no son ricas o pobres, blancas o negras, educadas o analfabetas, mujeres u hombres, no tienen características, pero ello no significa que de repente se vuelven iguales. Como individuos siguen siendo ricos o pobres, educados o no. Están dotados de recursos desiguales, y éstos importan cuando las personas pretenden y ejercen influencia sobre las políticas públicas. La democracia es un régimen universal, con reglas abstractas y universales; sin embargo, los recursos con que las personas entran en este juego son desiguales (Przeworski, 2018, pp. 107-108).

La igualdad formal postulada por las democracias tiende a ser negada por las desigualdades existentes en la sociedad, que vuelven a las personas distintas (desiguales) frente al derecho y las instituciones (Durand, 2010, p. 25). Tanto la capacidad de influir en las decisiones públicas como el repertorio de recursos de los que disponen las personas y los grupos sociales están determinados por sus condiciones socioeconómicas, territoriales, formativas y culturales. “La vulnerabilidad es una condición inducida socialmente. La vulnerabilidad de poblaciones y de personas es, sin duda, resultado y efecto de una historia de relaciones de poder y de sistemas de dominación” (Checchi, 2017, p. 926). Entendida desde el ámbito de la representación política, la vulnerabilidad contrasta y limita al ejercicio de la agencia, aunque no necesariamente la niega (Butler, 2016). Evidencia, sin embargo, diferencias en los niveles de ejercicio de la ciudadanía, la autonomía y la libertad; la ausencia de balance entre los derechos y obligaciones; la enajenación frente a la comunidad política (Durand, 2010).

La vulnerabilidad política, al igual que sus otras categorías, está afectada por las condiciones socioterritoriales, y ahí es donde se entrelaza con la demanda del derecho a la ciudad. Así, la vulnerabilidad en la que viven ciertos grupos, clases e individuos, que implica su exclusión de lo urbano, de la sociedad y de la comunidad política, puede ser contrarrestada a partir de la construcción y el ejercicio del derecho a la ciudad, que

proclama la crisis inevitable de los centros basados en la segregación y estableciéndolo: centros de decisión, de riqueza, de poder, de información, de conocimiento, que rechazan hacia los espacios periféricos a todos aquellos que no tienen participación en los privilegios políticos (Lefebvre, 1976, p. 20).

El derecho a la ciudad postula la “participación y empoderamiento de grupos y personas con distintos intereses culturales, políticos y sociales” (Jaramillo, 2008, p. 538) y apunta a la necesidad de ir más allá de los mecanismos formales de representación (Borja, 2003) que, a su vez, requiere de deconstrucción de la ciudadanía segmentada (Ziccardi, 2006) y de una nueva distribución de los recursos que condicionan las dinámicas territoriales, sociales y de poder (Reygadas, 2008). En este proceso es fundamental modificar las condiciones materiales y culturales existentes que reproducen las prácticas clientelares (Ziccardi, 2012), así como abrir los espacios para la participación de diversos actores urbanos para demandar la actuación del Estado y de la ciudad (Cuéllar, 2015).

### **Ciudad de México: derecho a la ciudad en contexto de vulnerabilidad**

La Ciudad de México, una de las metrópolis más importantes de América Latina, habitada por casi nueve millones habitantes (Evalúa CDMX, 2020a), cuenta con una población altamente diversa, con altos niveles de desigualdad económica y pobreza,<sup>39</sup> y ha sido pionera en cuanto al reconocimiento del derecho a la ciudad de sus habitantes. Ambas características permiten analizar cómo los contextos de vulnerabilidad socioterritorial afectan el ejercicio del derecho a la ciudad y, a la inversa, si el derecho a la ciudad tiene potencial de revertir las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en que vive una parte importante de sus habitantes.

El análisis de los datos relativos a las distintas categorías de vulnerabilidad evidencia que las y los habitantes de la Ciudad de México están segregados territorialmente, con algunas demarcaciones que concentran la riqueza y ofrecen a su población mejores condiciones de vida frente a otras que muestran características de mayor vulnerabilidad. De las seis dimensiones analizadas en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, Milpa Alta refleja mayores índices de vulne-

---

<sup>39</sup> Cinco de cada diez personas que la habitan viven en condiciones de pobreza, y dos de ellas, en pobreza extrema. La Ciudad de México tiene altos niveles de desigualdad socioeconómica, con el coeficiente de Gini de 0.68 y con más de la mitad de la población que no está en condiciones de cubrir sus necesidades básicas (Evalúa CDMX, 2020b).

rabilidad poblacional en todas, Tláhuac en tres (vivienda, adecuación sanitaria y educación), al igual que Xochimilco (vivienda, adecuación sanitaria y salud) e Iztapalapa (educación, salud y bienes durables).

Las alcaldías con menores proporciones de población en situación de vulnerabilidad (Tabla 29) son Benito Juárez, en las seis dimensiones; Miguel Hidalgo, en cinco (vivienda, educación, salud y bienes durables), y Coyoacán, en cuatro (vivienda, adecuación sanitaria, educación, salud y bienes durables), lo que refleja una segregación territorial importante entre las demarcaciones de la Ciudad de México.

La segregación territorial evidenciada por los datos es consistente con la distribución de la población indígena en las demarcaciones (las que tienen mayor proporción son Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) (Evalúa CDMX, 2020a), así como con la distribución centro-periferia. Dos de las alcaldías con menores niveles de vulnerabilidad (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) son también aquellas con mayor ingreso salarial per cápita y menores tasas de desempleo y analfabetismo (Evalúa CDMX, 2020a).

Es interesante observar que los datos sobre participación política tradicional e institucionalizada en las demarcaciones de la Ciudad de México no evidencian correlación entre los niveles de vulnerabilidad y de participación, como se presenta en la Tabla 30. En la revisión de los datos no se observan patrones consistentes que permitan asociar la participación en alguna de sus modalidades con los niveles de vulnerabilidad de las alcaldías, con excepción de la participación electoral, que es más alta en las demarcaciones de más altos niveles socioeconómicos y mejor acceso a los servicios (Benito Juárez, Coyoacán) y, por el contrario, la más baja en las más precarias (Xochimilco, Tláhuac). Esta tendencia de mayor participación asociada con mayor satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía expresa un círculo vicioso de participación y representación: quienes no votan, no tienen influencia y, por ende, sus demandas no son satisfechas; como sus necesidades no están satisfechas, su participación electoral es baja.

La participación a través de los otros mecanismos obliga a pensar explicaciones más complejas; los patrones de participación tienen que ser explicados, pues, a partir de otros factores, como podrían ser las redes clientelares, la penetración partidista y la organización barrial. Los vínculos clientelares resultan particularmente importantes en la definición del comportamiento político y electoral de la ciudadanía, así como su movilización a través de las organizaciones vecinales o barriales (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004). Este tipo de movilización clientelar, a través de programas y acciones de gobierno, puede relacionarse con la penetración partidista y la movilización del voto y de la participación en otros meca-

Tabla 29. Vulnerabilidad sociodemográfica de la población de la Ciudad de México, por alcaldía.

	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Vivienda	Adecuación sanitaria	Educación	Seguridad social	Salud	Bienes durables
Álvaro Obregón	75.76%	64.51%	25.14%	60.09%	46.82%	90.02%	51.24%
Azcapotzalco	70.26%	59.53%	17.00%	53.69%	36.15%	91.18%	52.34%
Benito Juárez	49.83%	36.71%	7.59%	31.07%	36.61%	84.29%	30.02%
Coyoacán	64.13%	49.67%	19.85%	46.20%	44.04%	88.44%	40.25%
Cuajimalpa	71.61%	58.24%	31.01%	56.86%	<b>58.28%</b>	75.07%	44.16%
Cuauhtémoc	71.15%	54.74%	15.15%	50.43%	46.75%	91.14%	<b>59.51%</b>
Gustavo A. Madero	76.46%	64.21%	26.44%	58.55%	44.02%	95.10%	56.10%
Iztacalco	73.18%	61.63%	17.62%	53.31%	57.47%	95.32%	51.37%
Iztapalapa	<b>83.97%</b>	72.87%	34.65%	<b>64.91%</b>	54.22%	<b>96.51%</b>	<b>59.30%</b>
La Magdalena Contreras	81.36%	72.41%	30.59%	63.32%	49.72%	90.83%	56.54%
Miguel Hidalgo	58.28%	43.50%	12.19%	40.07%	44.19%	74.83%	36.46%
Milpa Alta	<b>92.87%</b>	<b>84.41%</b>	<b>69.09%</b>	<b>71.30%</b>	<b>72.12%</b>	<b>97.43%</b>	<b>63.41%</b>
Tláhuac	<b>85.81%</b>	<b>75.66%</b>	<b>41.47%</b>	<b>65.57%</b>	55.83%	95.43%	58.53%
Tlalpan	75.20%	64.30%	38.55%	56.59%	52.06%	91.45%	44.91%
Venustiano Carranza	75.52%	64.73%	16.66%	54.33%	45.45%	95.63%	57.08%
Xochimilco	82.42%	<b>73.64%</b>	<b>52.54%</b>	62.69%	55.90%	<b>96.23%</b>	57.81%

Nota: las negritas se refieren a los datos de las alcaldías con mayor proporción de población en situación de vulnerabilidad de cada rubro; las cursivas indican los datos referentes a las alcaldías con menores niveles de vulnerabilidad. Para determinar la proporción de población vulnerable respecto de cada categoría se sumaron los datos relativos a la población en condiciones de “Pobreza muy alta”, “Pobreza alta”, “Pobreza moderada” y “Satisfacción mínima”. En el análisis se optó por tratar como población vulnerable no sólo los tres estados de pobreza identificados por la Ciudad México (muy alta, alta y moderada), sino también el estrato más bajo de pobreza, “Satisfacción mínima”. Esta decisión obedece a que las personas que la ciudad ubica en el estrato de “Satisfacción mínima” cubren sus necesidades básicas, pero en menos de 10% por encima del mínimo. Este margen tan reducido evidencia que este grupo aún enfrenta dificultades y está, precisamente, en situación de vulnerabilidad, pues cualquier imprevisto (enfermedad, pérdida de empleo, accidente) puede tener como consecuencia el descenso inmediato al grupo de pobreza, pues sus capacidades de enfrentar los riesgos y de adaptación son reducidas (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014; Moser, 1998).

Fuente: elaboración propia con base en Evalúa CDMX (2020b).

Tabla 30. Participación política de la población de la Ciudad de México, por alcaldía.

Alcaldía	Participación electoral	Presupuesto participativo	Organizaciones ciudadanas
Álvaro Obregón	71.20%	5.38%	28
Azcapotzalco	<b>72.03%</b>	2.34%	6
Benito Juárez	<b>74.01%</b>	<i>1.03%</i>	12
Coyoacán	74.13%	5.96%	44
Cuajimalpa	71.57%	4.85%	11
Cuauhtémoc	<i>67.26%</i>	<i>1.34%</i>	37
Gustavo A. Madero	70.05%	4.05%	14
Iztacalco	71.70%	<b>9.34%</b>	15
Iztapalapa	69.98%	5.38%	39
Magdalena Contreras	71.69%	2.48%	4
Miguel Hidalgo	71.02%	2.29%	20
Milpa Alta	67.87%	2.35%	8
Tláhuac	66.36%	1.61%	6
Tlalpan	70.47%	2.55%	<b>56</b>
Venustiano Carranza	69.95%	<b>6.15%</b>	11
Xochimilco	<i>66.55%</i>	2.97%	11

Nota: las negritas se refieren a las alcaldías con mayor participación política; las cursivas indican los datos referentes a las alcaldías con menor participación política.

Fuente: IECM (2020), datos correspondientes a los últimos ejercicios electorales y de consulta.

nismos democráticos, especialmente en las demarcaciones con mayores niveles de vulnerabilidad (Stokes *et al.*, 2013; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2016; Freidenberg, 2017), y que son, al mismo tiempo, las principales destinatarias de los programas sociales de corte clientelar, como es el caso de Iztapalapa, Cuajimalpa o Tláhuac (Cejudo, Olvera y Lugo, 25 de julio de 2018; Cejudo y Lugo, 12 de diciembre de 2019).

En cuanto a la representación de la población en situación de vulnerabilidad en los órganos políticos de la capital del país y su participación en la toma de decisiones, a pesar de un marco legal robusto de obligaciones que se establece para el gobierno de la ciudad, los resultados aún son limitados. La mayoría de

las políticas públicas adoptadas por el gobierno todavía son de corte asistencial, lo que evidencia una perspectiva paternalista, que vincula la vulnerabilidad con la debilidad de la agencia y que, en lugar de revertir esta relación, la refuerza. En este contexto es necesario subrayar que la representación y la participación de la población indígena en la Ciudad de México se circunscribe al ejercicio de autonomía y autogobierno a nivel de sus comunidades, sin articular mecanismos que permitan su involucramiento en la toma de decisiones a nivel de las demarcaciones y del gobierno. Asimismo, el Congreso de la Ciudad de México adoptó una postura preocupante por limitar los derechos conquistados de la población migrante, al eliminar, mediante una reforma, la diputación migrante.<sup>40</sup> De manera similar, las herramientas de democracia directa previstas por la legislación capitalina (referéndum, plebiscito, consulta popular y consulta ciudadana) son subutilizadas y reciben poco interés por parte de la ciudadanía. Sin embargo, en la ciudad se observa constante actividad de las organizaciones sociales y barriales que, a través de diversos mecanismos de presión y protesta, actúan contra diversos proyectos de desarrollo urbano (Ramírez, 2017).

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) reconoce el derecho a la ciudad y contiene también amplias provisiones relativas a la protección de las personas en situación de desventaja.<sup>41</sup> Cada una de las categorías reconocidas recibe un tratamiento legal específico, reflejado en una serie de compromisos y obligaciones del gobierno de la ciudad para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de estas personas y eliminar las barreras a las que aún se enfrentan para lograr el goce de sus derechos y su plena inclusión en la sociedad. Este marco legal tiene un enorme potencial para contribuir a la reconstrucción de las relaciones de poder en la capital nacional, revertir las desigualdades y exclusiones sociales y generar condiciones para el ejercicio de representación y del derecho a la ciudad en igualdad de condiciones para todas las personas que la habitan.

---

<sup>40</sup> Posteriormente, a raíz de litigio estratégico realizado por organizaciones de migrantes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invalidó la reforma referida y restauró la figura de diputación migrante (Vota Tribunal Electoral, 14 de agosto de 2020).

<sup>41</sup> El texto de la CPCDMX enumera 14 distintas categorías de personas a las que otorga protección reforzada: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes y sujetas de protección internacional; víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena, y personas pertenecientes a las minorías religiosas (CPCDMX, artículo 11, 2017).

## **Conclusiones: el derecho a la ciudad como respuesta a la exclusión social y a la segregación territorial**

Las vulnerabilidades son políticas: son determinadas por las relaciones jerárquicas de poder existentes en las sociedades y son mecanismos de reproducción de las desigualdades y jerarquías de poder. Por ello, para reducir y revertir las vulnerabilidades es indispensable la acción política. Únicamente a través del ejercicio del poder, de la influencia en los procesos de toma de decisiones públicas, las personas pueden dirigir los esfuerzos y recursos públicos hacia la construcción de una sociedad más igualitaria e incluyente. Este reconocimiento de los derechos y de la necesidad de inclusión de todos los sectores de la población en el ejercicio del poder político requiere no solamente de la búsqueda de los mecanismos que permitan lograr la representación de los excluidos, sino de aquellos que contribuyan a reducir el poder desmesurado de los grupos privilegiados y sobrerrepresentados en la vida política, económica y social (Dovi, 2009).

El derecho a la ciudad provee a quienes habitan los espacios urbanos una herramienta efectiva y versátil para la transformación social. Su realización exige implementación de políticas públicas específicas, con lo que se puede convertir en un detonante de las acciones que deben realizar las autoridades para lograr la igualdad entre las personas. Esto abre las posibilidades de articular políticas públicas coherentes, capaces de trascender hacia todos los niveles de las relaciones sociales, políticas y económicas, y que permitan cambios estructurales en la forma de gestionar el desarrollo urbano y local y ejercer la representación y participación política (Correa, 2011).

Con ello sería factible “crear ciudades que respondan a las necesidades humanas [pues] el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto” (Harvey, 2013, p. 15). Estas transformaciones son necesarias y su realización es posible únicamente a través de la acción decidida y conjunta de las autoridades de la ciudad y de las personas que la habitan.

## **Fuentes**

- Alguacil, J. (2006). Barrios desfavorecidos: Diagnóstico de la situación española. En F. Vidal (Ed.), *V Informe FUEM de políticas sociales: La exclusión social y el Estado de bienestar en España* (pp. 155-168). España: FUEM.
- Alguacil, J., Camacho, J. y Hernández, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista de*

- metodología de ciencias sociales*, 0(27), 73-94. DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10863>
- Alvarado, N. (2014). El derecho a la ciudad como derecho humano emergente. *Digital-Ciencia@UAQRo*, 1, 1-12.
- Banco Mundial (2020). Datos. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Blanco, I. y Subirats, J. (2010). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En S. Fleury, J. Subirats e I. Blanco (Eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España* (pp. 119-141). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borja, J. (2010). Democracy in Search of the Future City. En A. Sugranyes y C. Mathivet (Eds.), *Cities for All: Proposals and Experiences Towards the Right to the City* (pp. 29-41). Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Brady, H. E., Verba, S. y Schlozman, K. L. (1995). Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. *The American Political Science Review*, 89(2), 271-294. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2082425>
- Bruquetas, M., Moreno, F. y Walliser, J. A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos* (Documento de trabajo 67/2005). España: Fundación Alternativas.
- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes, S. C. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Butler, J. (2016). Rethinking Vulnerability and Resistance. En J. Butler, Z. Gambetti, L. Sabsay (Eds.), *Vulnerability in Resistance* (pp. 12-26). Estados Unidos: Duke University Press.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Cejudo, G., Olvera, J. M. y Lugo, D. (25 de julio de 2018). Discrecionalidad y clientelismo en la CDMX. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/discrecionalidad-y-clientelismo-en-las-delegaciones-de-la-cdmx/>
- Cejudo, G. y Lugo, D. (12 de diciembre de 2019). Los programas sociales de las alcaldías de la CDMX a un año del nuevo gobierno. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/los-programas-sociales-de-las-alcaldias-de-la-cdmx-a-un-ano-del-nuevo-gobierno/>
- Checchi, M. (2017). Resistance in Vulnerability with an Eye to the Vulnerability of Power. *Ephemera. Theory and Politics in Organization*, 17(4), 925-931.
- Correa, L. (2011). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, 125-149.
- CPCDMX (Constitución Política de la Ciudad de México) (2017). México: Porrúa.

- Cuéllar, C. R. (2015). Movimientos barriales: reivindicación del derecho a la ciudad. *Panorama*, 9(16), 66-76.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2016). *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Dikec, M. (2001). Justice and the Spatial Imagination. *Environment and Planning*, 33, 1785-1805.
- Do Rio Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- Dovi, S. (2009). In Praise of Exclusion. *Journal of Politics*, 71(3), 1172-1186.
- Dryzek, J., y Niemeyer, S. (2008). Discursive Representation. *American Political Science Review*, 102(4), 481-493.
- Durand, V. M. (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?* México: Siglo XXI Editores/IIS-UNAM.
- Evalúa CDMX (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México) (2020a). *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socioterritorial*. Recuperado de <https://evalua.cdmx.gob.mx/estudios-e-investigaciones/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial>
- Evalúa CDMX (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México) (2020b). *Medición de la pobreza y la desigualdad en la Ciudad de México (MMIP). Periodo 2012-2018. Anexo estadístico, actualización 2020*. Recuperado de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>
- Freidenberg, F. (2017). La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. *Andamios*, 14(34), 231-258.
- Grant, R. y Keohane, R. O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, 99, 29-44.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- IECM (Instituto Electoral de la Ciudad de México) (2020). México. Recuperado de <https://www.iecm.mx/>
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas de las alcaldías de la Ciudad de México. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem\\_fmundef](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fmundef)
- Jaramillo, J. (2008). Restablecimiento de derechos, derecho a la ciudad y construcción de ciudadanía para las poblaciones desplazadas en Bogotá. *Papel Político*, 13(2), 523-564.

- Kaztman, R. (Coord.; 1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo: Cepal/PNUD.
- Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social* (Documentos de Trabajo del IPES. Núm. 2, LC/R.2026). Uruguay: Universidad Católica de Uruguay.
- Leal, J. (Coord.; 2007). *Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas*. España: Universidad Complutense de Madrid.
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Barcelona: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política; el derecho a la ciudad, II*. Barcelona: Península.
- Marcuse, P. (1996). Space and Race in the Post-Fordist City: The Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the United States Today. En E. Mingione (Ed.), *Urban Poverty and the Underclass: a Reader* (pp. 176-216). Estados Unidos: Blackwell.
- Marcuse, P. y Van Kempen, R. (2000). *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* Estados Unidos: Blackwell.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 44, 3-19.
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Ortiz, E. (2007). Hacia una carta mundial por el derecho a la ciudad. En N. Nelhs (Comp.), *Derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. México: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina.
- Philips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Przeworski, A. (2018). *Why Bother with Elections?* Estados Unidos: Polity.
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564-590.
- Ramírez, M. Á. (2017). La Ciudad de México en disputa. El derecho a la ciudad en construcción. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 12(23), 128-164.
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: UAM Iztapalapa.
- Reygadas, L. y Ziccardi, A. (2010). México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad. En R. Cordera (Coord.), *Presente y perspectivas: Historia crítica de las modernizaciones* (pp. 250-309). México: Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez-Villasante, T. (2001). Procesos para la creatividad social. En T. Rodríguez-Villasante, M. Montañez y P. Martín (Eds.), *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía 2* (pp. 11-39). España: El Viejo Topo.
- Sánchez, D. y Egea, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. *Papeles de Población*, 17(69), 151-185.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Estados Unidos: University of Michigan/Dryden Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Soja, E. (2008). *Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voter, and Clientelism*. Reino Unido: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Subirats, J. (Ed.; 2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Uceda, P. (2016). *La ciudad desequilibrada. El derecho a la ciudad en los barrios vulnerables de Madrid*. Tesis de doctorado no publicada. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Veiga, D. (2009). Desigualdades sociales y fragmentación territorial en el Área Metropolitana de Montevideo. *Revista Líder*, 15(11), 127-153.
- Velásquez, F. (2004). *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*. Colombia: Foro Nacional por Colombia.
- Vota Tribunal Electoral a favor de diputado migrante en CDMX. (14 de agosto de 2020). *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/tepjf-vota-favor-de-diputado-migrante-en-la-ciudad-de-mexico>
- Warren, M. (2008). Citizen Representatives. En M. Warren y H. Pearse (Eds.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (pp. 50-69). Reino Unido: Cambridge University Press.
- Warren, M. y Castiglione, D. (2004). The Transformation of Democratic Representation. *Democracy and Society*, 2(1), 5-22.
- Young, I.M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Ziccardi, A. (2006). Ciudades, asociaciones y decisiones públicas. En L. Álvarez, C. Sánchez Mejorada y C. San Juan (Eds.), *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la Ciudad de México* (pp. 91-108). México: CEIICH-PUEC-UNAM/Estudios Históricos del INAH.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y política pública*, 21, 187-226.

## **Capítulo 9. Los dilemas de la participación en la definición de proyectos sociales en la Ciudad de México**

*Luz María Cruz Parceró*

Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

*Rafael Isaías González Guerrero*

Estudiante de Doctorado en Ciencia Política,  
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

### **Introducción**

Al pasar la primera década del siglo XXI, algunos autores dedicados al estudio de los temas de participación y ciudadanía en América Latina y México observaban de manera acuciosa cambios relevantes que permitían hablar de una reconfiguración de las instituciones democráticas a partir del surgimiento de instituciones de participación directa y popular, distintas a las representativas y electorales (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012).

Dicha reconfiguración se hacía evidente a partir de un “aumento de las instituciones participativas y de nuevas formas de intervención en la política”, que consiguieron dar voz a los excluidos al tiempo que retaban y complementaban las instituciones tradicionales de representación (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, pp. 14-15).

Desde la década de 1990 encontramos reflexiones que colocaban el foco de atención en la importancia de las reglas informales en las instituciones democráticas (O'Donnell 1996). Esta perspectiva evidenciaba la capacidad de dichas reglas para generar, de manera adicional a los efectos negativos (corrupción, clientelismo, patrimonialismo), algunos efectos positivos o al menos dotados de cierta ambigüedad que no permitían clasificar con claridad si las reglas informales propiciaban un mejor funcionamiento de las democracias (Helmke y Levitsky, 2006).

Importantes procesos de innovación institucional se observaban en el panorama latinoamericano que tendían a involucrar más a la ciudadanía en la vida pública (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011, p. 66). Entre las instituciones participativas que cobraron mayor relevancia estaban los consejos consultivos, que en México se incorporaron a principios de los años ochenta, así como consejos asesores, consejos municipales y mecanismos de presupuesto participativo. Las instituciones latinoamericanas registraron rediseños relevantes para dar voz a una ciudadanía que carecía de ésta en las instituciones formales.

Dichos procesos de innovación se constituyeron a partir de la articulación de diversos mecanismos de participación, a saber: institucionalizada (la reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones); autónoma (relacionada con la participación de la ciudadanía mediante asociaciones civiles, donde el gobierno no organiza ni controla); clientelística (la autoridad y los individuos o grupos se relacionan mediante el intercambio de favores o cosas; incluyente o equitativa (se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie el intercambio de favores) (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

López-Leyva (2017, p. 187) refiere formas de participación mixta cuando se relacionan con la participación de figuras como los consejos consultivos de algunas dependencias de la administración pública, que tienen como fin incentivar la participación social para que la ciudadanía se involucre en las políticas públicas que le atañen. A este tipo de figuras (consejos consultivos, comités o comisiones) también se les puede dar la denominación de “instancias públicas de deliberación” (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011, p. 67).

La inserción de este tipo de figuras converge con planteamientos teóricos y acciones que entienden la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones como una necesidad y un mecanismo que tiende a fortalecer los regímenes democráticos. Es mediante estos mecanismos que la ciudadanía encuentra canales de comunicación que permiten el acercamiento de sus problemáticas a las instancias que pueden canalizarlas, atenderlas y resolverlas.

La incorporación de un mayor número de mecanismos participativos se puede articular con los principales ejes de discusión sobre una ciudadanía sustantiva que, a partir del reconocimiento de la distribución desigual de recursos y la heterogeneidad cultural, busca hacer efectiva la pertenencia a una comunidad política mediante la búsqueda de espacios reales de inclusión. Se trata de una ciudadanía sustantiva toda vez que no aspira a una mera acreditación legal de derechos, sino a la reducción real del régimen de exclusión mediante el ejercicio de éstos (Álvarez, 2019, p. 91).

Los marcos reflexivos aludidos permiten plantear una serie de preguntas relevantes acerca de la incorporación de mecanismos participativos en los gobiernos locales. Por ejemplo: ¿en qué medida las instancias gubernamentales promueven la implementación de mecanismos que incentiven una participación ciudadana corresponsable, incorporada en la toma de decisiones y deliberativa?, ¿qué tan efectivos son los mecanismos de participación establecidos normativamente?, ¿los mecanismos logran erigirse como instancias reales de participación ciudadana?, ¿aún son los actores gubernamentales los que tienen una mayor presencia en las decisiones y la operación de los proyectos participativos?

Para avanzar en estos cuestionamientos, en este texto revisaremos tres programas del gobierno de la Ciudad de México que incorporan algún tipo de mecanismo participativo: el Programa para la Reconstrucción, encabezado por la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México; el Programa de Mejoramiento Barrial “Tequio-Barrio 2020”, y la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020.

El objetivo es ver en qué medida los mecanismos establecidos en la ley favorecen la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En términos de institucionalidad, se busca observar en qué medida las reglas formales logran traducirse en mecanismos que favorecen o limitan la participación de la ciudadanía.

## **La institucionalización de la participación**

De acuerdo con Brugué y Gomà (1998, p. 33), la forma en que se estructuran las agendas locales abarca tres ámbitos de la política pública:

1. Políticas de promoción económica local; iniciativas de desarrollo económico. En este tipo se consideran las políticas de promoción empresarial, empleo y recursos humanos; de desarrollo territorial, y de desarrollo comunitario.
2. Políticas locales de bienestar social; programas de servicios personales. Se consideran políticas sociosanitarias (acción contra la exclusión en servicios sociales, de salud y consumo) y políticas socioculturales para dinamizar la vida comunitaria (cultura, educación, juventud).
3. Políticas urbanas y del territorio. En este tipo se consideran las políticas urbanas de eficiencia (centralidades e infraestructuras), las políticas urbanas de la equidad (vivienda, equipamiento, transporte) y las políticas urbanas de la redistribución (vivienda, regeneración).

En el proceso de institucionalización de los diversos mecanismos de participación implementados en México observamos un incremento de instancias públicas de deliberación definidas como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales”. Las interacciones que se registran en estos espacios de intercambio tienen el fin de “informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación” (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011, pp. 68-69).

El tipo de actores que participan en los órganos colegiados pueden ser gubernamentales (representantes electos o servidores públicos) y no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, académicos, intelectuales, confederaciones, agrupaciones de empresarios, etcétera). Entre los actores gubernamentales se identifican cuatro tipos de organizaciones: interestatales, socioestatales, sociales y estatales-sociales, de acuerdo con la naturaleza de su vínculo con la sociedad o el gobierno mismo.

De acuerdo con Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011), las instancias públicas de deliberación (IPD) son de cuatro tipos:

1. Intraestatales. Las más numerosas, caracterizadas por ser espacios donde interactuaban sólo actores gubernamentales.
2. Socioestatales. Caracterizadas por tener presencia no gubernamental en la constitución de las IPD, se engloban tanto en instancias con participantes gubernamentales y no gubernamentales como en aquellas donde sólo se encuentran actores no gubernamentales, pero que tienen contacto regular y relación continua con las instancias normativas o dependencias federales.
3. Sociales. Sus participantes son actores no gubernamentales y no participan ni tienen contacto directo con ellos.
4. Estatal-social. Incorporar en reuniones específicas a actores no gubernamentales como invitados con voz pero sin voto.

La principal característica de este tipo de instancias es que son consultivas y no deliberativas. En un trabajo realizado en 2012 (SESNP-CNPDP, 2012), se encontró que la mayoría de las instancias públicas de deliberación en la administración pública federal cumplía una función consultiva, es decir, como órganos auxiliares de las dependencias o entidades sin que sus acciones fueran vinculantes con la autoridad. En segundo lugar se ubicaban las que cumplían funciones de operación de programas, esto es, instancias creadas dentro de programas sujetos

a reglas de operación y que administraban procesos clave. En tercer lugar estaban aquéllas con funciones específicas y explícitas de evaluación y vigilancia (control de las acciones gubernamentales). En cuarto lugar, las dictaminadoras de proyectos, en su gran mayoría productivos. Y, finalmente, aquéllas con funciones de planeación.

## **¿Cómo se definen los proyectos sociales en la Ciudad de México?**

En su segundo capítulo, la Constitución de la Ciudad de México estableció como derecho y deber que sus ciudadanos participen en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulen las relaciones en la comunidad, a través de mecanismos de democracia directa y participativa. Entre los mecanismos de democracia participativa se incorporó el presupuesto participativo como un derecho ciudadano para decidir “sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México” (CPCM, 2019, artículo 26, inciso B, 1).

Si bien en el texto constitucional existe una confusión semántica al no diferenciar con claridad las figuras de la participación directa y participativa (Cruz, 2019, pp. 38-39), circunscribe al ámbito de la democracia participativa los asuntos relacionados con la gestión, la evaluación y el control de la función pública y el presupuesto participativo.

Es importante destacar que los cambios normativos relacionados con la participación ciudadana han tenido avances progresivos. Evidencia de esto es la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de agosto de 2019, que entró en vigor en 2020. La nueva ley establece cinco modalidades de participación: institucionalizada, no institucionalizada, sectorial, temática y comunitaria. En su artículo 7 considera seis mecanismos de democracia directa (iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación de mandato); seis instrumentos de democracia participativa (colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria y presupuesto participativo); así como instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública (audiencia pública, consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana).

Entre los principios que se plasman en esta ley destacan el papel proactivo de la ciudadanía y la importancia de la colaboración en términos de la legitimidad que, desde una perspectiva de ciudadanía sustantiva, debe acompañar la hechura de políticas públicas.

En esta ley, la participación ciudadana se define como:

El conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (LPCCM, 2019, p. 3).

Las modificaciones de los marcos legales hacen necesaria una revisita de los mecanismos de incorporación de la ciudadanía en los proyectos sociales. Si bien es cierto que en el plano legislativo podemos dar cuenta de un avance sustantivo, corresponde ahora revisar cómo operan algunos de estos mecanismos para la definición de los proyectos sociales.

Al considerar como referente el modelo de análisis planteado por Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011), en este trabajo revisamos los mecanismos incorporados en tres programas del gobierno de la Ciudad de México: el Programa para la Reconstrucción, encabezado por la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México; el Programa de Mejoramiento Barrial “Tequio-Barrio 2020”, y la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020.

Se trata de un ejercicio de sistematización de mediano alcance, toda vez que la evaluación de estos instrumentos requiere el acopio de mayor información relacionada con la temporalidad de su implementación.

### **Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020”**

La Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México ha implementado una serie de programas sociales en la actual administración. Entre éstos se encuentra el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio” 2020, que tiene como fin atender

a las personas que residen en los barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales, con Muy Bajo y Bajo Índice de Desarrollo Social; alto y muy alto grado de marginalidad; o altos niveles de degradación urbana, conflictividad e inseguridad social de la Ciudad de México. Estos entornos presentan diversas situaciones de degradación urbana y social que demerita la calidad de vida de sus residentes (ROPMB 2020, 2020, p. 89).

Este programa surgió en 2007 desde el ámbito público de la Ciudad de México y fue parte del concurso público para seleccionar proyectos comunitarios barriales, de tal forma que organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas presentaron proyectos para el mejoramiento de sus localidades, los cuales fueron seleccionados por un Comité Técnico Mixto integrado por diversas dependencias: la Secretaría de Desarrollo Social, de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Programa Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda, así como por cuatro representantes de la sociedad civil y especialistas en temas de desarrollo social y urbano (ROPMB 2020, 2020, p. 88).

Para 2017, y como producto de la Iniciativa Ciudadana sobre Ley de Mejoramiento Barrial y Comunitario de 2014 del entonces Distrito Federal, “la Asamblea Constituyente elevaría a rango Constitucional el Mejoramiento Barrial en su Artículo 26.B, relativo a la Democracia Participativa” (ROPMB 2020, 2020 p. 89).

Desde su implementación y a lo largo de su historia el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario:

Ha registrado un importante crecimiento en la demanda de proyectos a ejecutar por parte de las organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinas y vecinos e instituciones académicas. Desde su creación hasta el cierre del ejercicio fiscal 2018, se presentaron 7 mil 452 proyectos a concurso, de los que fueron aprobados por el Comité Técnico Mixto 2 mil 127 proyectos, con una inversión financiera de un mil 396 millones 299 mil 932 pesos, beneficiando a un millón 936 mil 887 personas (ROPMB 2020, 2020, p. 89).

La Tabla 31 ilustra lo anterior.

Como se señaló, este programa tiene como fin atender a la población que habita espacios con índices bajos de desarrollo social y altos grados de marginalidad, así como elevados niveles de degradación urbana, conflictividad e inseguridad social de la urbe. Busca atender una añeja problemática asociada con el

Tabla 31. Proyectos presentados, aprobados y recursos del Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario 2007-2019.

Ejercicio fiscal	Proyectos presentados a concurso	Proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto	Recursos asignados para el ejercicio fiscal
2007	139	48	80, 000, 000
2008	273	101	131, 500, 000
2009	549	183	187, 315, 700
2010	752	199	99, 700, 000
2011	750	200	90, 400, 000
2012	780	249	132, 247, 281
2013	908	196	95, 099, 500
2014	999	208	110, 737, 451
2015	667	169	103, 000, 000
2016	758	185	106, 000, 000
2017	877	215	120, 000, 000
2018	S/D	274	113, 300, 000
2019	340	273	167, 400, 000
2020	S/D	167	100, 000, 000
2021	S/D	S/D	100, 000, 000

Fuente: Dirección Ejecutiva de Mejoramiento Barrial y Comunitario.

acelerado crecimiento urbano que ha expulsado a la población de bajos recursos hacia la periferia, lo que conlleva el cambio del uso de suelo, la invasión de áreas de conservación natural, la carencia de servicios urbanos y las bajas o deficientes condiciones de habitabilidad (ventilación, agua, electricidad, salubridad, espacios abiertos, etcétera).

Para la atención de este tipo de problemáticas en los barrios de la ciudad, el programa ha promovido la ampliación de parques, espacios públicos y mejora de servicios urbanos; todo ello bajo la perspectiva social del urbanismo y del cuidado del medioambiente, donde el gobierno rescata la relevancia de los espacios públicos y la cultura, ya que son considerados como potenciales articuladores del tejido social y la equidad. Se busca que los habitantes de las colonias, los barrios

y los pueblos participen en el rescate, la ampliación y la construcción de espacios que les permitan convivir de forma digna con la idea de disminuir la violencia por medio de redes sociales solidarias.

Cabe destacar que, desde la visión de participación ciudadana, este proyecto está alineado al Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, el cual establece que

las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México (ROPMB 2020, 2020, p. 88).

Para su operatividad, las unidades administrativas involucradas en el programa social son la Dirección Ejecutiva de Mejoramiento Barrial y Comunitario, adscrita a la Coordinación General de Inclusión y Bienestar Social, y la Dirección General de Participación Ciudadana. Las metas fijadas por la Dirección Ejecutiva se resumen en cuatro ejes principales:

1. Convocar a 167 Asambleas Vecinales para: presentar el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio Barrio 2020” en el marco de las cuatro modalidades estipuladas para el desarrollo de los proyectos de mejoramiento barrial (Sendero Seguro, Corredor Cultural, Corredor Deportivo y Entorno PILARES); definir una de las tres formas de contratación (autoadministración, sistema de cuadrillas y sistema de empresas). Asimismo, y sumo importante lo es, la conformación del Comité Promotor Unificado (que reúne en un comité las funciones de administración, supervisión y desarrollo comunitario).
2. Que resultado de dichas Asambleas arrojen 167 Anteproyectos que serán presentados al Comité Técnico Mixto.
3. Al menos celebrar cuatro sesiones ordinarias del Comité Técnico Mixto.
4. Entregar por lo menos 167 ayudas sociales (transferencias monetarias) a los barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales donde se realizarán las intervenciones de Mejoramiento Barrial y Comunitario (ROPMB 2020, 2020, p. 88).

Para el presente trabajo interesa centrarnos en la forma de acceso y los mecanismos que definen estos proyectos sociales. De acuerdo con las reglas de operación, a través del Comité Promotor Unificado (que surge de las asambleas

vecinales y discute cuál es el proyecto a implementar y su modalidad) se proponen estos *anteproyectos* sociales, que posteriormente son revisados por un Comité Técnico Mixto (conformado por especialistas en diversos temas relacionados con ordenamiento urbano, que aprueban la viabilidad del proyecto). En la Figura 26 se sintetiza la ruta de cada proyecto en cinco etapas.

No hay que perder de vista el papel del Comité Promotor Unificado y el Comité Técnico Mixto, ya que en estas instancias se puede visibilizar, por un lado, la participación ciudadana y, por el otro, la de los actores gubernamentales en la aplicación del programa.

El Comité Técnico Mixto es el encargado de dictaminar los proyectos y está conformado por integrantes del gobierno de la Ciudad de México: la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso); la Dirección General de Participación Ciudadana de la Sibiso; la Secretaría de las Mujeres; la Secretaría de Obras y Servicios; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Cultura; la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; la Procuraduría Social; el Gabinete de Seguridad Ciudadana de la Jefatura de Gobierno, y el Instituto del Deporte (todas estas dependencias con voz y voto).

Asimismo, son invitados a conformar este comité “seis integrantes de la sociedad civil, especialistas en temas de desarrollo urbano con enfoque social, invi-

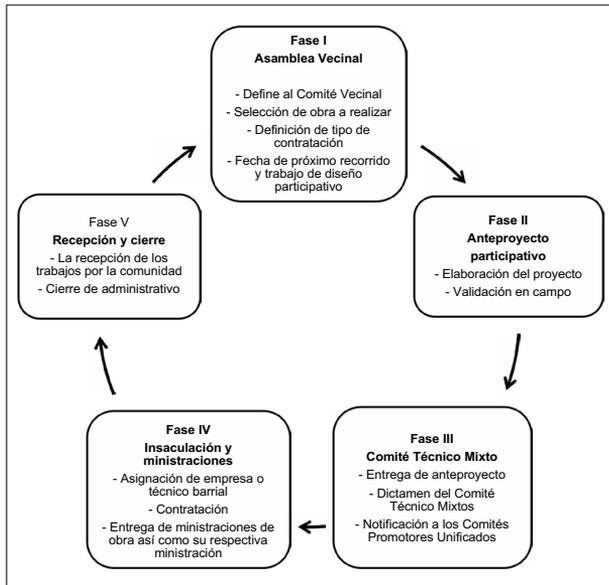


Figura 26. El proceso del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020”. Fuente: Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020” (2020).

tados por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, quienes también cuentan con derecho a voz y voto” (Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020”, 2020, p. 88). Destaca que este comité es autónomo en la forma en que se llevan a cabo sus sesiones de trabajo, así como en resolver los asuntos de su competencia.

Para la conformación del Comité Promotor Unificado (CPU) se requiere de la asamblea vecinal, considerada como el instrumento de participación ciudadana mediante el cual se inicia el proceso de acceso al programa. En la asamblea, los vecinos que cuenten con credencial del Instituto Nacional Electoral tienen voz y voto, y ésta se integra por un mínimo de 25 personas que habitan en la localidad. Entre sus funciones se encuentra determinar quiénes conformarán el CPU (tres integrantes mínimo).

En la búsqueda de ejemplos de cómo se ha instrumentado este programa en la ciudad se encontró que hay reportes de algunos (Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012, 2012), y su respectiva descripción en el periodo 2007-2012, en los que destacan casos exitosos por delegación (hoy alcaldías) al registrarse una participación muy activa de los habitantes de los barrios populares en el proceso de toma de decisiones vinculadas a las obras a realizar. Sin embargo, a partir de la administración 2012-2018 no se produjo este tipo de informes detallados, salvo la publicación y evaluación de resultados. Se desconocen las razones por las cuales se dejó de dar seguimiento a los casos en los años más recientes.

Ahora bien, al analizar este programa o proyecto social como mecanismo de participación ciudadana, podemos retomar la clasificación que proporcionan Saltalamacchia y Ziccardi (2005), en la cual se observa, para este caso, que se trata de una participación institucionalizada, pues a través de las instituciones gubernamentales, como la Secretaría de Bienestar e Inclusión Social, se canalizan las demandas ciudadanas.

Visto como política pública desde el análisis de Brugué y Gomà (1998), se trata de políticas urbanas y de territorio en cuanto al mejoramiento de la imagen urbana y los espacios públicos. Esto lleva a identificarlas también como políticas que inciden en el desarrollo comunitario, pues la idea de este programa ha sido mejorar el entorno de las comunidades que han sido opacadas por el deterioro de los espacios públicos. Al crear esos espacios dignos, se apuesta por el mejoramiento de los lazos entre los distintos miembros de la comunidad.

El tipo de organización que se desprende de la descripción del programa social con relación a su vínculo con la sociedad y el gobierno, y de acuerdo con Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011), permite caracterizarla en el tipo intraestatal pero con características de estatal-social, puesto que se invita a actores de la so-

ciudad civil a participar, y una ventaja adicional es que tienen capacidad de voto. Dadas las características señaladas, podríamos definirlo como un híbrido que incorpora diversos mecanismos de interacción entre instituciones.

## **Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México**

De entre los diversos proyectos sociales implementados en la Ciudad de México, destaca el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, derivado de un desastre natural como el terremoto que se registró el 19 de septiembre de 2017. Se trata de un programa que nació de la excepcionalidad y como respuesta para atender a la población afectada por este fenómeno.

El programa se sostiene en la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad, a partir de la cual fue creada una Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México. El objetivo de este ordenamiento fue

garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas que sufrieron alguna afectación a causa del sismo, a través de las acciones del Gobierno de la Ciudad, con la finalidad de restituirles en su entorno, su comunidad y su vivienda integralmente (LRICDMX, 2018, p. 1).

Así, la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México:

Es la unidad administrativa de la Administración Pública de la Ciudad de México, encargada de coordinar los trabajos de reconstrucción en beneficio de las Personas Damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017, conforme al Plan Integral Para la Reconstrucción de la Ciudad de México, en coordinación con otros órganos de gobierno, particulares, instituciones educativas y organizaciones civiles (LRICDMX, 2018, p. 4).

La comisión está integrada por una persona titular, dos direcciones generales, cuatro direcciones, doce subdirecciones y diez jefaturas de unidad departamental, así como personal administrativo y operativo a fin de cumplir con sus atribuciones, todos con la tarea de implementar los mecanismos y acciones necesarios para que ningún proceso de reconstrucción de inmuebles afectados se suspenda o retrase (LRICDMX, 2018, p. 4).

La misión que quedó establecida es de acompañamiento y atención en los diferentes canales a las personas damnificadas, durante todo el proceso de recons-

trucción de sus viviendas, en el marco del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Se buscaba reconstruir la ciudad con el principio de atender a todos los afectados por el sismo de septiembre de 2017.

En este plan de reconstrucción, subcomisionados, órganos colegiados (como el Consejo Consultivo, con apoyo de diversos comités técnicos) y mesas acompañan a la comisión para tareas de atención y coordinación; por ello, se observa que se trata de toda una estructura administrativa que se apoya en diversos actores para la planeación y la ejecución del plan de reconstrucción.

Con base en el artículo 5º de la Ley para la Reconstrucción de la Ciudad de México, la composición de esta comisión cuenta con cinco subcomisionados: 1) de Transparencia, 2) de Apoyo Técnico, 3) de Vinculación, 4) de Apoyo legal y fiscal, y 5) para generar la memoria de la Reconstrucción.

También se integraron órganos colegiados de apoyo como espacios deliberativos en los cuales se buscó que la multi e interdisciplinariedad enriquecieran el proceso de reconstrucción de la Ciudad de México, con la participación de académicos, especialistas, profesionales y técnicos, lo cual es un elemento de suma relevancia porque indica que se pensaba en la participación de actores externos a las instancias gubernamentales y, en cierta medida, a la ciudadanía en su conjunto.

Así se conformó una amplia estructura en la cual se buscaba generar consensos respecto a las acciones a llevarse a cabo para beneficio de la población afectada a través de la labor de órganos colegiados. Por un lado, el Comité de Integración y Reconstrucción Urbana se encarga de la toma de acciones pertinentes, basadas en opiniones técnicas, para la reconstrucción y la reubicación de los afectados; por el otro, el Comité Académico de Transparencia y Rendición de Cuentas tiene la encomienda de informar a la ciudadanía y a las autoridades competentes sobre el proceder y los resultados del Plan Integral de Reconstrucción (destaca la presencia de las universidades públicas más importantes del país).

Asimismo, las mesas (pensadas como instrumentos de evaluación, análisis y apoyo) están conformadas por especialistas en asuntos jurídicos (Mesa Legal); en construcción de obras (Mesa Técnica); en demolición (Mesa de Demolición); en revisión integral de las obras (Mesa Técnica, Legal y Financiera); en evaluación de las empresas que participan (Mesa de Evaluación de las Empresas); en revisión de los proyectos arquitectónicos (Mesa de Eficiencia Arquitectónica), y en asesoría sobre los proyectos estructurales de los inmuebles (Comité de Geotecnia y Estructuras).

Es importante rescatar la figura del Consejo Consultivo, entendido como órgano colegiado de apoyo, pues, de acuerdo con la Ley para la Reconstrucción de la Ciudad de México, éste es un órgano asesor, independiente y plural, que

acompaña a la Comisión para la Reconstrucción en el seguimiento de evaluación de metas y objetivos. Interesa su papel, ya que es un órgano concebido a partir de una noción de participación ciudadana cuyo fin es fortalecer la relación entre el gobierno y la población que resultó afectada. Incluso, su papel podría potencialmente ser el de vigilante del accionar gubernamental en el ejercicio de rendición de cuentas al integrarse otros actores comprometidos con la transparencia.

El Consejo Consultivo está conformado por dependencias del gobierno de la ciudad y representantes de personas damnificadas que participan para informar sus problemáticas generales. Asimismo, se reúne mensualmente para analizar y discutir la información proporcionada por la comisión con el objetivo de generar acuerdos sobre los asuntos tratados, para luego elaborar informes y evaluaciones. Sus integrantes son:

La presidencia; Jefatura de Gobierno; las Alcaldías; la Comisión; el Congreso; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; INVI; el Instituto para la Seguridad de las Construcciones; Procuraduría Social; Secretaría de Cultura; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; Secretaría de Administración y Finanzas; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Medio Ambiente; Secretaría de Movilidad; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Sistema de Aguas de la Ciudad de México; Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; las demás entidades que determine el Plan Integral para la Reconstrucción; e invitados especiales de distintos sectores como: empresarial, artístico, académico, cámaras y asociaciones (LRICDMX, 2018).

Mediante entrevista a un funcionario de nivel medio de la Dirección General Operativa de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, se pudo constatar una hipótesis (que valdría la pena investigar con mayor profundidad) relacionada con el mecanismo de participación ciudadana, que ha funcionado más como una forma de presión para la recuperación de viviendas de los afectados, donde la deliberación e incluso la rendición de cuentas pasan a un segundo nivel de importancia ante la urgencia por obtener un beneficio material, en este caso, una vivienda.

Otra de las limitantes de la participación ciudadana en este tipo de mecanismos es la carencia de los conocimientos (técnicos en el área de ingeniería civil,

arquitectura, geotecnia, geología, entre otros), lo cual, en vez de acercar a los afectados a la discusión y la toma de decisiones, limita su participación. Al mismo tiempo, la falta de conocimiento sobre las áreas de intervención gubernamental en este tipo de programas también resulta una limitante para la participación ciudadana.

Un fenómeno interesante también es la manera en que los actores gubernamentales interactúan ya no sólo con los afectados originalmente por el sismo, sino con otros actores externos que comienzan a involucrarse y buscan incidir en este programa social con la intención de obtener algún beneficio particular. Se trata de una sobrecarga de demandas para un programa ideado con un objetivo inicial determinado.

Otro tipo de problemáticas se evidenciaron respecto del funcionamiento de este programa con la renuncia en 2018 de quien fungía como presidente del Consejo Consultivo y dos miembros, al señalar que éste no estaba sujeto a la vigilancia del destino de los recursos públicos y, por lo tanto, había falta de transparencia. Al respecto, Mauricio Merino, quien ocupaba la presidencia, señaló que su renuncia se debía a su inconformidad en las facultades para vigilar y regular los recursos asignados para este programa, puesto que se habían asignado dichas facultades a diputados federales, lo que comprometía la labor de la Comisión (El Universal, 2018).

Con base en la clasificación citada por Saltalamacchia y Ziccardi (2005), podemos afirmar que este tipo de participación asume una forma institucional y su rectoría está en el gobierno de la Ciudad de México, a través de la Comisión para la Reconstrucción. Se trata también de una política pública del Estado benefactor que busca reconstruir la propiedad privada mediante una combinación de recursos públicos y privados cuyo fin es que los individuos afectados puedan recuperar su vida cotidiana y posean un espacio digno y seguro para habitar.

De acuerdo con la clasificación de Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011), en términos de instancia pública de deliberación, este programa es de tipo intraestatal, dada la constante interacción entre dependencias gubernamentales, y también posee características de estatal-social porque existen órganos colegiados (como el Consejo Consultivo) que buscan incidir en la toma de decisiones. En este programa se puede decir que, al menos en términos formales, existen instancias públicas de deliberación inmersas en la interacción intrainstitucional.

## **Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020**

Ante la persistente violencia de género predominante en el país, se ha insistido en el análisis de sus causas. Se observa que la violación de los derechos humanos de las mujeres, al superar la esfera privada, se convierte en un problema público (como la inseguridad o los feminicidios). Para su atención se han implementado políticas que buscan concientizar a la población sobre la problemática, con el fin de proteger la integridad de las mujeres y generar lazos de solidaridad entre sus respectivas comunidades. Este programa social tiene como antecedente el esquema institucional que se implementó en 2016 en la delegación Tlalpan, con el propósito de visibilizar y prevenir la violencia contra las mujeres mediante un proceso de formación y capacitación (RORedMujeres, 2020).

El programa de 2016 sentó las bases para su réplica en otras alcaldías de la Ciudad de México donde el problema de la violencia de género también persiste, y lo que se busca es llevar a cabo acciones preventivas con el fin de generar relaciones libres de violencia entre mujeres y hombres.

De manera concreta, la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México:

Implementa en su diseño la conformación de una red de mujeres por Alcaldía, considerando las zonas de mayor vulnerabilidad e inseguridad. Como estrategia se convocará a 200 mujeres que fungirán como coordinadoras zonales y a 2 000 mujeres que fungirán como Impulsoras de la Igualdad y la No Violencia. Las 2 200 mujeres recibirán capacitación en paralelo a su acción territorial por un equipo técnico de pasantes, titulados o con experiencia en el trabajo territorial que también fungirán como beneficiarios del Programa Social, a fin de avanzar no sólo en la ampliación de la red, sino en el proceso de información, sensibilización y ejercicio de sus derechos humanos (RORedMujeres, 2020).

Cabe señalar que las mujeres partícipes de este programa, y según su papel, ya sea como coordinadoras de zona, impulsoras o como equipo técnico, recibirán ministraciones mensuales (Tabla 32). Lo anterior busca que se logre:

Promover procesos participativos y organizativos de mujeres en la modalidad de multiplicadoras para el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de sus derechos y la apropiación de la ciudad, sus colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales desde una perspectiva de género, incluyente y democrática que contribuya

al fortalecimiento de su autonomía física, económica y política (RORedMujeres, 2020).

Estas acciones también tienen como objetivo generar un documento de sistematización de los diagnósticos participativos de las redes de mujeres por alcaldía para identificar el tipo de violencias, sus manifestaciones y zonas de peligro (RORedMujeres, 2020).

Entre los diversos temas a difundir por parte del Equipo Técnico se encuentran los siguientes: elaboración de diagnósticos participativos, perspectiva de género, orientación comunitaria para la prevención de las violencias de género, liderazgo y autonomía para las mujeres, organización y gestión territorial, salud emocional y corresponsabilidad en los cuidados.

Asimismo, el Equipo Técnico tiene como fin realizar un diagnóstico por alcaldía a través de una metodología de participación-acción con cada uno de los grupos de mujeres conformados, en el que visibilizará el tipo de violencias, las zonas de inseguridad y la problemática social o las necesidades que requieren ser atendidas de forma corresponsable con las autoridades locales y de la Ciudad de México (RORedMujeres, 2020) (Tabla 33).

Este programa ha permitido identificar liderazgos de mujeres en sus respectivas comunidades y ha logrado multiplicar y obtener conocimientos para la prevención de la violencia de género; también ha permitido una capacitación constante de las mujeres respecto al tema y ha mejorado la capacidad de gestión territorial y la resolución de conflictos de manera pacífica entre los equipos de trabajo conformados por mujeres (Evaluación Interna Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia, 2019).

No obstante, la inseguridad pública aún es un obstáculo para la labor de las redes de mujeres, pues hay amenazas constantes a su integridad física en zonas y colonias de alto riesgo y vulnerabilidad social. Otra de las problemáticas es el

Tabla 32. Ministraciones de Red de Mujeres por la Igualdad y No violencia de la Ciudad de México.

Número de mujeres	Cargo	Ministración mensual
200	Coordinadoras de Zona	\$ 6, 000 pesos
2000	Mujeres impulsoras	\$1, 000 pesos
29	Equipo técnico	\$ 10, 000 pesos

Fuente: elaboración propia con base en Evaluación Interna Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia (2019).

condicionamiento de la participación por parte de algunas mujeres a la obtención de apoyos económicos.

Como se ha analizado, se trata de la presencia de la participación ciudadana por la vía institucional y mediante políticas públicas que tienen como fin generar un desarrollo de la comunidad por medio de incentivos económicos. Se trata de un programa preventivo para idear estrategias y respuestas ante la violencia de género; es también un proyecto que se apega a la lógica de una instancia intraestatal pero que se acerca más a la socioestatal al darle mayor peso a la participación de las mujeres en su comunidad.

La existencia y creación de estas redes son una expresión de cómo los gobiernos buscan a la ciudadanía para incorporarla como parte activa en la resolución de sus problemas, pues la realidad muestra la necesidad de la cocreación y colaboración entre diversos actores ante problemas tan complejos y alarmantes como la violencia de género.

Tabla 33. Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020.

Etapa	Responsable
Publicación de la convocatoria	Subdirección de Redes por la Igualdad
Recepción de solicitudes y selección de participantes conforme al perfil estipulado	Subdirección de Redes por la Igualdad
Capacitación del Equipo Técnico, conformado por los 29 pasantes, profesionales o técnicos o con experiencia en trabajo territorial.	Dirección General de Igualdad Sustantiva
Capacitación de coordinadoras zonales y promotoras por la no violencia en las 16 alcaldías	Dirección General para una Vida Libre de Violencia
Elaboración del diagnóstico participativo por Alcaldía	Equipo Técnico
Plan de acciones territoriales contra la violencia comunitaria (Acciones simbólicas)	Equipo Técnico
Evaluación participativa del proceso	Equipo Técnico en conjunto con la Subdirección de Redes de la Igualdad
Elaboración de Informes mensuales y final de proceso por Alcaldía	Equipo Técnico

Fuente: RORedMujeres (2020).

## **Notas sobre los proyectos sociales en marcha**

Entre los dilemas de la participación ciudadana mencionamos la problemática relacionada con la conformación de instancias mayormente consultivas que deliberativas. Desde la revisión de la forma en que se estructura la participación, los tres programas cuentan con mecanismos que favorecen la deliberación y la participación ciudadana.

No obstante, la intencionalidad de incorporar la ciudadanía en los procesos deliberativos no siempre resulta exitosa. Lo anterior se debe a varios factores, entre los que podemos mencionar los relacionados con la misma naturaleza de los programas cuya institucionalidad promueven instancias públicas de deliberación asociadas con los tipos interestatales o estatal-social.

La forma en que está estructurado el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario “Tequio-Barrio 2020” considera la instancia gubernamental, la Secretaría de Inclusión y Bienestar, para organizarse y comunicarse con la ciudadanía, con el fin de que los proyectos puedan concretarse. A través del vínculo entre el Comité Promotor Unificado, surgido de la asamblea de los vecinos de determinada colonia, y el Comité Técnico Mixto se observa esa relación de carácter socioestatal. Esto podría dar cuenta de que se promueven espacios de participación ciudadana; sin embargo, habría que cuestionar si se logra el desarrollo comunitario en las respectivas colonias derivado de este proyecto o sólo hay cambios particularmente en la imagen urbana, lo cual no es suficiente si se trata de generar esos lazos solidarios que pretende el programa.

Si bien se puede decir que legalmente los mecanismos de participación están abiertos, éstos no siempre conllevan deliberación en la toma de decisiones, ni tampoco se especifica de qué manera estas obras o mejoras incidirán en el fortalecimiento del tejido y la convivencia sociales. Por otro lado, una limitación que podría añadirse a la participación de la ciudadanía es el desconocimiento sobre información de carácter técnico, que sí posee el Comité Técnico.

Respecto al Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, observamos que mediante los órganos colegiados se busca la participación activa de la ciudadanía. No obstante, la misma naturaleza del programa que busca resolver el problema de los inmuebles dañados propicia una limitada participación circunscrita a la exigencia de los afectados que buscan recuperar sus espacios de vivienda.

Si bien se cuenta con una figura como el Consejo Consultivo, todo indica que se trata más bien de un enlace que brinda asesorías a las dependencias de gobierno, algo característico de una instancia intraestatal. Aun cuando sí es posible

escuchar a la ciudadanía, su participación es limitada por la carencia de conocimientos técnicos sobre el tema de las viviendas a reconstruirse y por la manera en que la comisión está estructurada, ya que depende principalmente de las instancias del gobierno de la Ciudad de México.

El Programa Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México tiene potencial para continuar con la construcción de redes en las cuales las mujeres puedan generar esa cohesión y espacios de convivencia para hacerle frente al fenómeno de la violencia de género. Y es que al capacitarlas para que se concienticen sobre la violencia que las rodea, se puede concebir que, en efecto, hay un mecanismo de participación en el que las instancias estatales podrían pasar a un segundo plano en tanto exista voluntad por parte de ellas de ser partícipes de este proyecto.

La virtud de este tipo de programas es que cuentan con un amplio potencial para su apropiación por parte de las mujeres involucradas y que logren replicarlo. De ser así, el programa podría transitar a ser una instancia más cercana al tipo social.

A continuación se proporciona un cuadro comparativo (Tabla 34) que rescata los resultados de acuerdo con los criterios de análisis (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011) de los tres programas del gobierno de la Ciudad de México ya descritos.

## **Consideraciones finales**

Los mecanismos de participación ciudadana aún se enfrentan a diversos retos que nos obligan a apuntar la mirada de análisis no únicamente en la cuestión formal-legal, sino también a observar y/o analizar qué ocurre en el plano real, cómo es que los actores se desenvuelven en sus contextos ante obstáculos, carencias o falta de incentivos que les impiden involucrarse en los asuntos públicos.

Los tres programas expuestos dan cuenta de la imperante necesidad por parte de las instancias gubernamentales de abrirse a la participación ciudadana, pues en un régimen democrático se espera que las decisiones de todo gobierno estén legitimadas por su población, pues de esa manera se pueden crear vínculos realmente democráticos que permitan, sobre todo en el contexto mexicano, resolver problemas de larga data.

La deliberación en la democracia mexicana se encuentra en ciernes, es un proceso que empieza a tomar forma producto de la paulatina democratización de la sociedad que aún es limitada por ciertos diseños institucionales propios de

Tabla 34. Resumen comparativo de los tres programas del gobierno de la Ciudad de México.

Clasificación IDP con base en Hevia <i>et al.</i> 2011	Programa de Mejoramiento Barrial “Tequio-Barrio” 2020	Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México	Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia en la Ciudad de México 2020
Intraestatales / Estatal - social	El tipo de organización que se desprende de la descripción del programa social, en relación a su vínculo con la sociedad y el gobierno mismo, permite caracterizarle en el tipo intraestatal pero con características de estatal-social, puesto que se invita a actores de la sociedad civil a participar, y una ventaja adicional es que tienen capacidad de voto. Dadas las características señaladas, podría definirse como un híbrido que incorpora diversos mecanismos de interacción entre instituciones.	Este programa se identifica entre uno intraestatal dada la constante interacción entre dependencias gubernamentales pero también posee características de estatal-social porque existen órganos colegiados, como el Consejo Consultivo, que buscan incidir en la toma de decisiones en este programa. En este programa se puede decir que existen instancias públicas de deliberación inmersas en la interacción intrainstitucional.	Es también un proyecto que se apega a la lógica de una instancia intraestatal pero que se acerca más a la socio-estatal al darle mayor peso a la participación e interacción de las mujeres en su comunidad.
Socioestatales	No aplica	No aplica	No aplica
Sociales	No aplica	No aplica	No aplica

Fuente: elaboración propia.

mecanismos de decisión de corte más autoritario. La democracia participativa es fundamental para que los actores gubernamentales puedan tomar decisiones en conjunto con los sectores interesados, pero se requiere mayor deliberación a partir del conocimiento e interés por las problemáticas locales.

Un avance, sin duda, es la puesta en operación de este tipo de proyectos, que al menos normativamente consideran mecanismos más cercanos a procesos deliberativos y de impulso hacia una ciudadanía sustantiva. Queda pendiente una evaluación con mayores elementos de análisis temporal.

## Fuentes

- Álvarez, L. (2019). *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México: UNAM/Juan Pablos Editor.
- Brugué, J. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. España: Ariel.
- Cameron, M. A., Hershberg, E. y Sharpe, K. E. (2012). *Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina*. México: Centre for the Study of Democratic Institutions/Flacso/Center for Latin American and Latino Studies.
- CPCM (Constitución Política de la Ciudad de México) (2019). Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion\\_Politica\\_de\\_la\\_Ciudad\\_de\\_Mexico\\_4.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_4.pdf) el 31 de octubre de 2020.
- Cruz, L. M. (2019). *¿Qué hacemos con el clientelismo? Constitución y participación en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- El Universal (2018). Anuncian renuncia de Mauricio Merino a Comisión para Reconstrucción. (16 de febrero de 2018). Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/anuncian-renuncia-de-mauricio-merino-comision-para-reconstruccion>
- Evaluación Interna Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia (2019). Recuperado de [https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Programas/Evaluacion\\_Interna\\_2019\\_Red\\_de\\_mujeres.pdf](https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Programas/Evaluacion_Interna_2019_Red_de_mujeres.pdf) el 31 de octubre de 2020.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). Introduction. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1-29). Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S. y Ávila, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 65-88.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCM) (2019). Recuperado de [http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908\\_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf](http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf) el 31 de octubre de 2020.
- Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México (LRICDMX) (2018). Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_PARA\\_LA\\_RECONSTRUCCION\\_INTEGRAL\\_DE\\_LA\\_CIUADAD\\_DE\\_MEXICO\\_1\\_1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_PARA_LA_RECONSTRUCCION_INTEGRAL_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO_1_1.pdf) el 31 de octubre de 2020.
- López-Leyva, M. A. (2017). *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, III(2), 219-244.

- Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012 (2012). México: Secretaría de Desarrollo Social-Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de [https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones\\_digitales/mejoramiento\\_barrial\\_2007-2012.pdf](https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/mejoramiento_barrial_2007-2012.pdf) el 31 de octubre de 2020.
- Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario "Tequio-Barrio" 2020 (ROPMBBC 2020) (2020). Recuperado de <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROP.%20Tequio%20Barrio.pdf> el 31 de octubre de 2020.
- Reglas de Operación Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia (RORedMujeres) (2020). Recuperado de [https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/programas/programa/programas\\_sociales](https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/programas/programa/programas_sociales) el 31 de octubre de 2020.
- Saltalamacchia, H. y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista mexicana de sociología*, 1, 31-97.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (SESNSP-CNPDPCC) (2012). *Los consejos ciudadanos de seguridad. Diagnóstico y guía de operación*. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Recuperado de <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/LCONSEJOSPRODUCTOFINAL.pdf> el 31 de octubre de 2020.



## **Capítulo 10. Procesos cocreativos en las ciudades. Una herramienta útil para promover la participación ciudadana en entornos vulnerables<sup>42</sup>**

*Karla Valverde Viesca*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

*Enrique Gutiérrez Márquez*

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Iberoamericana

*Dianell Pacheco Gordillo*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

*Fernanda Nieves Acosta*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

### **Introducción**

En los últimos treinta años, la urbanización del planeta ha convertido la ciudad en el espacio público más importante; es ahí donde ocurren la mayoría de las interacciones sociales, económicas y culturales. Tanto por el número de personas que habitan las ciudades como por la dinámica de explotación de los recursos que en ella se disputan, dichas interacciones producen tensiones que varían de acuerdo al contexto, pero también con base en los valores, necesidades, recursos disponibles y acuerdos sociopolíticos que cada una establece.

Para hacer frente a las tensiones que el proceso de urbanización genera, en las ciudades se puede observar una gran vitalidad y un continuo cambio en los arreglos institucionales. Entre los cambios más relevantes se encuentra la búsqueda de mecanismos que alienten el funcionamiento de la democracia, en sus diferentes

---

<sup>42</sup> Este trabajo presenta los resultados del Proyecto IG300118, Vulnerabilidad Socioterritorial y Proceso Metropolitano en la Región Centro de México, con financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM. Responsable: Dr. Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la UNAM.

niveles y dimensiones, para generar vínculos entre sociedad y Estado que promuevan la gobernabilidad; uno de ellos, sin duda, es la participación ciudadana.

La participación ciudadana está condicionada por los factores y valores sociales y culturales de la comunidad, por lo que la desigualdad también estará presente como determinante del funcionamiento o de la frecuencia en la participación. En ese sentido, las prácticas artísticas han sido un factor cultural importante en el ejercicio de esa participación y han utilizado distintas herramientas, métodos y medios para acercar las necesidades y expresiones comunitarias a la toma de decisiones.

En este trabajo se propone que la participación ciudadana, y en especial el diseño de políticas urbanas inclusivas cocreativas, puede ser una herramienta útil para superar algunas problemáticas sociales que se observan en las ciudades. En la primera parte de la reflexión se ofrece una mirada a la desigualdad como un factor causal de la vulnerabilidad socioterritorial que afecta a quienes habitan las ciudades. Después se presentan algunas ventajas que ofrece la democracia participativa en la solución de problemáticas sociales. En un tercer apartado se enfatizan algunas experiencias de cocreación en México.

### **La desigualdad como un factor determinante de la vulnerabilidad socioterritorial**

La desigualdad es un fenómeno que define los tiempos actuales de sociedades inmersas en el proceso de globalización cuyo transcurso deja a su paso costos y polarización social, seres humanos sin sentido de pertenencia y ciudadanos a medias que son desposeídos de una oportunidad para ser incluidos y tenidos en cuenta en el ámbito de la toma de decisiones. Se trata de un fenómeno que en las últimas décadas presenta incrementos en prácticamente todas las regiones del mundo, aunque con distintas velocidades y diferentes etapas de profundización.

Desde el ámbito de la economía, por ejemplo, son varios los autores que han llamado la atención sobre el aumento que la desigualdad ha tenido en las últimas tres décadas. Algunos la observan como un mal público que impacta en la cohesión social y las redes de confianza de una sociedad y, además, que genera problemas en la salud física y mental de las personas (Wilkinson y Pickett, 2009). Lakner y Milanovic (2015) mostraron, a través de lo que se denomina “curva del elefante”, que al inicio del proceso de globalización las clases medias de algunos países emergentes se beneficiaron, por ejemplo, en China, donde 800 millones

de personas salieron de la pobreza. Sin embargo, y de forma paralela, también se concentraron los ingresos en unos cuantos y se elevó el ingreso de la élite mundial.

En esta misma línea de reflexión, Milanovic (2017) muestra que durante el periodo 1988-2008 la concentración de ingresos se incrementó en el mundo por percentiles (grupos) de individuos y, con ello, 1% de individuos con mayores ingresos recibió una proporción dos veces más grande del crecimiento que 50% de la población mundial de menores ingresos desde 1980. Si observamos este comportamiento por regiones, es posible identificar que la desigualdad es relativamente más baja en Europa y alcanza su máximo en Medio Oriente. En 2016, la participación en el ingreso nacional de 10% de individuos con mayores ingresos, lo que se conoce como el decil superior, era de 37% en Europa; 41%, en China; 46%, en Rusia; 47%, en Estados Unidos y Canadá; 55%, en África Subsahariana, Brasil e India, y llegaba a 61% en Medio Oriente. Pero la divergencia más notoria se ve entre Europa Occidental y Estados Unidos. En términos de la desigualdad entre los ciudadanos es importante enfatizar que 1% de las personas más ricas a escala global recibió el doble de ingresos que 50% más pobre. Un estudio de Oxfam (Esquivel, 2015) indica que 26 personas poseen la misma riqueza que 3 800 millones. Recientemente, Pinketty (2019) muestra que las sociedades, tal y como se estructuran ahora en un marco de referencia neoliberal, están condenadas a vivir y profundizar las brechas de la desigualdad. Sin duda, sus indagaciones colocan este fenómeno como uno de los retos a resolver durante los próximos años y, por ello, entre otras cuestiones, es piedra angular de la Agenda 2030.

En Latinoamérica, la situación es aún más alarmante porque desde la década de los ochenta es la región más desigual del mundo. Con base en encuestas de hogares, al inicio de este siglo Ferreira y Walton (2005) reportaban que 10% de individuos más ricos recibían entre 40 y 47% del ingreso total en la mayoría de sociedades de América Latina, mientras que 20% más pobre recibía sólo entre 2 y 4 por ciento.

Para la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2020) son cuatro las dimensiones que estructuran la desigualdad social en Latinoamérica y son útiles para ilustrar su peso en la magnitud de las brechas, su permanencia y su reproducción: el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio. Con frecuencia, las múltiples dimensiones de la desigualdad se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, por lo que pueden afectar en particular determinados grupos de población.

En el contexto actual, la situación en el mundo no tendrá signos positivos. Con la emergencia sanitaria y la parálisis que ha sufrido la humanidad, la eco-

nomía mundial exhibió en 2020 una caída del Producto Interno Bruto mayor a la observada en varias décadas. Se prevé una contracción del PIB mundial en torno a 2%, con una mayor contracción en las economías desarrolladas que en las emergentes. Asimismo, la Cepal (2020) pronostica que la caída del PIB de -5.3% en promedio en la región será la peor en toda su historia, y ello puede compararse con las cifras experimentadas en la Gran Depresión de 1930 (-5%) y en los tiempos de la Primera Guerra Mundial en 1914 (-4.9%).

Lo anterior significa, entre otras cuestiones, que como en todo proceso, también en la globalización unos ganan y otros pierden, pero, para estos últimos, la desigualdad se presenta como una consecuencia que afecta y profundiza las inequidades que la propia lógica del capital trae consigo. Al respecto y desde el ámbito de la sociología política, Pierre Rosanvallon (2012) propuso entender la igualdad como una cualidad de la democracia y no como una cuestión de distribución de las riquezas. Desde este punto de vista, la desigualdad es el resultado de una alteración en la dinámica de la democracia; es decir que, por un lado, se produce un avance en la democracia como forma de gobierno y, por el otro, de forma paralela se genera un retroceso de la democracia como forma de sociedad porque las brechas sociales impiden el logro de espacios para todos y todas.

Así, la extrema desigualdad se manifiesta no sólo en una distribución del ingreso y la riqueza (Esquivel, 2015), sino como desiguales capacidades políticas y derechos sociales como el acceso a la salud, al agua, a una alimentación sana y a calidad ambiental en las ciudades y el campo. Se trata de desventajas acumuladas que afectan la vulnerabilidad socioterritorial de ciertos grupos de la sociedad (López, 2016).

En efecto, es posible advertir que las desigualdades sociales se perciben más en grupos populares que no cuentan con los mínimos básicos de subsistencia (alimentación, vivienda segura, empleo, salud y seguridad pública) y, en el caso de las ciudades, la urbanización de la pobreza profundiza la desigualdad. Ejemplo de esto es la Ciudad de México, donde la pandemia de COVID-19 afecta todos los ámbitos de la vida. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2020) señalan que 37.3% de la población ya se encontraba en pobreza laboral y que dicha cifra aumentará durante 2020 en 3.3-5.3%. Así,

las precarias condiciones de habitabilidad, el hacinamiento y las dificultades para acceder a los servicios básicos, en particular al agua potable, colocan a los sectores populares en situaciones de gran dificultad para enfrentar el distanciamiento social impuesto como medida para frenar la transmisión del COVID-19 [...] para

mitigar estas graves consecuencias debieran promoverse diversas actividades de Cocreación y coproducción que [...] permitan mejorar las condiciones de vida de los sectores populares (Merino, Valverde y Ziccardi, 2020, pp. 39 y 43).

Para hacer frente a los problemas de las ciudades, especialistas como Alicia Ziccardi (2008) refieren la necesidad de que los gobiernos diseñen políticas urbanas incluyentes. Se trata de estrategias que buscan establecer un vínculo de cooperación entre ciudadanos y gobierno para que juntos resuelvan problemáticas sociales. En otro apartado de este capítulo se presentan algunas formas novedosas para promover este vínculo, pero veamos primero por qué la democracia participativa es una opción para resolver entornos sociales vulnerables.

### **Por qué la democracia participativa es una opción para resolver entornos sociales vulnerables**

El tema de la participación ciudadana en Latinoamérica ocupa ya un lugar central en varios ámbitos de la sociedad. Desde una perspectiva jurídica, ésta se plantea como un derecho social, mientras que, desde el enfoque político, implica un papel sustantivo y activo de la sociedad para abonar en la arena democrática. En términos generales es posible advertir que la poca capacidad de las instituciones gubernamentales en la solución de demandas y problemas sociales alienta, desde hace varios años, la búsqueda de opciones entre las cuales los modelos participativos se presentan como una oportunidad para articular actores deliberativos y autónomos para impulsar el desarrollo en los ámbitos locales.

Las reformas electorales de 1996, 2007 y 2014 permitieron, entre otras cuestiones, que ciudadanos independientes de la estructura del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), y los propios partidos tuvieran un peso específico en la organización de los procesos electorales y la toma de decisiones fundamentales en el marco de las elecciones, lo que abrió de ese modo la participación ciudadana en la organización de la contienda electoral. Pese a ese avance en las reglas, los procedimientos y el propio arreglo institucional en el país y los logros que en su momento representaron un cambio sin precedentes, en un análisis retrospectivo, el balance en materia política-electoral dista mucho de los ideales que se persiguen para la elección de opciones políticas confiables y cercanas a los ciudadanos.

Es posible argumentar lo anterior porque la mayor parte de los ciudadanos ven las elecciones con cierta desconfianza, como algo lejano y ajeno, o peor aún,

como un proceso fuera de su alcance, tanto en la organización como en la elección de opciones políticas. Para lograr el tránsito hacia un régimen democrático es necesaria la construcción de instituciones y procesos políticos que integren e incluyan la pluralidad de expresiones políticas, culturales y sociales. Pero, al mismo tiempo, supone la posibilidad de resolver de manera efectiva varios aspectos de la vida política y social de las sociedades; entre ellos, destacan al menos cinco: 1. La consolidación de un Estado en el que los derechos humanos sean respetados por los gobernantes; 2. Establecer límites claros al crecimiento del crimen organizado y el narcotráfico; 3. Disminuir los niveles de pobreza en la población y promover una distribución de los ingresos; 4. Integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, y 5. Consolidar canales de transparencia y rendición de cuentas como elementos mínimos que se construyan por medio de políticas que beneficien vivir en comunidad y en sociedad (Gutiérrez, Larrosa y Sabido, 2017).

En el caso de nuestro país, la búsqueda de canales para alentar la participación de la ciudadanía tiene varios años y aunque en varias entidades federativas se han actualizado las leyes de participación ciudadana, es una tarea pendiente la creación de estrategias que permitan incorporar la pluralidad de los actores presentes en el espacio público. En otras palabras, transitar de los avances formales y procedimentales para la organización de elecciones a un verdadero proceso en el que todos y todas sean visibilizados, y sus voces puedan ser escuchadas para encontrar nuevos caminos para la adecuada organización de la vida pública y política del país.

Los retos no son menores y los cambios nos llevan a preguntarnos: ¿cómo establecer relaciones entre un gobierno con pasado autoritario y las exigencias por parte de la ciudadanía de una apertura democrática? ¿Qué alternativas tiene la sociedad mexicana para mejorar el marco de organización sociopolítica? ¿Contamos con mecanismos que orienten la construcción de políticas públicas que convengan a la seguridad nacional pero que no violenten los derechos ciudadanos? ¿Podemos garantizar la estabilidad económica de los mexicanos procurando una balanza en las relaciones laborales? ¿Cómo resolver el lastre que la pobreza le impone a la democracia?

En los estudios más ortodoxos de la ciencia política existen en el núcleo duro conceptos incuestionables, pero el día de hoy, y frente a las asimetrías y desigualdades sociales auspiciadas por la propia democracia, valdría la pena repensar ese arreglo institucional. Robert Dahl (2009) observa las democracias contemporáneas como el gobierno y la influencia *plural* de algunos en la toma de decisiones públicas y políticas. Lo relevante aquí es destacar que no se trata del gobierno de todas y todos. En relación con las instituciones, Dieter Nohlen (2007) sugiere

que aun cuando es posible proponer hipotéticos marcos y diseños normativos e institucionales, la falta de entendimiento del contexto específico, cultural, social y económico hará inoperantes y poco prácticos esos arreglos ideales.

Ambos fundamentos nos permiten voltear la mirada hacia lo que pasa en nuestro país, pero sumado a ello abren un debate indispensable para entender los problemas que debemos superar en el corto plazo. Tanto la lectura de Nohlen como la de Dahl nos permiten sugerir que al menos una parte del llamado desbalance institucional, la crisis del sistema político y la fragilidad de la democracia en México son efecto de procesos históricos de larga duración, pero también son resultado del desfase que existe entre los marcos jurídicos y el de diseño institucional con respecto de la vida cotidiana, así como la carga que tiene la noción de democracia y la imposibilidad de hacerla operativa para convertirla en un mecanismo que represente a la mayoría de los ciudadanos y deje de consolidar oligarquías que definen el destino del país (Valverde *et al.*, 2017).

Este déficit entre la representación política y la participación de la ciudadanía es una paradoja que debe ser atendida. Diferentes encuestas muestran que los ciudadanos tienen una mala impresión de la actividad de los políticos, las instituciones y los órganos de representación. Cuando la percepción general de la ciudadanía es que tanto los políticos como la política están inmersos en el terreno de la duda, la incertidumbre, la falta de información o, peor aún, cuando se les relaciona invariablemente con actos de corrupción, nos encontramos en un punto donde el problema radica no sólo en definir a quiénes se representa, sino también en conocer quién se siente representado (Gutiérrez, 2008).

Sin duda, la democracia representativa en el país nos obliga a encontrar nuevas fórmulas que no necesariamente coincidan con criterios de asignación o criterios numéricos y proporcionales a los niveles de votación, sino de aquellos que nos permitan profesionalizar el trabajo de la política. La intención sería que las minorías, los grupos excluidos y discriminados tengan voz en los espacios de discusión pública, porque solamente de esa forma se pueden integrar por fin discusiones de raza, pertenencia étnica y/o lingüística, género, preferencia sexual y muchas otras. Por ello parecería necesario reconocer que en el sistema de representación política actual no hemos encontrado una participación ciudadana activa en los asuntos públicos, pues hemos relegado el papel del ciudadano a los procesos electorales, de la misma manera que los ciudadanos han manifestado su malestar porque los representantes toman decisiones sin tenerlos presentes.

Tanto en el diseño como en el funcionamiento de las instituciones políticas no hay *automatismo*. Y es preciso tener presente que las virtudes particulares de los sistemas políticos, electorales y de gobierno no se reducen a las propias insti-

tuciones o a las nociones de derecho, sino que son el resultado de la conjunción de distintos factores como la situación histórica particular, la idiosincrasia y la cultura política, también específicas.

Finalmente, y no es un lugar común, la expresión más clara de dicha problemática se encuentra en la década de los ochenta y es conocida como la década perdida por su nulo crecimiento económico, pero también por la inequidad y desigualdad que la definieron.

Más de un cuarto de siglo ha transcurrido desde entonces y, a pesar de los esfuerzos emprendidos para contrarrestar dicha situación, los resultados no son alentadores en el espacio latinoamericano ni en México. Nuestro país se mantiene con profundas inequidades y desigualdades sociales que perpetúan las condiciones de exclusión para buena parte de la población. Un elemento que corrobora esta percepción es que 10% de la población mexicana más pobre participa con 1.0% del Producto Interno Bruto, mientras 10% de la población más rica lo hace con 43.1% (PNUD, 2015). Incluso otros estudios mencionan que para 2003 y 2012 se calculaba que 26.3% de la población total en nuestro país vivía con 2 dólares diarios o 1.25 en los años de referencia, respectivamente; pero, además, que 10% lo hacía tan sólo con 1 dólar al día.

La participación ciudadana es un elemento primordial para dinamizar los espacios locales, a través de ella, los ciudadanos en sus comunidades se involucran en la preparación, el diseño, la gestión y la evaluación de los programas de gobierno, pero, sobre todo, juegan un papel determinante en la toma de decisiones concernientes a los programas que tienen impacto directo en sus vidas. De la gobernabilidad democrática depende la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de las personas. Sólo a partir de una articulación entre la participación de la ciudadanía y el desarrollo de las funciones gubernamentales podremos hacer frente a los problemas que apremian a las sociedades en la actualidad (Cunill, 1995; Prats, 2001).

## **Experiencias cocreativas en México**

Como mencionamos líneas antes, las políticas urbanas inclusivas buscan establecer un vínculo entre ciudadanos y gobierno para solucionar algunos problemas sociales. En los últimos años aparecen diversas formas para alentar esta cooperación, entre ellas, resaltan al menos cuatro: la coproducción, la coconstrucción, la innovación social y la cocreación (Valverde, Lorencez y Mondragón, 2022).

En este trabajo enfatizamos la cocreación como un método en el que distintos actores promueven procesos de cohesión, pero también como procesos participativos que incluyen actores y acciones distintas que mediante programas gubernamentales pueden impactar en las relaciones entre personas que habitan zonas marginadas (Horvath y Carpenter, 2020, p. 6).

Con base en lo anterior, es posible entender de dos formas a la cocreación: la primera, como una metodología específica utilizada por distintos ejercicios participativos alrededor de problemas públicos; la segunda, como una forma de ejercer esa participación (Valverde y Pacheco, 2020). Existen otras definiciones que identifican el término “cocreación” (con minúsculas) para referirse a la participación de los clientes en los productos que consumían, y “Cocreación” (con mayúscula inicial) para ampliar e identificar la producción de conocimiento colaborativo entre tres tipos de actores: los investigadores, la sociedad civil y el gobierno o la iniciativa privada (Carpenter, Horvath y Spencer, 2021); se trata de un nuevo concepto que surge en el proceso de la globalización y que busca promover la sustentabilidad de las políticas urbanas.

Las prácticas cocreativas tienen un gran impulso en Europa y, al parecer, el gran reto en el siglo XXI es implementar en zonas urbanas esta metodología para armonizar la colaboración ciudadana, la inversión o la iniciativa privada con la gestión de los gobiernos tanto locales como nacionales. Este nuevo método por medio de acciones promueve un proceso de Cocreación a través del arte o la cultura visto como un medio o catalizador, lo que provoca conocimiento, auto-producción y desarrollo en la comunidad.

En el caso mexicano, es posible distinguir propuestas cocreativas que promueven metodologías y participación de la ciudadanía. En relación con la primera, algunos estados han incursionado en propuestas de cocreación entendidas como “el flujo activo de información e ideas de los diversos sectores de la sociedad, permitiendo la participación, involucramiento y empoderamiento en el desarrollo de políticas, creación de programas, mejora de servicios y enfrentar cambios sistémicos” (De Diego 2018, p. 1). En este sentido, existen políticas de cooperación internacionales en las que participa nuestro país, como el Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe, que promueve el Ministerio Federal de Cooperación Económico y Desarrollo de Alemania. Entre sus objetivos se establece desarrollar políticas públicas sustentables que modifiquen la conducta de las ciudades y los países emergentes o urbanizados.

Una muestra de colaboración que deriva de este fondo, y que en particular promueven Alemania, México y Paraguay, impulsa políticas públicas sustentables que benefician a la sociedad y también al medioambiente en los estados de

Puebla, Quintana Roo y Chihuahua. En este último, con la participación de la ciudadanía se elaboró el Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable de la Ciudad de Chihuahua (Implan, 2010; Implan, 2016), que brinda opciones en el sistema de transporte público por medio de ciclorrutas y mejoras en la infraestructura para la circulación peatonal a partir del fomento de medios autónomos de movilidad para reducir el porcentaje de contaminación y el tiempo utilizado en transporte por los usuarios.

En el caso de la Ciudad de México, la actual jefa de gobierno destaca en su Plan Ciudad de México: Ciudad de la Innovación y la Esperanza 2018-2024 (Sheinbaum, 2018) 12 puntos, de los cuales al menos dos se relacionan con un sistema de movilidad sustentable: el numeral 5, que promueve la movilidad limpia, segura y que disminuya tiempos de traslado, y el 11, asociado al desarrollo económico sustentable, preservación del medioambiente, disminución de la contaminación, apoyo al campo y protección del suelo de conservación.

Un ejemplo sobre la segunda forma de entender la cocreación como una manera de ejercer la participación ciudadana y asociarla con expresiones artísticas se encuentra en la experiencia del Laboratorio Ciudad de México (Labcd, 2013; Bonina, 2015). Se trata de una serie de propuestas que entre 2013 y 2018 articularon esfuerzos de la ciudadanía, la academia, el gobierno y la sociedad civil para promover la participación, la colaboración y la cocreación ciudadana. Uno de ellos, parecido al que se promovió en la ciudad de Chihuahua, es el Proyecto Ciudad Peatón, con tres ejes de acción: a) movilidad urbana sustentable, b) seguridad vial, y c) espacio público.

Ciudad Creativa es otra iniciativa del Laboratorio de la Ciudad de México, que tiene como propósito aprovechar la creatividad de los ciudadanos para generar planes de desarrollo que los ayuden. La infraestructura de este proyecto busca ser flexible e incluyente para promover la interacción de todos los actores y sectores de la sociedad. Su objetivo es potenciar espacios de creatividad para aumentar el intercambio, la comunicación, el desarrollo económico sustentable e integral y promover modelos de colaboración y gestión de políticas, así como apoyar a madurar la colaboración entre el sector público y el creativo.

Otros ejemplos importantes en la Ciudad de México los encontramos en algunos programas de la Secretaría de Cultura. En ellos se promueven actividades culturales y artísticas en barrios vulnerables que, en algunas ocasiones, orientadas con técnicas cocreativas, incluyen temáticas o dinámicas sobre problemáticas sociales que afectan a la propia comunidad. Sin duda habrá que analizar estas acciones para identificar, con estudios de caso, sus objetivos específicos y si requieren ajustes técnicos o teóricos para complementarlas.

Una de las experiencias de la que podemos también dar cuenta es la que se presenta en el Proyecto Horizon 2020. Ciudad Cohesionada: Abordar la Estigmatización en Barrios Vulnerables, en el cual participaron entidades académicas como la Universidad de Oxford Brookes, la Universidad de Bath, la Universidad Católica de Río de Janeiro y la Universidad Nacional Autónoma de México, y también organizaciones civiles tales como European Alternatives, Tesseræ y City Mine. Todas desarrollaron durante cuatro años teoría y metodología sobre la Co-creación en estudios de caso de Europa y América Latina que permitieran realizar algunas observaciones de buenas prácticas, oportunidades y riesgo sobre la propia práctica cocreativa en barrios urbanos vulnerables. En los resultados preliminares de este proyecto se han observado algunas acciones que, con otras nomenclaturas, han tenido lugar desde hace varios años en América Latina. La mayoría de ellas exploran formas participativas que incluyen herramientas artísticas.

Otra de las diferencias encontradas es que el arte, en la mayoría de las ocasiones, se utiliza como un medio de expresión o una herramienta que mantiene su área de interés en el arte y el desarrollo cultural. Sin embargo, cuando nos referimos a políticas públicas inclusivas y cocreativas, queremos que se expandan a otras áreas para reconocer las problemáticas, diferencias y similitudes en los entornos sociales y que ello permita a la comunidad un entendimiento entre todos los actores (Davies *et al.*, 2020).

Existen, dada la dinámica propia del quehacer político y las políticas públicas, retos importantes en la creación y puesta en marcha de aquellas políticas que pretenden ser inclusivas y que atraen la participación de distintos actores, principalmente los artísticos. Algunos de estos retos estriban en la posibilidad de que la comunidad se involucre en todas las etapas del proceso, lo cual puede confrontar a la autoridad con la visión que tenga sobre el comportamiento, los valores y las metas de la comunidad. Superar esto implica un diálogo abierto. Sin embargo, la comprensión del proceso depende, en buena medida, de la práctica cocreativa y que es por definición participativa e inclusiva; si este proceso se lleva a cabo, los actores podrán identificar que el reconocimiento de problemas, necesidades y soluciones es una acción conjunta que contrarresta desigualdades y vulnerabilidades, puesto que los coloca en una posición de diálogo abierto. En el Proyecto H2020 encontramos que la clave está en esa clase de reconocimiento que genere una práctica continua y con objetivos claros.

Las políticas públicas sustentables o la Agenda Verde que plantea el punto 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ciudades y Comunidades Sostenibles, es un paso muy importante para que estos temas sean parte de la agenda pública en todos los estados

del país (ONU, 2015). En el asunto de la sustentabilidad encontramos otro reto importante para la inclusión, pero en tanto sus problemáticas ya han estado presentes en las comunidades vulnerables por largo tiempo, entonces, quizá, sean estas propias comunidades las que estén más capacitadas para resolverlas y el reto no esté en ello, sino en la comunicación que se establezca para que los tomadores de decisiones reconozcan su experiencia.

## Reflexiones finales

De cara a los problemas sociales que enfrentan las sociedades y los retos que el proceso de urbanización impone para las ciudades, la participación ciudadana, y en especial el diseño de políticas urbanas inclusivas cocreativas, puede ser una herramienta útil.

En el diseño de las políticas urbanas no podemos ser omisos al contexto. En este sentido, la desigualdad se impone como un factor causal de la vulnerabilidad socioterritorial que afecta a quienes habitan las ciudades. En el caso de nuestro país, las brechas de desigualdad son profundas y acumulan desventajas. Hay algunas propuestas innovadoras que buscan, a través de diferentes dispositivos, proponer el involucramiento de la ciudadanía. Algunos ejemplos en el norte y centro del país resultan alentadores.

La evaluación y evolución de la Cocreación en las políticas públicas inclusivas aún está en un proceso de desarrollo. Sin embargo, es necesario decir que las experiencias artísticas y creativas forman parte de un entramado cultural en el que las comunidades pueden plasmar su sistema de valores. De esta forma pueden ser una herramienta participativa para expresar otro tipo de necesidades y conflictos que benefician el proceso de diálogo con los tomadores de decisiones y que en última instancia puedan concretar políticas públicas que superen la vulnerabilidad y la desigualdad de estos entornos.

## Referencias

- Bonina, C. (2015). *Cocreación, innovación y datos abiertos en América Latina: Lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo*. Iniciativa Latinoamericana por los datos abiertos. Recuperado de <https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/1.-Cocreacion-innovacion-y-datos-abiertos-Bonina.pdf>

- Carpenter, J., Horvath, C. y Spencer, B. (2021). Co-Creation as an Agonistic Practice in the Favela of Santa Marta, Rio de Janeiro. *Urban Studies*, 58(9), 1906-1923. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0042098020927964>
- Cepal (Comisión Económica para América Latina) (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID 19) en México*. México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)
- Cunill, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 4, 1-20. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición* (3a. ed.). Madrid: Tecnos.
- Davies, J., Osorio-Sáez, E., Sandoval-Hernández, A. y Horvath, C. (2020). Capturing the Impact of Co-Creation: Poetry and Street Art in Iztapalapa. En C. Horvath y J. Carpenter (Eds.), *Co-Creation in Theory and Practice: Exploring Creativity in the Global North and South* (pp. 271-290). Reino Unido: Universidad de Bristol.
- De Diego, L. (2018). Cocreación para la innovación: un nuevo reto para las ciudades. *Alcaldes de México*. Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/de-puno-y-letra/co-creacion-para-la-innovacion-un-nuevo-reto-para-las-ciudades/>
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. Oxfam.
- Ferreira, F. y Walton, M. (2005). *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* Colombia: Banco Mundial/Alfaomega.
- Gutiérrez, E. (2008). Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, análisis en el marco de la LVIII Legislatura Federal. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo en México*. México: UAM/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez, E., Larrosa, M. y Sabido, A. (Coords.; 2017). *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*. México: Editorial Itaca/Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno.
- Horvath, C. y Carpenter, J. (2020). *Co-Creation in Theory and Practice: Exploring Creativity in the Global North and South*. Reino Unido: Universidad de Bristol.
- Implan (Instituto Municipal de Planeación) (2010). Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable de la Ciudad de Chihuahua. Informe de Desarrollo y Evaluación de Alternativas. Recuperado de <https://bit.ly/3zCskkc>

- Implan (Instituto Municipal de Planeación) (2016). Plan de Desarrollo Urbano Visión 2040 (PDU2040). Recuperado de <https://implanchihuahua.org/PDU2040.html#Movilidad>
- Labcd (2013). Laboratorio de la Ciudad de México. Recuperado de <https://labcd.mx/>
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2015). La distribución global del ingreso. De la caída del Muro de Berlín a la Gran Recesión. *Revista de economía institucional*, 17(32), 71-128. Recuperado de <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n32.03>
- López, F. (2016). Desigualdades territoriales en la dotación, cobertura y acceso al agua en la Ciudad de México. En A. G. Aguilar (Coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI: Realidades y retos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, L., Valverde, K. y Ziccardi, A. (2020). Las desigualdades sociales de la Ciudad de México ante la pandemia del COVID-19. *Revista Ciencia*, 38(71), 39-43.
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial: Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2007). *Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo*. Buenos Aires: Rubinzal/Culzoni Editores.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2015). Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Pinketty, T. (2019). *Capital e ideología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015). Panorama general: Informe sobre el Desarrollo Humano 2015. Nueva York: ONU.
- Prats, J. (2001). *Enseñar Historia: notas para una didáctica renovadora*. Mérida: Junta de Extremadura-Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología. Recuperado de <http://www.redined.mec.es/oai/indexg.php?registro=009200120029>
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Sheinbaum, C. (2019). Programa de gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan\\_gob\\_nov\\_digital.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf)
- Valverde, K., Gutiérrez, E., Flores, J. A. y González, C. A. (Coords.; 2017). *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. UNAM/La Biblioteca/Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Valverde, K., Lorencez, L. P., Mondragón, G. (2022). El presupuesto participativo en el Pedregal de Santo Domingo. Una mirada desde la metodología de cocreación. En M. García (Coord.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México* (Tomo II) (en prensa). México: UNAM.
- Valverde, K. y Pacheco, D. (2020). Co-Creation Processes: Community Social Capital as a Factor for Advocacy. The Case of the Neighborhood Improvement Program in Mexico City. En C. Horvath y J. Carpenter (Eds.), *Co-Creation in Theory and*

- Practice: Exploring Creativity in the Global North and South* (pp. 121-134). Reino Unido: Universidad de Bristol.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*. España: Turner.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Revista papeles de población*, 58(14). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252008000400007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007)



# Capítulo 11. ¿Cultura para todos? Sí, pero no en todas partes...

*Pamela Ileana Castro Suárez*

*Héctor Quiroz Rothe*

Facultad de Arquitectura, UNAM

## Introducción

Si bien en la Ciudad de México existe una larga tradición de políticas públicas enfocadas a la promoción de la cultura como un factor de desarrollo social y humano, en la estructura metropolitana se reconoce una distribución profundamente desigual de los equipamientos culturales (EC) entre la ciudad central y las periferias. En este documento se reflexiona sobre las implicaciones espaciales y sociales de la distribución de los EC en el territorio metropolitano y se destacan algunas experiencias relevantes en zonas marginadas, pero sin pasar por alto la lógica imperante que durante décadas ha favorecido la centralización de la cultura.

El enfoque adoptado para este análisis se centra en la función social de los EC más que en reconocer y evaluar la eficiencia de su distribución territorial. Este estudio se orienta a identificar la manera en que las actividades culturales se aproximan y llegan a influir en la vida cotidiana de las personas y los usuarios y posibles usuarios.

## Antecedentes de la política cultural en México

La política cultural en México nace en el periodo vasconcelista, junto con la política educativa bajo la influencia mundial de la cultura masiva. Dicha influencia se incluyó como parte de la concepción del estado de bienestar, sobre todo derivado del segundo periodo entre las guerras mundiales, caracterizado por constitucionalizar los derechos sociales, con el objetivo de reconstruir y consolidar la idea de un “nuevo hombre” (Cárdenas, 2017). En los años 40 y 50, a nivel mundial se reconoce la necesidad de contar con una instancia autónoma dedicada a la

cultura, mientras que en México es hasta 1989 cuando se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), con un carácter de órgano rector de la cultura, así como el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca), con un objetivo de creación artística. Entre los años 70 y 80, el modelo evoluciona hacia la democratización cultural con el fin de reducir la desigualdad cultural y el objetivo es acercar la cultura a los ciudadanos. El Estado se reafirma como productor, gestor, promotor y regulador de la cultura (Ysasi, 2017). En los años 90, Europa adopta el economicismo cultural, se utiliza la cultura como pretexto para lograr proyectos de alto impacto urbano y detonar procesos de regeneración urbana a partir de la construcción de museos en edificios emblemáticos. En México, específicamente en la capital, se lanzan también equipamientos en este sentido, como el Papalote Museo del Niño o el museo Universum, y más tarde, en 2011, sucede lo mismo con el Museo Soumaya, Plaza Carso (Del Álamo, 2018).

Finalmente, en 2018, en la Ciudad de México se adopta la estrategia Pilares (Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes) orientada a acercar servicios a la población de menores recursos y en zonas con altas tasas de delincuencia. Su propósito es la impartición de cursos y talleres para desarrollar actividades educativas, deportivas o artísticas tales como terminar los estudios de educación básica, media y media-superior; adquirir conocimientos de oficios o de música, pintura, danza, arte, fomento de la lectura, y el reconocimiento y fortalecimiento de la personalidad e identidad en ambientes de paz. En abril de 2020, después de varios intentos, se aprueba la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, y su implementación formará parte del futuro cultural de los mexicanos.

México cuenta con una infraestructura instalada, que se puede equiparar con países como India, Reino Unido, Italia, España y China en cuanto a sitios de Patrimonio Mundial registrados en la UNESCO (Rodríguez, 2008). Sin embargo, la política cultural en materia de infraestructura no ha seguido una política de instalación de equipamientos homogénea, lo que trae consecuencias sociales y funcionales que no se inferen a simple vista. La intención de llevar cultura para todos parece ser más una postura teórica que práctica. El acceso a los contenidos, la infraestructura y los recursos no reporta mayores avances. Carlos Villaseñor (citado en Ysasi, 2017) afirma que persiste incertidumbre, insatisfacción e incoherencia entre la política y la práctica; y los más afectados en este proceso son los creadores (artistas, gestores, creadores, medios de difusión, trabajadores, públicos, entre los principales).

## Políticas y equipamientos culturales

Las políticas públicas se conforman de tres elementos principales: ideas o argumentos que las sustentan, instrumentos y servicios o acciones para llevarse a cabo. Rebón y Tasat (2015) proponen tres ejes de objetivos explícitos e implícitos para políticas culturales locales, que se muestran a continuación (Tabla 35).

Por otro lado, Carbó, López y Martinell (2015) definen seis funciones de los EC: social, educadora, de servicio público y servicios especializados, de conservación, de investigación y de desarrollo del sector cultural. La primera función se desglosa en cuatro subcategorías: participación en la vida cultural, cohesión social y fortalecimiento de la identidad, democratización y descentralización.

**Participación comunitaria.** Los EC pueden convertirse en la realización de necesidades ciudadanas identificadas y constituirse en una herramienta para acercar la cultura a las personas en la cotidianeidad.

**Cohesión social.** Los EC tienen la capacidad de convertirse en lugares para la realización de prácticas sociales a nivel local, y con ello se constituyen en elementos simbólicos positivos que a su vez influyen en la identidad personal y social de los usuarios. En colonias o barrios con deterioro social pueden convertirse en restauradores de cohesión social, pues son recintos denominados como el tercer lugar (Oldenburg, 1989; Bruxvoort, 2017; Gutiérrez, 2013), donde se pueden dirimir diferencias y desarrollar relaciones sociales positivas.

**Democratización.** Los EC pueden convertirse en el medio mediante el cual el Estado pone a disposición de todas las personas el acceso a actividades y prácticas artísticas como público, y también de los creadores para realizar sus proyectos culturales.

**Descentralización.** Los EC, en las áreas periféricas de las ciudades, son el medio para acercar las posibilidades de experimentar y reproducir actividades

Tabla 35. Clasificación de objetivos de las políticas culturales de los gobiernos locales.

Sociales	Políticos	Desarrollo Económico
Inclusión Social	Democratización	Producción / Emprendimientos
Distribución Social	Integración social	Inclusión Empleo
Reducción de la desigualdad	Reducción del conflicto social	Promoción del Turismo

Fuente: Rebón y Tasat (2015, p. 9).

culturales a sus habitantes y, con ello, desarrollar habilidades alternativas a las educativas o laborales que pueden permitirles el desarrollo de un sentido de logro y satisfacción muy necesitado, especialmente en niños y jóvenes. Con esto último podría ser canalizador y transformador de frustraciones originadas en el sector educativo.

La segunda función se refiere a la capacidad de la cultura para influir y transmitir valores culturales a individuos y comunidades. La tercera función tiene que ver con el acceso público de la cultura para su consumo, expresión o desarrollo profesional artístico. La cuarta función alude a la importancia de conservar bienes culturales. La quinta función se orienta a la función de resguardo y contención de información para el acceso y la generación de conocimiento. Por último, la sexta función se refiere a las posibilidades que se ofrecen a los creadores y artistas para la realización de sus actividades, y se relaciona a su vez con el surgimiento de nuevas empresas culturales.

En lo que se refiere a la práctica social, la función social y la función de reproducción de la cultura en relación con la implantación de la infraestructura para la cultura en el ámbito local son de especial interés en este análisis, ya que es donde se reproducen las prácticas sociales cotidianas, y éstas tienen la capacidad de convertirse en símbolos locales y ampliar la función social del territorio donde se localizan (Del Álamo, 2018).

En lo referente a los recintos, basándose en la teoría del tercer lugar, los sitios en las colonias en que vive la mayor población son donde suceden las interacciones comunitarias entre individuos del mismo o diferente grupo, y donde más probablemente pueden originarse o evolucionar como centros de estructuras sociales culturales locales. Por ejemplo, creación de eventos, organización de eventos de caridad, pequeños negocios, tianguis para la expansión de la calidad de redes sociales y creación o mejora de la provisión de capital social a nivel local (Oldenburg, 1989; Bruxvoort, 2017; Alcaraz, 2018).

### **Apuntes para una historia del arte comprometida socialmente en la Ciudad de México**

La participación de la ciudadanía en las políticas culturales es una manera de que sean socialmente más relevantes. La participación de grupos organizados en las actividades culturales soportadas por el Estado navega entre un ir y venir más acercado o alejado entre unos y otros. A continuación se presenta una breve revisión del quehacer artístico con fundamento social.

Los vínculos entre la producción artística de individuos y colectivos con proyectos institucionales, y sobre todo con procesos autogestivos de mejoramiento urbano en la Ciudad de México, poseen una larga tradición que se remonta al menos al periodo posrevolucionario, es decir, las décadas de 1920 y 1930. El contexto social y político de aquellos años favoreció la creación de escuelas de artes y oficios y la participación de una nueva generación de artistas que rechazaron los preceptos y cánones de la academia, tradicionalmente conservadora y elitista, en busca de una nueva estética inspirada en los valores del “arte nacional” de raíces mesoamericanas y virreinales.

En las artes plásticas, el movimiento emblemático de este proceso es el muralismo, el cual revitalizaba una tradición artística local cuyo origen se reconoce en el arte indígena y renacentista del siglo XVI. El arte mural cumplía una función instructiva al difundir masivamente la historia nacional y los valores de la Revolución mexicana que justificaban las estructuras de poder emanadas de este conflicto (1910-1921). La figura emblemática de este movimiento fue el pintor Diego Rivera (1886-1957), que encierra en su biografía la contradicción del artista de Estado y el activista político de oposición.

De forma paralela a los grandes proyectos plásticos patrocinados por el Estado y en el mismo contexto de efervescencia creativa y experimentación estética se reconocen iniciativas guiadas por el principio de llevar el nuevo arte a los espacios cotidianos del pueblo, el cual compartían con otras vanguardias artísticas de la época. Cronológicamente es el caso de:

**Movimiento estridentista (1922).** Integró a artistas gráficos, pintores, poetas y músicos entusiasmados por la exaltación de la vida urbana y la industrialización, con influencia de la vanguardia futurista italiana (Hijar, 2007, p. 29).

**¡Colectivo 30-30! (1928).** Sus integrantes promovieron un proyecto educativo en defensa de las escuelas de pintura al aire libre y los centros populares de pintura, antagónicas a la Academia de San Carlos. Realizaron exposiciones en lugares populares (Hijar, 2007, p. 59).

**Taller de Gráfica Popular (1938).** Produjo una obra de pequeña y de gran escala y por iniciativas evaluadas colectivamente (Hijar, 2007, p. 117).

**Frente Nacional de Artes Plásticas (1952).** Se trató de una unión de artistas y organizaciones artísticas para trabajar por las luchas populares. Compartieron una estética antiabstracta (Hijar, 2007, p. 131).

Un ejemplo de este tipo de intervenciones artísticas, documentado por la historiografía especializada, es el Mercado Abelardo Rodríguez, ubicado en una zona populosa del Centro de la Ciudad de México. Fue inaugurado en 1934 como un proyecto emblemático de la modernidad, a pesar de su arquitectura neoco-

lonial propuesta por el Estado en beneficio del pueblo. Se trata de un mercado moderno equipado con escuela, guardería, biblioteca y un teatro (el teatro del pueblo), cuyos muros en conjunto fueron intervenidos por los discípulos de Diego Rivera. Otro ejemplo, hoy desaparecido, fue la iniciativa de Frida Kahlo (1910-1954) y sus discípulos de pintar en 1943 los muros de la pulquería La Rosita, en el barrio Coyoacán. A pesar de ser casi una anécdota en la trayectoria de Kahlo, cabe señalar que los expendios de pulque son un espacio emblemático de la cultura popular que han sido estigmatizados socialmente durante décadas, por lo que esta intervención representa una referencia histórica de acciones artísticas en espacios urbanos marginales en la línea del artista libertario comprometido con las causas sociales.

El movimiento muralista se mantuvo vigente hasta los años sesenta, cuando una nueva generación de artistas inevitablemente rompió con esta tradición institucionalizada para abrir sus propios caminos y alejarse del discurso nacionalista y de la tendencia figurativa dominante. A pesar de esta fractura, que de alguna forma dio un giro hacia la figura del artista inmerso en su propia búsqueda estética, las iniciativas de otros artistas y colectivos implicados en movimientos sociales han continuado sin interrupción.

El libro *Frentes, coaliciones y talleres. Grupos visuales en México en el siglo XX*, de Alberto Hajar<sup>43</sup> (2007, p. 16), ofrece un panorama en orden cronológico de los grupos y colectivos artísticos duraderos y efímeros que incidieron indistintamente en movimientos más profundos. Señala también que los aparatos del Estado generan rutas de reproducción educativa y cultural convenientes para la ideología de la clase dominante. En este contexto se abren paso oportunidades para la creación colectiva, el arte en la calle o el arte popular a través de concursos y becas, que en algunos casos fomentan la organización de colectivos efímeros. Al mismo tiempo han existido colectivos vinculados a partidos políticos de oposición que trabajan como frentes en talleres de producción gráfica, propaganda, carteles, mantas, cómics, etcétera (Hajar, 2007, p. 18), cuyas acciones se localizan en sectores urbanos populares y marginales tanto en áreas centrales como en la periferia. Como en el caso de Diego Rivera, la contradicción parece ser una constante en

---

<sup>43</sup> De México (1935), teórico marxista y crítico de arte mexicano, cuyo trabajo se ha destacado en la historiografía del arte y la relación entre política y arte. Discípulo y heredero teórico de David Alfaro Siqueiros.

muchos casos en que el artista o el colectivo transitan entre la oposición a las estructuras dominantes y la asimilación de los discursos institucionales del arte.<sup>44</sup>

A continuación se mencionan otros grupos o colectivos documentados por Alberto Hijar, que manifestaron claramente su intención de intervenir en la ciudad y específicamente en sectores populares:

**Arquitectura Autogobierno (1972).** Grupo académico que, en el seno de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), vinculó desde una perspectiva crítica la formación tradicional de la arquitectura con la teoría urbana generada por la sociología neomarxista (Castells, Lefebvre, entre otros). Desde esta posición, promovieron y realizaron una arquitectura social y proyectos colectivos y de diseño participativo en zonas habitacionales marginadas.

**CLETA (1972).** Organización de teatreros que se vinculó con los movimientos populares más radicales, pero no tuvo mayor influencia en el ambiente construido.

**Tepito Arte Acá (1973).** Ha integrado en diferentes momentos a personas de diversos perfiles e intereses profesionales (gráfica, teatro, literatura, plástica), con un objetivo común: la necesidad de modificar su medioambiente vital, el barrio de Tepito, a través del arte y la cultura. Participó en proyectos de renovación urbana y habitacional. Sin posición política ni ideológica.

**El Colectivo (1976).** Incluía en sus inicios a miembros de Arte Acá. Buscaban impulsar un programa socioestético de tipo comunitario urbano y proponer alternativas de autoexpresión popular que se inscribieron dentro del arte público. Desde una postura antihegemónica colaboraban con organizaciones populares democráticas en lucha.<sup>45</sup>

**SUMA (1976-82).** Grupo experimental y de investigación de nuevos medios de expresión visual dentro del contexto urbano que respondían a las características de una sociedad subdesarrollada y dependiente. Experimentó con manifestaciones plásticas que buscaban superar la producción meramente formal, y enfatizó su carácter comunicador para incidir en un sector más amplio de la población.

---

<sup>44</sup> Alberto Hijar (2007, p. 19) concluye que las organizaciones artísticas parecen destinadas al desastre al citar el concepto de subsunción (capítulo VI inédito de *El Capital*, de K. Marx), que define como el proceso incluyente y deformante del capitalismo mediante el cual concreta orientaciones ideológicas capaces de expropiación de lo que apenas ayer parecía revolucionario o rebelde.

<sup>45</sup> Realizaron el proyecto Circuito Interior en una unidad habitacional de la colonia Portales, una propuesta de vinculación de la práctica artística con la vida cotidiana de una comunidad. Taller de gráfica infantil y mural transportable.

**Tianguis Cultural del Chopo (1980).** Nació como un bazar universitario de música, video y parafernalia de *rock* y otras corrientes musicales asociadas a tribus urbanas. Se formalizó como asociación civil para conservar su carácter de espacio cultural. Se instala los sábados en una calle de la colonia Guerrero.

**Taller de Documentación Visual (1984).** Sus fundamentos teóricos recuperan los principios del muralismo de la Escuela Mexicana de Pintura, con tendencia a elaborar arte público, un arte que va a la calle.

**Comité de Cultura Popular (1995).** Reúne promotores y organizaciones culturales independientes del municipio de Ciudad Nezahualcóyotl. Concibe el arte como práctica política e ideológica que posibilita la integración municipal en correspondencia con valores nacionalistas.

**Neza Arte Nel (1990).** Encabezado por Alfredo Arcos, muralista autodidacta del citado municipio.

Algunos integrantes de los grupos citados se integraron con el paso de los años en los circuitos institucionales del arte y la cultura, e impulsaron la renovación y la experimentación en la producción artística subvencionada de alguna forma por el Estado, pero también enfrentaron la crítica de una nueva generación de creadores en un debate interminable en el que se confundieron la ideología, los argumentos estéticos y los intereses de grupo a veces partidistas.

### *Contexto reciente*

A partir de 1988, los sucesivos gobiernos de México adoptaron el modelo neoliberal como una ideología hegemónica basada en los supuestos beneficios del libre mercado en lo económico, social y político, lo que ha propiciado una cadena de efectos sociales perversos que, de manera general, se resumen en la concentración de la riqueza en pocas manos y en el empobrecimiento de amplios sectores de la población. En el mismo lapso, México se convirtió en un país eminentemente urbano y sus ciudades son el reflejo de las contradicciones locales de este sistema económico y político. La progresiva privatización de los servicios públicos acrecentó las desigualdades sociales en el territorio. Hoy se reconoce que el urbanismo neoliberal ha generado ciudades cada vez más desiguales, en las que se reconocen enclaves privilegiados por la economía global y amplios sectores marcados por la precariedad y la pobreza. En esta transición, los vacíos dejados por el retiro del Estado benefactor fueron ocupados no sólo por la iniciativa privada, sino también por nuevos agentes que podemos englobar en el universo de la informalidad económica y que hoy explican en buena medida el funcionamiento de nuestras ciudades.

En el ámbito de la cultura, a pesar de los embates de la privatización neoliberal, se ha mantenido un sistema de recintos culturales públicos y centralizados que conviven con nuevos espacios culturales privados o concesionados, pero, sobre todo, con una sutil asimilación de una concepción mercantilista del patrimonio histórico y artístico. En este contexto, la Ciudad de México ha sido una excepción, ya que desde 1997 ha estado gobernada por alcaldes provenientes de partidos de izquierda, que han favorecido, quizás más en el discurso que en la práctica, las expresiones culturales alternativas, populares y de los pueblos originarios a través de programas y proyectos que se han mantenido a lo largo del tiempo. Uno de los proyectos más interesantes ha sido la creación de seis Fábricas de Artes y Oficios (Faros) localizadas en zonas de alta marginalidad de la ciudad. Además, la Secretaría de Cultura de la ciudad gestiona un conjunto amplio de espacios dedicados a la formación artística, la exhibición e incluso la experimentación en diferentes ámbitos. Algunos de estos espacios tienen resonancia a nivel nacional o metropolitano. Este universo se completa con 241 centros culturales cuyo ámbito de influencia se restringe a uno o varios barrios, en la mayoría de los casos, de carácter histórico y popular.

Otro ejemplo de las iniciativas promovidas por la Secretaría de Cultura fue el proyecto Arte Urbano Peatonal. Encuentro de Arte y Política en el Espacio Público de la Ciudad de México, coordinado por Samuel Mesinas entre 2008-2010 (Mesinas, 2012). El objetivo era tender puentes comunicativos entre el ciudadano y los espacios cotidianos, cuya herramienta de comunicación fue el arte, con la finalidad de propiciar entre los usuarios una reflexión sobre las formas de apropiación y resignificación del espacio público. El proyecto incluyó intervenciones de danza en el Metro, radio, fotografía con dispositivos digitales, video y escultura en espacios públicos emblemáticos de la periferia urbana.

En resumen, la Ciudad de México ofrece la mejor proporción de recintos culturales por habitante del país. El contraste con la periferia metropolitana y la localizada en el Estado de México es muy notable. Sin embargo, existen rezagos y deficiencias en la operación de los recintos culturales de la ciudad. La falta de presupuesto es endémica y en términos espaciales subsiste una concentración de equipamientos y oferta cultural en zonas de la ciudad que no son forzosamente las que concentran la mayoría de la población, ni las más cercanas a los barrios de alta marginalidad.

Los grandes proyectos museísticos de las últimas décadas han sido iniciativas privadas (Soumaya, Jumex, Papalote, Memoria y Tolerancia). El último gran centro cultural donde participó el gobierno de la ciudad (El Rule), ubicado en el Centro Histórico, es un ejemplo de la innovadora y cuestionable asociación con

intereses privados (Fundación Slim, American Express, World Monument Fund) en la gestión de un recinto que incluye una incubadora de empresas culturales y locales comerciales. En el mismo contexto no es difícil encontrar claras asociaciones entre proyectos artísticos “alternativos” o implicados socialmente con comunidades marginadas en barrios sujetos a procesos de gentrificación documentados. Así, el Centro y algunos barrios históricos (Roma, Juárez, Santa María la Ribera, Regina, Merced), que son la manifestación tangible de una parte importante de la historia y la cultura nacional, han sido intervenidos urbanísticamente para reposicionarlos como productos inmobiliarios asociados al sector turístico, las industrias creativas y los servicios de lujo. No es de extrañar que a la par se hayan multiplicado las disputas por el espacio público entre grupos vecinales y políticos y desarrolladores voraces.

Si bien los vínculos entre el diseño urbano y el arte público son históricos, el contexto del creciente empobrecimiento de amplios sectores de población en las ciudades, aunado al individualismo imperante y la banalización de las relaciones que daban sentido a la vida colectiva, han suscitado un renovado interés en el potencial transformador del arte desde el ejercicio de un urbanismo incluyente, para el que la participación amplia de los distintos agentes sociales resulta fundamental con el fin de alcanzar el objetivo de ciudades que permitan el desarrollo de sus habitantes desde una perspectiva humanista.

A continuación se presenta una propuesta de tipología de los equipamientos culturales y un análisis de su distribución territorial en la Ciudad de México.

## **La infraestructura cultural en la Ciudad de México**

Por otra parte, la Ciudad de México tiene la oferta más grande de equipamientos culturales por habitante en el país, representa 7.3% del producto interno bruto y ocupa 3.6% de la población económicamente activa (Piedras, 2015; Ysasi, 2017). Inegi (2019) reporta que 57.8% de la población urbana de 18 años y más asistió a obras de teatro, conciertos o presentaciones de música en vivo, espectáculos de danza, exposiciones y proyecciones de películas o cine. Existen 948 equipamientos culturales, 281 galerías, 241 centros culturales, 157 teatros, 155 museos, 144 auditorios y 113 Pilares (Gobierno de la Ciudad de México, 2019; 2020; Roa, 1 de octubre de 2020); todos ellos localizados en 339 AGEB,<sup>46</sup> que representan 14%

---

<sup>46</sup> Área Geoestadística Básica 2010 (AGEB)

del total de 2 432 AGEB<sup>47</sup> de la Ciudad de México. En las AGEB donde se encuentran EC habitan 1 205 116 habitantes, que representan 13.87% de la población de la Ciudad de México.<sup>48</sup> El restante 86% del territorio de la ciudad no cuenta con equipamientos culturales de ningún tipo y lo habitaban 7 485 214 habitantes en 2005 (Tabla 36 y Figura 27).

### Patrones de concentración de equipamientos culturales

La estructura territorial de los EC en la Ciudad de México presenta un patrón desigual: se identifica, por una parte, una acentuada ausencia de instalaciones culturales en 86% de la superficie de la Ciudad de México, no sólo en la periferia, sino en sus áreas intermedias y, por otra parte, dos grandes zonas altamente concentradas de equipamientos culturales. La primera está formada por los sectores Centro Histórico, Roma-Condesa y Polanco-Chapultepec; la segunda, por Coyoacán-San Ángel, seguidas en menor importancia de la concentración en equipamientos educativos como Ciudad Universitaria de la UNAM, en el sur, y el Casco de Santo Tomás, del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en el norte (Figura 27).

La mayoría de los EC se localiza en zonas de poblamiento de tipo habitacional medio y alto y en el Centro Histórico, así como en zonas de niveles de ingresos

Tabla 36. AGEB con equipamientos culturales.

No. Equipamientos Culturales (EC)	1-2	3-5	6-13	14-24	25-31	Total
AGEBs con número de EC	254	46	31	6	2	339
Población (habs)	967,243	126,350	102,418	8,459	646	1,205,116
Total de población en la cd.	11.13%	1.45%	1.18%	0.10%	0.1%	13.87%

Nota: población total de la Ciudad de México en 2005: 8 690 330 habitantes. (AGEB) Área Geoadministrativa Básica 2010.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2019; 2000; 2005).

<sup>47</sup> Con base en AGEB del 2010, y los Pilares no están localizados porque, de acuerdo con su propia definición, no se consideran propiamente equipamientos culturales.

<sup>48</sup> Cifra de población en 2005.

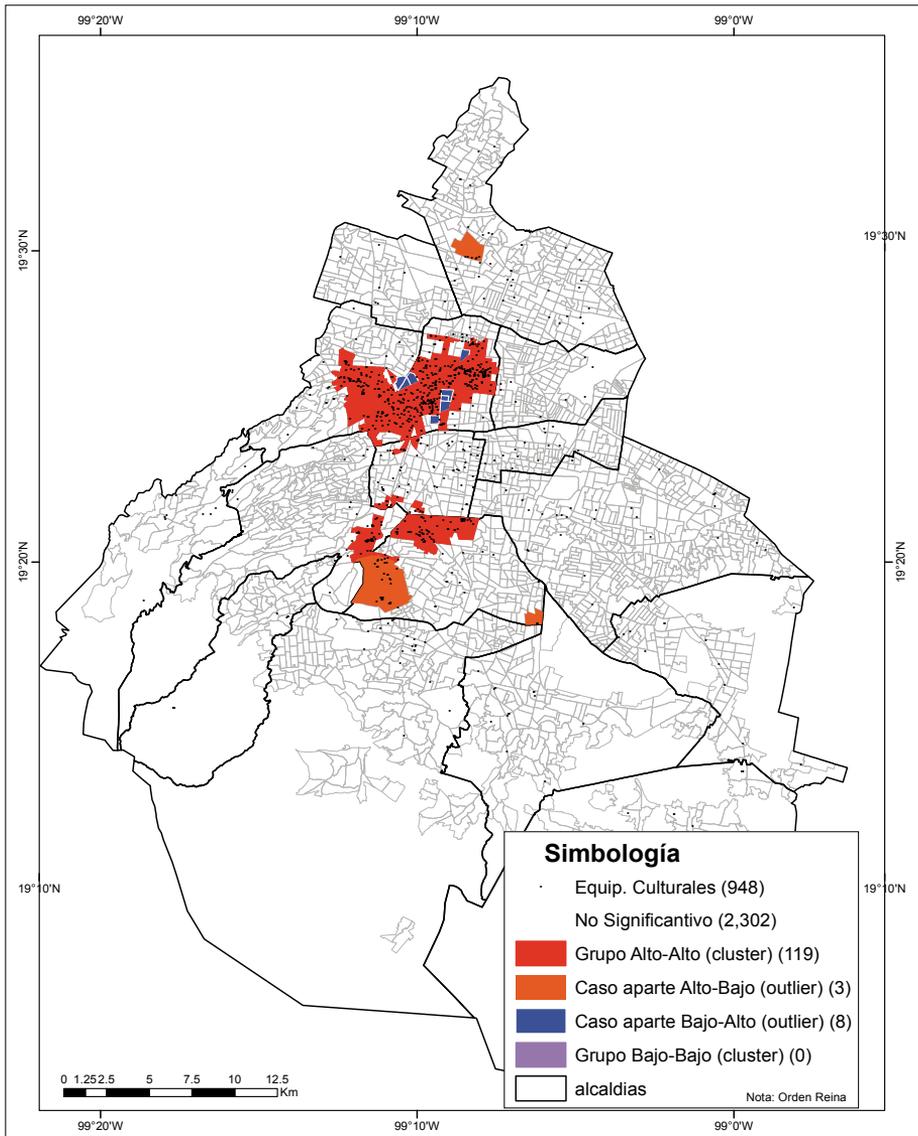


Figura 27. Aglomeraciones de equipamientos culturales en la Ciudad de México. Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2019).

A/B con 3% (A/B más de 100 000 pesos/mes), y C y C+ con 28% (+ entre 45-50 000 pesos/mes, y C entre 30-40 000 pesos/mes), correspondientes a los rangos de ingresos más altos de la ciudad. El restante 70% pertenece a los niveles de ingreso D, D+ y E (menos de 30 000 pesos/mes) (Figura 28).

En cuanto a la accesibilidad local de los equipamientos,<sup>49</sup> es decir, el nivel de conexión física que tienen con relación a la red de calles considerando sólo tres tramos a la redonda o de radio de donde se sitúan (Hillier y Hanson, 1984; Castro, 2008; García, 2013), sólo 14% de los EC está bien conectado, mientras que el restante 86% tiene diferentes grados; resalta que 59% se encuentra en un nivel de accesibilidad baja (Figura 29).

Derivado de la revisión histórica previa y una reciente investigación empírica sobre experiencias artísticas y culturales en la Ciudad de México enfocadas en proyectos de arte colaborativo (Castro y Quiroz, 2020), se realizó una clasificación de equipamientos culturales con base en cinco variables: jerarquía (nacional o local), dimensiones del inmueble, influencia territorial (metropolitano o barrial), ubicación (centro, periferia) y gestión administrativa (pública, privada o mixta) para empezar a entender el universo de equipamientos culturales en la Ciudad de México.<sup>50</sup>

Basado en lo anterior, se puede afirmar, por una parte, que los equipamientos locales de la Ciudad de México y los centros culturales privados independientes tienen el potencial de incidir más y de mejor manera en las dinámicas locales de los diferentes grupos de edad de los habitantes de la ciudad, derivado de sus características y su distribución territorial, ya que se encuentran cercanos a población de ingresos bajos y medios (Figura 30). Sin embargo, estos mismos son los que presentan mayor variedad de deficiencias en términos de recursos para su mantenimiento y desarrollo de actividades artísticas, así como escasez por su localización. Entre las causas están condiciones históricas y morfológicas que facilitan la comprensión de la operación de estas instalaciones. Por otra parte, aunque los museos nacionales en grandes recintos son importantes, no son los

---

<sup>49</sup> La integración local consiste en conocer qué tan directa o indirectamente está conectada cada calle de una red de espacios públicos considerado sólo tres calles desde cada línea axial (Jiang y Claramut, 2002, p. 297).

<sup>50</sup> Esta clasificación identifica seis tipos de EC: los de cooperación internacional, los grandes públicos nacionales, los grandes privados metropolitanos, los públicos universitarios, los públicos locales del gobierno de la Ciudad de México y los centros culturales privados independientes. Esta información se encuentra en el artículo "Equipamientos culturales y forma urbana. Los desafíos urbanísticos para el acceso a la cultura en la Ciudad de México", en proceso de publicarse.

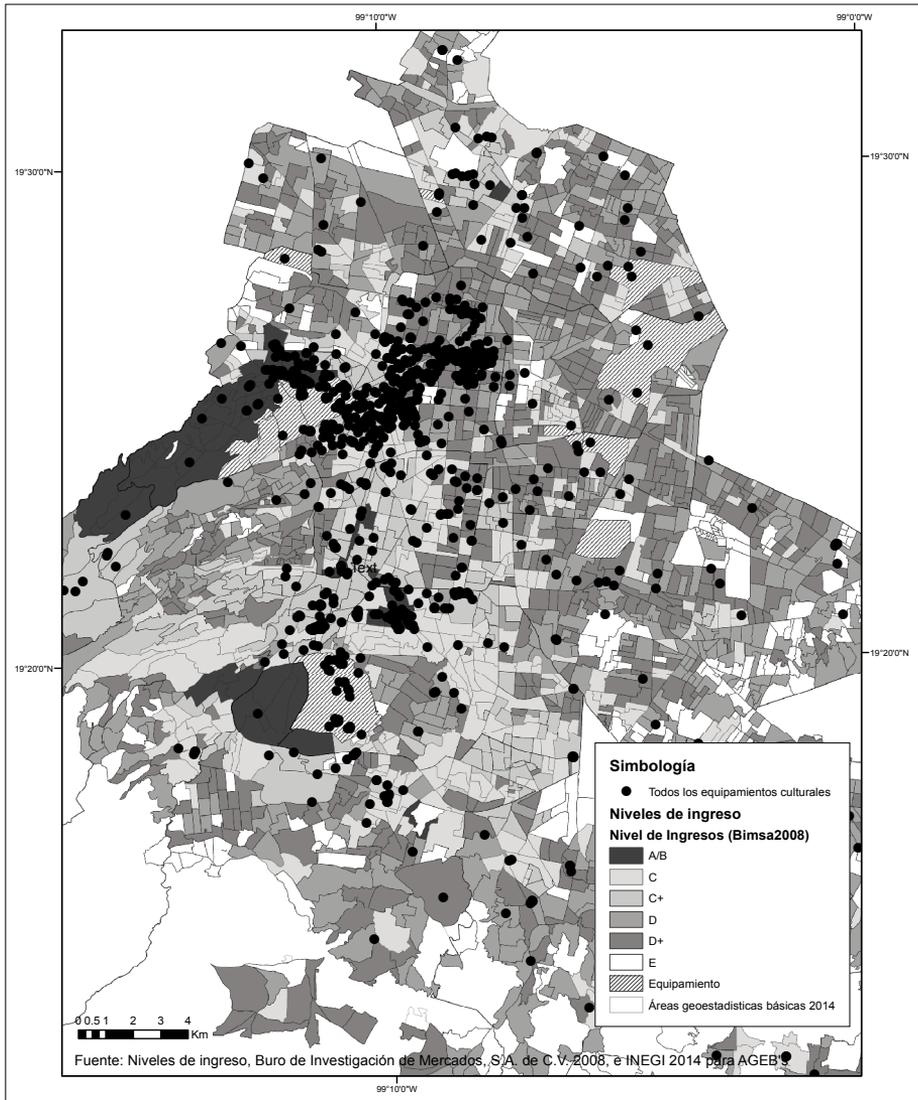


Figura 28. Localización de equipamientos culturales por niveles de ingreso (BIMSA). Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2019) y (BIMSA) 2008.

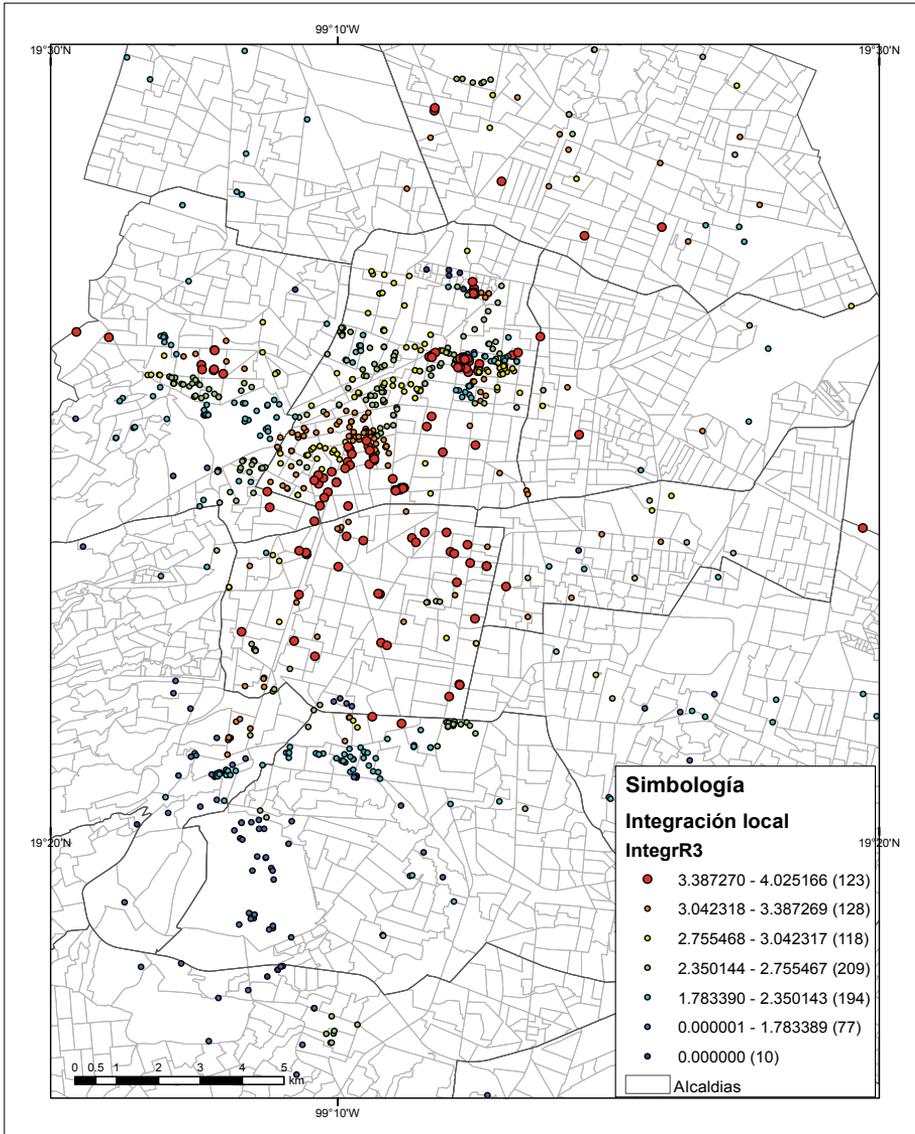


Figura 29. Accesibilidad local de los equipamientos culturales. Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México (2019).

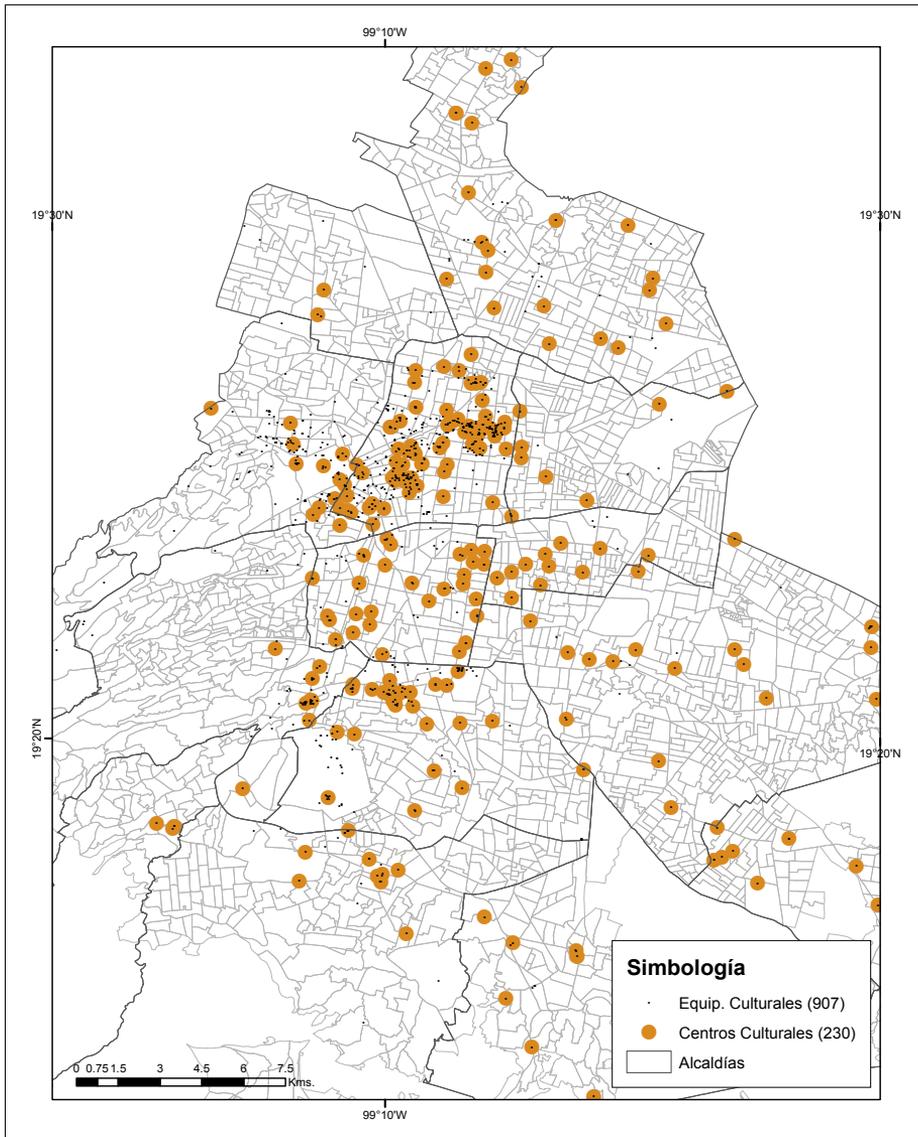


Figura 30. Distribución territorial de equipamientos y centros culturales en específico en la Ciudad de México. Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2019).

que pueden tener mayor carga significativa en el día a día de la mayoría de la población de la Ciudad de México, ya que su localización es un gran freno para su desarrollo y consumo de actividades culturales.

### **Implicaciones espaciales y sociales de la distribución de los equipamientos culturales**

La mayoría de estos espacios se concentran en sectores urbanos centrales alejados de las zonas periféricas donde se concentra la población con menos recursos. El patrón concéntrico tiene profundas implicaciones sociales, económicas y espaciales, principalmente en el desarrollo individual de las personas y en el desarrollo positivo de colectividades. Actualmente, como una manera de contrarrestar la situación de la oferta cultural local, se ha abierto la estrategia Pilares con el propósito de desarrollar actividades culturales y artísticas. Estas instalaciones, aunque en el concepto están contempladas las actividades artísticas, en la práctica están orientándose más como centros educativos con modalidad a distancia que como equipamientos culturales locales. Esto puede tener diversas causas, una hipótesis es la falta de un programa de política cultural que contemple una clara intención de desarrollo, recursos, profesores u orientadores e instalaciones apropiadas. Estos establecimientos estaban planeados para satisfacer las necesidades de jóvenes de 15 a 29 años, según fuentes oficiales, pero los grupos de población que acuden son adultos mayores y niños a partir de 6 o 7 años.<sup>51</sup>

La falta de una intención en la función social impacta más las colonias y los barrios más alejados de la concentración de EC identificada. La ausencia de lugares, tanto en zonas marginadas como en zonas habitacionales de nivel medio y bajo, para gestionar cohesión social y fortalecimiento de la identidad es devastador porque repercute en la imposibilidad de ofrecer un lugar donde se puedan desarrollar actividades alternativas para la población, en especial, niños y adolescentes. Estos equipamientos podrían constituir lugares para desarrollar habilidades más allá del desarrollo escolar que les permitan tener triunfos y desarrollo de capacidades que pueden ser una vía alternativa de satisfacción e identidad de desarrollo, progreso y afirmación de la autoestima. También éstos podrían constituirse en recursos alternativos de desarrollo comunitario que aminoren la anomia, favorezcan la integración de comunidades y sean escenarios de expresión para los artistas y creadores.

---

<sup>51</sup> Investigación en curso.

En términos de democratización y descentralización, los EC pueden constituirse como estructuradores de prácticas sociales e implantar proyectos de emprendimiento, producción artística y fuentes de empleo, y como presencia del Estado a nivel local donde la gente realmente tenga una alternativa de desarrollo accesible simbólica y físicamente.

## Conclusiones

La relevancia de la implicación de las personas en proyectos comunitarios, culturales o artísticos, incluso en intervenciones superficiales como la pintura de murales en paredes abandonadas, es apreciada positivamente por los habitantes de barrios sumidos en la lógica de la violencia asociada al crimen organizado. Se trata de experiencias que mejoran la comunicación entre vecinos, la formación en el diálogo y la elaboración de acuerdos que fortalezcan valores esenciales para una convivencia pacífica: respeto, tolerancia y solidaridad.

Evaluar el impacto social de estos proyectos es una tarea pendiente que requiere la construcción de indicadores y seguimiento en el tiempo. Sin embargo, el desafío es más complicado, el proceso de *place-making* es la forma de lograr lugares con carácter, identidad y estética que permitan a las personas equilibrar y ponderar sus acciones y comportamientos para brindar posibles nuevas formas de relación que transformen el sentido de su vida cotidiana. Pero no basta con lograr espacios públicos bien diseñados, el propósito es ampliar y brindar opciones y actividades nuevas y significativas a las personas en el ámbito público.

La responsabilidad de la apertura y la orientación social de instalaciones culturales en zonas no céntricas de la Ciudad de México radica principalmente en el gobierno, ya sea a través de la acción directa o mediante la facilitación de los mecanismos para el surgimiento de más iniciativas de particulares. Es necesario orientarse hacia la construcción de argumentos para crear una política pública territorial de la cultura que logre relacionar objetivos de desarrollo cultural en espacios públicos e inmuebles que respondan a las necesidades espaciales de las actividades culturales.

## Fuentes

Alcaraz, M. V. (2018). Latinoamérica: reflexiones sobre las infraestructuras y equipamientos culturales. En S. Catalán y A. J. González (Coords.), *Manual atalaya de*

- apoyo a la gestión cultural*. España: El Observatorio Atalaya/Universidad de Cádiz. Recuperado de <http://atalayagestioncultural.es/pdf/03.5EspaciosdeLaCultura.pdf> el 26 de septiembre de 2020.
- Bruxvoort, D. (2017). *Library as Third Place a Strategic Framework*. Reino Unido: University of Aberdeen. Recuperado de [https://www.sconul.ac.uk/sites/default/files/documents/3\\_18.pdf](https://www.sconul.ac.uk/sites/default/files/documents/3_18.pdf) el 10 de octubre de 2020.
- Carbó, G., López, T. y Martinell, A. (2015). *Los equipamientos culturales*. España: Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado de [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/79946/1/Losespaciosdelacultura\\_Losespaciosdeintervención-cultural\\_Módulo1\\_Losequipamientosculturales.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/79946/1/Losespaciosdelacultura_Losespaciosdeintervención-cultural_Módulo1_Losequipamientosculturales.pdf) el 25 de septiembre de 2020.
- Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf> el 26 de septiembre de 2020.
- Castro, P. (2008.) *The Impacts of Public Space Morphology on the Socio-Economic Performance of Mexican Housing Estates*. Tesis de doctorado. Joint Centre for Urban Design, Oxford Brookes University, Oxford.
- Castro, P. y Quiroz, H. (2020). Does Space Matter? Built Environments and Co-Creation in Mexico City. En Ch. Horvath y J. Carpenter (Eds.), *Co-Creation in Theory and Practice. Exploring Creativity in the Global North and South* (pp. 103-119). Reino Unido: Bristol University Press.
- Del Álamo, N. E. (2018). Los espacios de cultura, en apoyo a la gestión cultural. En S. Catalán y A. J. González (Coords.), *Manual atalaya de apoyo a la gestión cultural*. España: El Observatorio Atalaya/Universidad de Cádiz. Recuperado de <http://atalayagestioncultural.es/pdf/03.5EspaciosdeLaCultura.pdf> el 26 septiembre de 2020.
- García, R. (2013). *La accesibilidad como instrumento analítico para comprender la organización espacial de la Ciudad de México. Un estudio a dos escalas usando Space Syntax*. Tesis de doctorado. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-98efc6d302ddbea8bbe927fb4f79af00.pdf> el 18 de octubre de 2020.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). Sistema de información cultural. Espacios culturales. Recuperado de <https://sic.cultura.gob.mx> el 13 de abril de 2019.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). PILARES. Recuperado de <https://pilares.cdmx.gob.mx/inicio#mapa> el 28 septiembre de 2020.
- Gutiérrez, J. E. (2013). *Equipamientos culturales como factor de cohesión urbana dentro de los procesos de regeneración en la ciudad. El caso de la Filmoteca de Cataluña en el barrio del Raval*, Barcelona. Tesis de Máster. Universitat de Barcelona. Recuperado de [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/44870/1/GutierrezJuarezEduardo\\_parte1.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/44870/1/GutierrezJuarezEduardo_parte1.pdf) el 25 septiembre de 2020.

- Hijar, A. (Comp.; 2007). *Frentes, coaliciones y talleres. Grupos visuales en México en el siglo XX*. México: Conaculta.
- Hillier, B. y Hanson, J. (1984). *The Social Logic of Space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2005). II Conteo de Población y Vivienda, 2005. México.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019). Resultados del módulo de eventos culturales seleccionados/MODECULT. Recuperado de <https://datos.cdmx.gob.mx> el 28 septiembre de 2020.
- Mesinas, S. (2012). Arte y espacio público. En H. Quiroz y E. Maya. *Urbanismo. Temas y tendencias* (pp. 325-347). México: UNAM.
- Oldenburg, R. (1989). *The Great Good Place*. Nueva York: Da Capo Press Books.
- Piedras, E. (2015). Economía sombra. ¿Qué es y cómo se mide? Recuperado de <http://politicasculturales.com.mx/2014/cultura.html> el 26 septiembre de 2020.
- Rebón, M. y Tasat, J. (2015). La cultura como política pública: la gestión de la cultura a nivel local. En *XI Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-061/152.pdf> el 26 septiembre de 2020.
- Roa, W. (1 de octubre de 2020). Prevén 300 “Pilares” en la CDMX para finales del 2020. *Excelsior*, Sección Comunidad. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/preven-300-pilares-en-la-cdmx-para-finales-del-2020/1361095> el 1 de octubre de 2020.
- Rodríguez, F. (2008). Por una política cultural de Estado en México. *Casa del Tiempo*, I(IV), 16-20. Recuperado de [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/09\\_iv\\_jul\\_2008/](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/09_iv_jul_2008/) el 22 septiembre de 2020.
- Ysasi, G. (2017). *Una mirada a la historia de las políticas culturales en México: ¿de dónde vienen y en dónde están?* Recuperado de <https://observatoriodearteycultura.org/2017/05/26/una-mirada-a-la-historia-de-las-politicas-culturales-en-mexico-de-donde-vienen-y-en-donde-estan/> el 3 de octubre de 2020.

## **Capítulo 12. Coaliciones promotoras y la disputa por el modelo de ciudad: el caso de la Ciudad del Futuro en Los Pedregales de Coyoacán**

*Christian Amaury Ascensio Martínez*

*Aldo Ricardo Carrillo Jiménez*

*Israel Felipe Solorio Sandoval*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

### **Introducción**

La ciudad, como producto social, es resultado de la disputa entre valores e intereses divergentes. Ejemplo de esto es la forma en que, en décadas recientes, a medida que los intereses dominantes del capital se han impuesto en las instituciones de gobierno y han promovido una visión neoliberal del modelo de ciudad, han surgido procesos locales de resistencia opuestos a los valores capitalistas, que han propuesto prácticas como el consumo colectivo, la cultura comunitaria y la autogestión política de los bienes y recursos públicos (Portal, 2017).

Frente al conflicto, la ciudad deja de ser percibida como una forma espacial e irrumpe como un espacio disputado territorial y simbólicamente por diversos protagonistas individuales y colectivos. Si bien algunos problemas y controversias se resuelven en lo inmediato a nivel local, muchos otros configuran luchas políticas orientadas a transformar el significado de lo urbano mediante la incorporación de la perspectiva de quienes padecen sus distintas formas de opresión (Lezama, 2002, p. 385). Las movilizaciones urbanas emergen, por ende, como protagonistas de un cambio social orientado a modificar las relaciones sociales de dominación en la sociedad capitalista (Portal, 2017).

Como cualquier otra urbe de América Latina (Janoschka e Hidalgo, 2014), la deriva neoliberal en la Ciudad de México ha conducido a procesos de gentrificación/exclusión de la mano de megaproyectos que generan nuevas formas de desarrollo urbano y modificación en la apropiación y utilización del espacio (Delgadillo, 2012). En consecuencia, de forma similar a lo que ocurre en muchas

otras ciudades alrededor del mundo, los conflictos urbanos se han convertido en parte inherente de la dinámica socioterritorial de la capital del país.

Con este telón de fondo, el presente capítulo aborda el frustrado proyecto de la Ciudad del Futuro en Los Pedregales de Coyoacán (2013-2016) como un caso crucial para entender las visiones contrapuestas del modelo de ciudad. Con el uso del marco de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), este trabajo es un esfuerzo por profundizar el entendimiento de las movilizaciones urbanas como fenómenos de resistencia a las relaciones de dominación en la sociedad capitalista y su concepción alternativa acerca del modelo de ciudad. El objetivo es doble: por un lado, entender los valores fundamentales detrás de las diferentes coaliciones promotoras que dieron vida al conflicto en torno a la Ciudad del Futuro de Los Pedregales de Coyoacán; por el otro, analizar sus estrategias políticas como forma de aproximarse a la cancelación de este megaproyecto de la administración de Miguel Ángel Mancera (jefe de gobierno de la Ciudad de México 2012-2018).

El documento está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se introduce de manera general la discusión sobre la ciudad en las ciencias sociales y se abre paso al marco de coaliciones promotoras como herramienta para estudiar la disputa por ella. Posteriormente se contextualiza el desarrollo urbano en la Ciudad de México, así como el surgimiento y desarrollo de Los Pedregales de Coyoacán. Como componente central de este capítulo, a manera de cierre se detalla el conflicto urbano generado por el megaproyecto de Ciudad del Futuro, se analizan las visiones contrapuestas sobre el modelo de ciudad que arroja este caso de estudio y se plantean futuras líneas de investigación.

## **Coaliciones promotoras y la disputa por la ciudad**

En ciencias sociales existen diversos puntos de partida para estudiar la ciudad. Teóricamente, los fenómenos que concitan son tantos que no alcanza este trabajo para dar cuenta de los alcances y limitaciones de cada discusión. Empero, desde un punto de vista sociológico, las tensiones entre la conceptualización del derecho a la ciudad (Harvey, 2005; 2008) y los límites e imposiciones de la definición de ciudad global (Knox y Taylor, 1995) nos dejan ver las contradicciones entre los valores e intereses en las formas de habitar una ciudad que se construye día a día (Borja y Castells, 1997).

En décadas recientes, los debates académicos acerca de la ciudad han girado en torno a los efectos de la ciudad neoliberal. Como es bien sabido, a partir de

la década de 1970 tuvo lugar tanto el agotamiento del modelo industrial como la crisis del Estado de bienestar, lo que dio pie a transformaciones espaciales, sociales y culturales a gran escala que pusieron las bases para una reorganización territorial del poder económico conocido como orden neoliberal. En este contexto surge el concepto de “ciudad neoliberal”, la cual se caracteriza por:

el aceleramiento de los procesos de privatización y mercantilización del espacio público y su conversión en un ámbito cada vez más residual donde determinados espacios se estigmatizan, otros se degradan y algunos más se embellecen y ennoblecen, desarrollándose una ciudad crecientemente más segregada, más polarizada y con menos espacios en común donde sus ciudadanos puedan encontrarse, convivir y compartir (Monreal, 2016, p. 99).

Bajo este enfoque en particular, los mercados abiertos, competitivos y desregulados han sido considerados como el mecanismo más adecuado para el desarrollo socioeconómico de la región. Como resultado surgieron nuevas formas de producción, intercambio y consumo de bienes y servicios que, en conjunto, han generado una dinámica de “acumulación por desposesión”, donde la gestión urbana se caracteriza por la reducción de la intervención público-estatal y la ampliación de procesos de gentrificación en las zonas de alta densidad urbana y céntricas de las ciudades.

En la ciudad neoliberal, el capital privado se pone al centro de los procesos de desarrollo urbano, lo cual da pie a una dinámica neoliberal de transformación de la ciudad donde la exclusión es central en el proceso de acumulación de capital global, que segrega los barrios y colonias populares, agudiza la gentrificación de los centros históricos y genera procesos de suburbanización de las clases medias (Pérez Negrete, 2013; Monreal, 2016, p. 99). Sin embargo, mientras en la ciudad neoliberal dominan las lógicas de privatización, mercantilización y estigmatización de los espacios públicos (Monreal, 2016), sus efectos a su vez generan movimientos en que “la gente, desde su heterogeneidad de intereses, valores, creencias y formas de vida, resisten y lo resignifican, desarrollan estrategias para apropiárselo” (Monreal, 2016, p. 104). Teniendo esto en cuenta, es indispensable poner al centro de los procesos de transformación de las ciudades actuales el derecho a la ciudad, entendido como condición básica del humanismo y de toda democracia. Bajo este enfoque alternativo, ni el individuo, el grupo o la comunidad pueden ser definidos sin insertarlos en su contexto geográfico específico con sus disputas, valores e intereses. Es así como el derecho a la ciudad emerge como contrapro-

puesta al modelo de ciudad neoliberal, y es una propuesta teórica encaminada a la construcción de ciudades socialmente más justas (Harvey, 2008).

En contraste con las aproximaciones espaciales, el enfoque que sigue este trabajo es el de entender la ciudad como un territorio socialmente construido, donde las relaciones entre los sujetos se dan a partir de un conjunto de prácticas y representaciones elaboradas desde y sobre su relación con el territorio y su forma de habitarlo (Duhau y Giglia, 2013, p. 24). Empero, como ya ha sido explicado, este entendimiento está sujeto a disputas y visiones contrapuestas sobre el modelo de ciudad.

Como espacio social, la ciudad favorece el estudio de lo que Gabriela Merlinsky (2017) denomina productividad social de los conflictos: ante las presiones de la ciudad neoliberal, las movilizaciones en resistencia se “profesionalizan” en las competencias de las diferentes jurisdicciones de gobierno, el repertorio jurídico del que pueden disponer y los diversos ámbitos de la gestión urbana. Además, su repertorio de movilización, protesta y organización social también se diversifica.

En este marco, los conflictos urbanos se convierten en un observatorio de la disputa por los modelos de ciudad. Por una parte, se encuentran las representaciones predominantes acerca de la ciudad, promovidas por grandes corporativos financieros e inmobiliarios frecuentemente con la venia de instancias gubernamentales (Delgadillo, 2012); por la otra, están los movimientos sociales que son producto de la transformación urbana pero que al mismo tiempo generan nuevas formas de habitar y pensar la ciudad. En este contexto, el conflicto no sólo se reduce a disputas por la gestión de bienes y recursos, sino que implica también una disputa simbólica por el modelo de ciudad.

### *Ciudades y coaliciones promotoras*

Por la complejidad propia del objeto de estudio, los estudios en la materia bien han centrado sus investigaciones en los promotores de la ciudad neoliberal (Sabatini *et al.*, 2017; Díaz, 2015), o bien en los movimientos de resistencia (Portal, 2017; Janoschka, 2016; Casgrain y Janoschka, 2013). Como resultado, desde hace años se ha generado un conocimiento fragmentado pero acumulativo acerca de los diferentes actores que promueven uno u otro modelo de ciudad. Ante esta fragmentación del conocimiento empírico, el enfoque de *coaliciones promotoras*, propuesto por Paul Sabatier y sus colaboradores, emerge como una alternativa ideal para aproximarse al estudio de los modelos en disputa (Weible y Sabatier, 2017).

Originalmente pensado para estudiar el cambio político, este enfoque se ha convertido en una herramienta crucial para el estudio de problemas públicos en

los que el conflicto es intenso; se centra en entender y explicar las creencias y el cambio político cuando existe algún desacuerdo en torno a las metas o disputas técnicas que involucran múltiples actores de diferentes niveles de gobierno y sectores sociales (Weible y Sabatier, 2017). Como bien explican Paul Sabatier y Susan Hunter (1989), su concepción está basada en tres premisas: 1) el entendimiento del cambio político requiere una perspectiva temporal; 2) la mejor forma de pensar el cambio político es poner el foco de atención en los subsistemas políticos, la interacción estratégica de diversos actores interesados en un área política (entendida como territorio), y 3) las políticas públicas (o programas) pueden ser conceptualizados de la misma forma que los sistemas de creencias, entendidos como el conjunto de prioridades valorativas y supuestos causales sobre cómo realizarlas.

El modelo de coaliciones promotoras entiende al individuo como racionalmente motivado pero limitado por su habilidad cognitiva de entender el mundo; para simplificarlo, los individuos filtran sus percepciones a través de sus sistemas de valores (Weible y Sabatier, 2017). Integrada a partir de un sistema de creencias de triple capa, una coalición promotora puede ser comprendida como un conjunto de actores que comparten creencias y perspectivas que les permiten construir objetivos compartidos y delinear una agenda común (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Mientras que en un nivel superior está el núcleo normativo de creencias, entendido como los valores fundamentales que cohesionan los subsistemas políticos (por ejemplo, derechos individuales vs. colectivos), en un nivel intermedio se encuentra el núcleo de creencias políticas que determina la percepción sobre la severidad y las causas del problema, la orientación de las prioridades de actuación de la autoridad y la preferencia de instrumentos de política pública (Weible y Sabatier, 2017). En un nivel inferior, las creencias secundarias tan sólo marcan las preferencias de los actores acerca de las herramientas específicas del gobierno para alcanzar ciertos objetivos (Sabatier y Hunter, 1989).

Si bien la alineación de las coaliciones promotoras se determina por su sistema de creencias, su margen de actuación está constreñido por factores sociales más amplios, relacionados tanto con parámetros relativamente estables (atributos básicos del área en cuestión, distribución básica de los recursos naturales, estructura social y estructura constitucional) como con factores externos al sistema (cambios en las condiciones socioeconómicas, así como cambios en la opinión pública y en el gobierno o impactos de decisiones gubernamentales) (Weible y Sabatier, 2017). Bajo estas condicionantes, las diferentes coaliciones harán uso de sus recursos con el objetivo de influir en la política pública en cuestión, incluyendo decisiones legales, movilización de la opinión pública, información, movilización

social, recursos financieros y liderazgo social (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Cabe subrayar que los recursos de las coaliciones variarán a través del tiempo, elemento que afectará de manera considerable la capacidad de los actores de convertir sus creencias en decisiones públicas (Sabatier y Hunter, 1989).

Al aterrizar el marco de coaliciones promotoras a la disputa sobre el modelo de ciudad, Franquesa (2007, p. 129) sostiene que:

El proceso de gentrificación necesita de una fuerte narrativa legitimadora, desarrollándose prácticas discursivas mediante las cuales se quita o se añade valor a un determinado lugar, que moralizan y naturalizan lógicas económicas y políticas, crean consensos y que se expresan en términos higiénicos.

Por si esto no fuera suficiente, no son pocos los autores que señalan que la ciudad neoliberal sólo ha sido posible gracias a una gestión urbana dictada por los mercados pero instrumentada por el Estado. En este contexto emergen movimientos locales contrahegemónicos, lo que reactiva la disputa por el modelo de ciudad, como se verá más adelante.

### **Ciudad de México y sus Pedregales de Coyoacán**

Dicho lo anterior se establece que, al hablar de la ciudad, la discusión está en el marco de la identidad territorial como algo más que pura ontología. En el caso de la Ciudad de México esta inserción obliga a situar el objeto de conocimiento en el marco de los procesos estructurales que configuran los espacios urbanos, es decir, de cara a los amplios procesos de gentrificación que reestructuran espacialmente un área urbana y generan desplazamientos de los residentes con niveles más bajos de renta (Harvey, 2005).

Así las cosas, el crecimiento de la capital de México no puede entenderse de forma lineal ni homogénea, sino que ha sido estructurado a partir de varios modelos urbanísticos, de los cuales llama la atención en este trabajo el que define las colonias populares, pues permite establecer que los procesos históricos, políticos, sociales y culturales en la región dieron paso a la configuración de una modalidad de ciudad construida a partir de la informalidad jurídica, lo cual motivó la parcelación de lotes baratos destinados a la vivienda unifamiliar de autoconstrucción, como puede apreciarse en el caso del Pedregal de Santo Domingo (Rodríguez y Flores, 2020, p. 262; Duhau y Giglia, 2013), del cual se dará cuenta más adelante.

Para complementar lo dicho hasta este punto sobre las coaliciones promotoras en su perspectiva temporal y territorial, resulta necesario ubicar la discusión en el marco de los procesos estructurales que tienen lugar en Latinoamérica entre 1960 y 1980 y los efectos que tuvieron en la agenda pública. No obstante, estos procesos tienen efectos particulares en México y permiten establecer un punto de partida sustancial en las narrativas sobre el desarrollo y la construcción del territorio de la Ciudad de México.

De acuerdo con las coordenadas teóricas señaladas, para responder las preguntas que se plantean en este trabajo sobre el proceso de construcción y desarrollo del Pedregal de Santo Domingo es indispensable hacer un breve y sintético repaso al Movimiento Urbano Popular (MUP), pues sin este resulta difícil entender los sistemas de creencias, definidos como el conjunto de prioridades valorativas y supuestos causales sobre cómo realizarlas.

Recordemos que el entonces Distrito Federal (D. F.) fue habitado en su mayoría por población migrante de bajos ingresos que pudo acceder al suelo de las periferias urbanas a través de procesos irregulares de apropiación de la tierra: invasiones, paracaidismo, fraccionamiento ilegal de suelo no urbanizable y otras modalidades (Moctezuma, 1984).

Según lo anterior, se debe considerar que, a partir de 1960, la progresiva configuración de los elementos de la ciudad global con un modelo urbano neoliberal agudizó el malestar de ciertos sectores de la población del D. F. debido a la crisis de vivienda, a la insuficiencia en la creación de bienes y servicios en algunas zonas y a que, donde se contaba con ellos, fue constante y drástico su encarecimiento, lo cual agudizó el desplazamiento de la población con menores ingresos.

En conjunto, los factores mencionados y otros de menor calado fueron campo fértil para la asunción del Movimiento Urbano Popular (Moctezuma, 1984, p. 65), y si bien no es el único movimiento de relevancia en el centro del país, es particularmente relevante en la trayectoria de la invasión del Pedregal de Santo Domingo en los años setenta. Es necesario señalar que, durante ese periodo, el presidente de la República Luis Echeverría Álvarez cargaba con el descontento nacional e internacional debido a la represión estudiantil de 1968, por lo cual buscó asumir un papel conciliador frente a conflictos que parecían desbordarse en el interior del país. En ese escenario planteó la necesidad de regularizar la propiedad urbana en las recientes colonias populares donde los sectores con bajos ingresos adquirirían terrenos ejidales y propiedad privada no regularizada, como resultado de la ocupación por parte de organizaciones integradas al movimiento urbano popular.

Para cumplir sus aspiraciones, el presidente desapareció el Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1954, y lo sustituyó por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), que además de vigilar las necesidades de suelo urbano a nivel nacional, también tenía atribuciones para atender los problemas de vivienda de la fuerza laboral que no gozaba de las garantías en materia de seguridad social contempladas en el artículo 123 constitucional.

El Indeco buscó atenuar los conflictos populares que iban en ascenso en Monterrey, Chihuahua, La Laguna, Durango y Valle de México, por lo que desempeñó un papel de especial relevancia en el proceso de urbanización, toda vez que buscó incidir en las colonias de reciente creación, así como en el interior del MUP (Moctezuma, 1984, p. 67).

Hacia la década de 1970, los conflictos sociales en el plano nacional se mantenían en ascenso y las políticas generadas por el presidente López Portillo, tendientes a la disminución del gasto social, se sumaron a los ambiciosos planes de desarrollo urbano y a las políticas regionales que buscaban la consolidación de las megalópolis. Esto intensificó los procesos de reorganización territorial, y se privilegiaron zonas con mejor ubicación respecto a la ciudad central o a los polos de desarrollo propuestos por el gobierno federal (Duhau y Giglia, 2013).

En conjunto, estas acciones intensificaron los desplazamientos en las zonas céntricas del Distrito Federal y agudizaron las condiciones de rezago urbano y marginación de amplios sectores de la población, los cuales se replegaron en zonas que habían sido ocupadas en la inercia del MUP, que en el centro del país tenía como actores principales al Frente Popular Independiente (FPI) y la Unión de Colonias Populares del Valle de México, donde se aglutinaron los residentes del Pedregal de Santo Domingo.

Para no desviar la mirada hacia los debates que dan cuenta de las tensiones y contradicciones en la concepción de la ciudad, valga lo dicho hasta ahora para establecer que este tipo de colonias, que ahora se conocen como populares, son espacios urbanos donde los usos de la vivienda pasan gradualmente de un modelo unifamiliar a otro plurifamiliar que llega a combinar usos comerciales.

Por lo anterior, Santo Domingo constituye una colonia popular de rasgos informales, ya que frente a las disputas con los modelos neoliberales de ciudad, los pobladores fueron “creando, transformando, mejorando y dándole forma y expresión a su hábitat” (Hernández, 2007, p. 15); es decir, lograron desarrollar una identidad territorial de acuerdo con sus necesidades de habitar el territorio.

Lo dicho ayuda a comprender por qué Santo Domingo fue pensado como una respuesta a las necesidades de la clase trabajadora. No obstante, los procesos

que ayudaron a construir este territorio también pueden auxiliar a dar cuenta de que el modelo económico actual ha generado un impacto negativo en la independencia residencial, ha propiciado un modelo urbano que abre paso al mercado de servicios y ha recibido a nuevos residentes con perfiles educativos por encima del promedio de la colonia, lo cual, está probado, agudiza los procesos de gentrificación (Rodríguez y Flores, 2020).

Para concluir este apartado, los procesos de transformación del contexto generan formas de habitar la ciudad y además, producen, contienen y organizan el espacio urbano, lo que propicia formas características de relación entre el espacio público y el privado (Rodríguez y Flores, 2020, p. 263), lo cual establece un tipo de orden urbano específico.

## **La Ciudad de México como ciudad global**

En las últimas décadas, la capital del país se ha convertido en una ciudad atractiva para la inversión inmobiliaria nacional y transnacional, lo que ha dado lugar al planteamiento de megaproyectos habitacionales y empresariales y, en las últimas décadas, a la creación de Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes) en colonias de clase media y entornos urbanos populares. El objetivo explícito de tales iniciativas es aprovechar las zonas urbanas clasificadas como “deterioradas” —que se sitúan en zonas con características funcionales, conexiones de transporte e infraestructura de servicios— para la construcción de viviendas y servicios “modernos”. Estos proyectos urbanos de “promoción pública”, es decir, de carácter público y privado, se han sustentado además en distintas versiones de la Ley de Desarrollo Urbano para impulsar megaproyectos e inversiones inmobiliarias transnacionales. De esta manera han surgido figuras de gestión urbana similares a la figura del City Manager, donde el Estado aporta el suelo y la infraestructura, y los actores privados, el capital financiero (Pérez-López, 2019).

Un ejemplo concreto en ese sentido es la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo de la Ciudad de México (PROCDMX) creada en 2007 como una empresa paraestatal orientada a operar con capital público y privado la promoción de obras y servicios urbanos. Adicionalmente, en fechas más recientes (2013) se creó la Agencia de Gestión Urbana, encargada de coordinar las dependencias de gobierno, las empresas paraestatales y los fideicomisos, con el objetivo de promover un modelo de “Ciudad Creativa”, que promueve una noción de eficacia y eficiencia centrada en la “inteligencia urbana”.

En su momento, la PROCDMX se encargó de establecer alianzas estratégicas entre ciudadanía, empresas, gobierno y academia, con el fin de “recuperar, urbanizar y redensificar” las zonas y “elevar el valor patrimonial de sus habitantes” (PROCDMX, 2015); otro argumento fue la generación de plusvalías y nuevos centros urbanos capaces de integrar las zonas “intraperiféricas” a la metrópolis.

Conviene señalar que las llamadas Zodes, impulsadas por los sucesivos gobiernos locales, buscaron promover una ciudad compacta y densa capaz de atraer a nuevos pobladores, especialmente de clase media, y “revitalizar” áreas urbanas calificadas como obsoletas o deterioradas (Delgadillo, 2016). En ese sentido, el proyecto Zodes, anunciado por el entonces jefe de gobierno en diciembre de 2013, propuso cinco lugares de desarrollo estratégico en la Ciudad de México: Ciudad de la Salud en la alcaldía Tlalpan, Ciudad Administrativa en la alcaldía Cuauhtémoc, Parque Innovación o Ciudad del Futuro en Coyoacán, Ciudad Verde en Xochimilco y Corredor Cultural-Creativo en la alcaldía Cuauhtémoc.

Según la PROCDMX, las Zodes son áreas que se desarrollan mediante asociaciones estratégicas con el objetivo de generar inversión e infraestructura que permita recuperar, urbanizar y redensificar la zona de manera sustentable, así como dotarla de servicios públicos, conectividad y movilidad para elevar el valor patrimonial de sus habitantes (PROCDMX, 2015). El argumento central es que la iniciativa permitirá incidir con modelos de desarrollo urbano en la generación de plusvalías con modelos de distribución equitativos y la integración de las zonas desfavorecidas a la metrópoli, lo que mejorará la calidad de vida de sus residentes.

Un argumento recurrente para impulsar las Zodes es la alianza estratégica entre el gobierno, la ciudadanía, la iniciativa privada y la academia, con la finalidad de construir procesos coparticipativos que permitan hacer más valiosos los recursos de la Ciudad de México y promover el desarrollo económico, social y tecnológico de “nueva generación”. Con ello se pretende la creación de nuevos centros urbanos y la reconfiguración de la estructura urbana mediante la generación de proyectos de “alto impacto social”, con la intención de que las inversiones generadas a través de las Zodes permitan redensificar las áreas, en lugar de producir migraciones por el limitado acceso a viviendas, servicios y empleos cerca de los lugares de trabajo.

Al respecto, destaca el proyecto inicialmente conocido como Ciudad del Futuro y posteriormente llamado Parque Innovación Ciudad de México, pensado para construirse en la planta de asfalto ubicada en el área de Los Pedregales de Coyoacán, cercana al polo de desarrollo educativo, cultural y de investigación que representa la Ciudad Universitaria de la UNAM. En concreto, esta decisión

constituyó una iniciativa de colaboración y coinversión entre el gobierno, la iniciativa privada y la academia.

De particular relevancia fue la participación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Nacional Autónoma de México. El primero, a cargo de la evaluación económica del proyecto; la segunda, como integrante del comité técnico de vehículo de coinversión. Es decir, en su momento el proyecto fue concebido como un polo de desarrollo para un barrio que colinda con la zona universitaria del sur de la ciudad, caracterizado por posibilidades de alojamiento, servicios e infraestructura para estudiantes y personal académico.

Asimismo, se consideró el Parque Innovación como un instrumento para favorecer la vinculación académica, científica y tecnológica, con el objetivo de identificar y proponer soluciones a las principales problemáticas de la zona de Los Pedregales. Sobre este último punto, de acuerdo con la PROCDMX (2015), se contó con la colaboración del Massachusetts Institute of Technology (MIT) para aprovechar el potencial de captación pluvial con el fin de atender las demandas de abastecimiento de agua en la zona.

Además de los servicios, se propuso también la mejora de la movilidad mediante la ampliación de banquetas, cruces peatonales seguros, mejoramiento del sistema de transporte público y tejido vial, con el objetivo de favorecer la integración de las colonias al contexto urbano. Asimismo, se promovió la implementación de un programa de regularización de predios. Cabe destacar que en la “Respuesta al punto de acuerdo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de fecha 7 de julio de 2014” se destacó la participación de diversas instancias de gobierno, como las siguientes: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Transporte y Vialidad, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Sistema de Aguas, alcaldía Coyoacán, entre otros.

En términos generales, la iniciativa global postuló objetivos tales como inclusión social, desarrollo de espacios y servicios públicos, potenciación de la inversión social, ampliación de la calidad de vida, desarrollo y elevación del patrimonio público, promoción del desarrollo económico, social y tecnológico de nueva generación, promoción y atracción de la inversión nacional, generación de empleos y posicionamiento de la ciudad (PROCDMX, 2015).

Como se ha indicado a lo largo de este capítulo, la iniciativa de creación de Zodes no se encuentra al margen de una tendencia creciente en los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México veladamente encaminados a promover nuevos estilos de consumo para las clases medias y altas, propiciar el aumento de las rentas del suelo, establecer nuevos patrones de consumo y acelerar los procesos

de exclusión social. Esta visión centrada en los grupos acomodados de la sociedad ha generado preocupación creciente en el grado de independencia o subordinación de la política urbana al interés particular de los actores económicos, especialmente en los ramos inmobiliario, financiero, comercial y turístico.

El impulso al proyecto de las Zodes evidencia que los actores principales en los procesos de desarrollo urbano son los grupos financieros-inmobiliarios y el poder político. De esta manera, los apoyos gubernamentales a sectores estratégicos configuran espacios para la reestructuración del capital, los procesos productivos y los mercados.

Ahora bien, la idea de la capital del país como ciudad global no ha estado exenta de críticas y cuestionamientos. Por ejemplo, a partir de un minucioso estudio empírico, Christof Parnreiter (2002, p. 89) ofrece buenas razones para afirmar que la concentración de bienes y servicios abona a la fragmentación de una ciudad socialmente injusta, es decir, contraviene el derecho a la ciudad.

En efecto, el paisaje urbano de la Ciudad de México se caracteriza actualmente por ser costoso, exclusivo y excluyente para la gran mayoría de la población, especialmente en las zonas con mejor acceso a los bienes y servicios básicos. Con frecuencia, los argumentos centrados en la sustentabilidad y mejora de la calidad de vida han favorecido la promoción de grandes proyectos inmobiliarios y de consorcios empresariales que resaltan un modelo de ciudad compacta que termina siendo accesible únicamente para los sectores de clase media y alta. Estas iniciativas suelen anclarse a procesos de gentrificación planificada (Quiroz y Cadena, 2015), guiados por la colaboración entre inversionistas y políticos que comparten una visión de ciudad caracterizada por la segregación territorial y el *marketing* de la ciudad.

## **El caso de la Ciudad del Futuro**

Históricamente, la zona conocida como Los Pedregales es resultado de asentamientos populares en zonas comunales que desde los años cuarenta reflejaron los problemas urbanos generados por la modernización en México. Aunque los asentamientos se dieron en distintos momentos y condiciones (algunos auspiciados por grupos políticos y comuneros, otros de carácter independiente), en todos los casos dieron cuenta de los efectos del proceso de industrialización, la concentración política y económica, la migración del campo a la ciudad y el acelerado crecimiento demográfico, generando problemas de desempleo, carencia de vivienda y falta de dotación de servicios públicos, entre otros.

Desde su surgimiento, las colonias urbano-populares que conforman Los Pedregales respondieron a la falta de una respuesta global al problema de la vivienda (Duhau y Girola, 1990) mediante el acceso al suelo en zonas periféricas que se urbanizan y venden irregularmente, o bien mediante la abierta invasión, como sucedió en el caso de la colonia Pedregal de Santo Domingo (1971), resultante del asentamiento de miles de familias en terrenos propiedad de los comuneros del Pueblo de los Reyes.

Desde 1971 hasta la fecha, Los Pedregales han puesto en evidencia cómo los sectores populares han buscado resolver sus necesidades básicas en un contexto que se caracteriza por la producción capitalista de vivienda y la pretensión del control de los asentamientos urbanos mediante intermediarios sociales y políticos. Asimismo, este caso es paradigmático de la forma en que las movilizaciones urbano-populares expresan sus demandas, así como sus dinámicas organizativas intercomunitarias y los mecanismos de negociación con el Estado para mejorar sus condiciones de vida en la ciudad.

Estos esfuerzos generaron la coincidencia de grupos políticos, organizaciones oficialistas, militantes de grupos de izquierda, grupos cristianos articulados en torno a comunidades eclesiales de base, entre otros grupos y actores que favorecieron la articulación y a veces la ruptura entre residentes y gobierno. Lo anterior tuvo como resultado procesos organizativos centrados en asociaciones locales capaces de aglutinar movimientos amplios que buscan contraponerse a los esquemas burocrático-piramidales de los partidos políticos.

La experiencia acumulada por los habitantes de Los Pedregales atraviesa por procesos de conflicto entre residentes y comuneros y cacicazgos locales, especialmente porque el esfuerzo comunitario para hacer habitables las zonas valorizó el suelo y lo volvió objeto de codicia por distintos actores de la sociedad. Este valor se incrementó aún más como resultado de férreas luchas y negociaciones de las organizaciones populares para regularizar los predios, dotar de infraestructura de transporte y servicios, pavimentación de calles y banquetas, así como autoconstrucción de las viviendas, de tal manera que la organización popular se articuló gradualmente en una Unión de Colonos, caracterizada por reuniones periódicas para analizar y coordinar el movimiento.

Es así como la lucha por la vivienda y los servicios públicos se tradujo en reflexiones sobre los derechos de ciudadanía, la democratización política y la necesidad de superar desigualdades estructurales (Castro, 2017). Ejemplo claro de esto es la implicación de la organización comunitaria en la toma de decisiones de carácter político y en la determinación de los usos deseables de la ciudad (Melé, 2014). Lo anterior reconfigura el significado de “ciudadanía” y lo pone en

práctica mediante la apertura de espacios de participación efectiva, el análisis y la utilización de los recursos jurídicos y la producción de expectativas acerca del espacio urbano.

## **Dos modelos de ciudad en disputa a nivel local**

El conflicto particular entre las Asambleas de Los Pedregales y el proyecto Ciudad del Futuro contrapuso dos modelos de ciudad: la capitalista propuesta por la coalición promotora de las Zodes y el modelo compartido por las asambleas vecinales, resultante de sus procesos históricos de organización y acumulación de agravios y triunfos.

El 23 diciembre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal un decreto de desincorporación para donar la Planta de Asfalto al proyecto Ciudad del Futuro. De acuerdo con Lara y Bolaños (2017), la fecha de publicación, al coincidir con las festividades navideñas, impidió a las y los vecinos reconocer a tiempo los problemas latentes de la iniciativa, de modo que iniciaron reuniones y asambleas hasta mayo de 2014, con una instancia de organización que llamaron Coordinación de Asambleas de Los Pedregales de Coyoacán. No obstante, fue hasta septiembre de ese mismo año cuando las asambleas recibieron un documento ejecutivo de difusión del proyecto con iniciativas habitacionales y comerciales flagrantemente violatorias de la Ley de Desarrollo Urbano de la alcaldía Coyoacán, puesto que se privilegió una visión excluyente de ciudad.

A partir de ese momento, la resistencia al proyecto de Zodes Ciudad del Futuro se materializó en convocatorias y difusión de información con apoyo de las redes virtuales como Facebook, Twitter y YouTube. Además, la Coordinación de Asambleas de Pedregales de Coyoacán creó un blog titulado “No a la Ciudad del Futuro”, en el cual se vierten distintos argumentos para rechazar la iniciativa por considerarla como una proyección urbana que sólo contemplaba los sectores con mayor poder adquisitivo.

Por otro lado, se presentaron también argumentos técnicos para evidenciar la poca funcionalidad del proyecto debido a una red de drenaje poco apta para grandes edificios, la escasez de agua en la zona y el impacto vial y ambiental de los grandes complejos habitacionales. Es interesante la afirmación de que la Ciudad del Futuro sería “espectacular”, con grandes edificios, pero dejaría sin agua a la mayoría de los habitantes de los alrededores.

Frente a la Ciudad del Futuro, las Asambleas de Los Pedregales de Coyoacán sesionaron en numerosas ocasiones durante 2015 y sus discusiones se centraron

en construir una propuesta alternativa para la recuperación del predio de la Planta de Asfalto. En las reuniones se expusieron los problemas relacionados con la vialidad, la destrucción del tejido social, la afectación comercial, los problemas de drenaje y el aumento en los riesgos de inundación asociados al proyecto. Como contrapropuesta afirmaron que el espacio podría resolver los problemas más urgentes de los pobladores de las comunidades mediante la recarga de acuíferos, la colecta de agua de lluvia, la creación de áreas verdes, la instauración de una planta fotovoltaica y la creación de un área para la salud, el deporte, la educación y la cultura.

Con base en tales exigencias, los habitantes de Los Pedregales solicitaron la derogación del decreto de desincorporación del terreno ubicado en Avenida del Imán 263 y su restitución al conjunto de los bienes públicos patrimoniales de la Ciudad de México, además de convocar a un foro público para discutir la pertinencia de las Zodes y, especialmente, el destino más adecuado, comunitariamente hablando, para la Planta de Asfalto. Esta oposición consiguió, a través de la movilización y las vías legales, la derogación del megaproyecto en 2016.

El involucramiento jurídico es digno de resaltarse, pues la alianza de Los Pedregales logró obtener el apoyo de abogadas/os interesados en el tema de la defensa territorial y los movimientos urbanos (Lara y Bolaños, 2017), lo que permitió trascender el sentimiento de derrota generado por el desconocimiento y la recurrencia a instancias que rechazaban o no daban continuidad a las demandas por no ser competencia de su jurisdicción. Frente a esto, la implicación de abogadas/os permitió dar un giro legal al asunto y encontrar una alternativa jurídica para la revocación de la iniciativa, con lo que se impidió la implementación de la Zodes durante dos años con base en el artículo 47 de la Ley de Régimen Patrimonial y Servicio Público.

Como señalaron Lara y Bolaños (2017), se realizaron tomas y plantones para llevar a cabo asambleas informativas y diseño de acciones a realizar, así como eventos frente a la Planta de Asfalto para informar y sensibilizar a la comunidad sobre las implicaciones del proyecto. El 23 de diciembre de 2015, la Coordinación de Asambleas señaló en conferencia de prensa que se había cumplido el plazo para la implementación del proyecto y debía ser cancelado de acuerdo con la normatividad. Fue así como en enero de 2016, Miguel Ángel Mancera declaró la cancelación de la Zodes sin dejar de señalar la “politización” en torno al desarrollo del proyecto.

Diversos aspectos pueden destacarse de las narrativas expresadas por las/los representantes de las Asambleas de Los Pedregales, al señalar que aquello que los políticos llaman “cooperación” es en realidad “una subasta” de los territorios, la

historia y la riqueza natural. Denunciaron además la pretensión del gobierno de la capital del país de convertir la ciudad en una “marca” para la venta de espacios públicos y territorios, así como para la privatización del agua, la luz, las vialidades, el drenaje, la salud y la educación. Asimismo, puntualizaron que en estas iniciativas las/los habitantes de menores ingresos quedan al margen del acceso a los servicios públicos, pues estos se tornan productos alcanzables únicamente para los sectores con mayor poder adquisitivo.

Otro aspecto de gran relevancia es la aportación, por parte de la organización vecinal, de una definición de “desarrollo” contrapuesta a la del modelo Zodes (que interpretan como reducida a un parque temático o un lugar para la tecnología), centrada en la creación de clínicas, escuelas de calidad, áreas verdes y acceso al agua limpia. De esta manera, los habitantes de Los Pedregales no se posicionan únicamente frente a un problema concreto, sino contra un modelo que conciben como extractivista.

No es de extrañar que, al posicionarse ante el conflicto, los vecinos recurran a la memoria que se guarda en los residentes más longevos sobre la transformación de un entorno agreste en una zona apta para vivir (Rodríguez y Flores, 2020); este es un recurso narrativo para exigir un modelo de ciudad que les permita proponer y materializar proyectos comunitarios como alternativa a las iniciativas que sólo benefician a los grandes capitales y los sectores más opulentos de la sociedad.

En definitiva, la Coordinación de Asambleas de Los Pedregales de Coyoacán visualiza una ciudad ideal, dotada de espacios verdes y centros de salud, educativos y deportivos, con un acuífero que no sólo abastece a las colonias de la zona, sino incluso a otras alcaldías afectadas por la escasez, como en el caso de Iztapalapa. De esta manera, el modelo de ciudad que prefiguran cuestiona las relaciones de poder que impiden el acceso a los recursos naturales y las decisiones políticas que privilegian la disponibilidad de bienes y servicios para unos en detrimento de otros. En síntesis, lo que está en juego va más allá de un asunto ambiental o la disponibilidad de un servicio básico, se trata de una contraposición inconciliable entre dos modelos de ciudad.

No debe olvidarse que los habitantes han acumulado conocimientos sobre las razones de la disponibilidad y el aprovechamiento del agua y otros recursos básicos y, en consecuencia, una percepción de la escasez, la contaminación y el dispendio de dichos recursos como resultado recurrente de la desigualdad, la segregación y las estrategias de los sectores más favorecidos para acaparar tanto los bienes como los servicios públicos, muchas veces, con la venia de instancias y gobiernos locales (Schneidel *et al.*, 2018).

En consecuencia, las relaciones desiguales de acceso y poder se expresan en la experiencia cotidiana del medioambiente urbano (Loftus, 2009), y los conflictos urbanos repercuten en la toma de decisiones en torno a la producción, la distribución, la gestión, los costos y los cuidados de los recursos básicos en la ciudad (Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002). Cuando estos conocimientos son compartidos y legitimados, esto se observa en las narrativas que acompañan las asambleas vecinales que se constituyen como comunidades políticas (Martin, 2003).

Es así como los habitantes de los sectores urbanos populares reclaman su derecho a influir en las decisiones que afectan su vida cotidiana, y los recursos y servicios se convierten en materia de decisión política al cuestionar y disputar la legitimidad de los distintos actores que forman parte del conflicto. Las formas organizativas históricamente instauradas, la concepción de ciudadanía y la visión de ciudad articulada con el derecho a la vivienda y el acceso a los servicios básicos se contraponen, e incluso puede contrarrestar las iniciativas promovidas por las coaliciones promotoras de la ciudad global y su concepción de lo que significa calidad de vida.

## **Conclusiones**

La Ciudad de México es el producto de la constante disputa entre valores e intereses en confrontación. En ese sentido, al posicionamiento que ha adquirido el modelo neoliberal de ciudad en las últimas décadas, incluso con la venia de instituciones gubernamentales, se han opuesto procesos locales que resisten a los intereses capitalistas apelando a la cultura comunitaria y la autogestión de los bienes y recursos públicos, lo que configura un modelo alternativo de ciudad.

Está sobradamente documentado que los corporativos financieros e inmobiliarios se han aliado a instancias y actores de gobierno, con el fin de imponer lógicas centradas en la estetización, privatización y mercantilización de la vivienda y los espacios públicos, lo que constituye poderosas coaliciones promotoras que diseñan megaproyectos basados en una concepción unilateral sobre el significado de la ciudad y la calidad de vida.

Frente a esto, los actores movilizados en resistencia se han visto forzados a profesionalizarse en torno a las competencias de las instancias de gobierno, al repertorio jurídico del que pueden disponer, un repertorio de acción específico, y a las propuestas alternativas para la distribución y el uso de los bienes y servicios públicos, entre otros temas centrales en los procesos administrativos y de gestión

de la ciudad. Esta profesionalización incluye la apreciación crítica de momentos históricos en que los megaproyectos han redundado en amplios procesos de gentrificación que han dado lugar al desplazamiento de las/los residentes con menos ingresos y a un “embellecimiento” de la ciudad, una oferta de vivienda y un conjunto de dinámicas de entretenimiento y consumo que sólo están al alcance de los sectores más favorecidos.

En las últimas décadas, la Ciudad de México ha sido posicionada como una “marca” atractiva para la inversión inmobiliaria nacional y transnacional, lo que ha dado lugar a megaproyectos habitacionales y empresariales, muchos sustentados en el argumento de “revitalizar” o “recuperar” zonas “deterioradas” o “marginales”. En consecuencia, han surgido proyectos urbanos de promoción pública impulsados por coaliciones empresariales-políticas que buscan generar nuevos centros urbanos e integrar las zonas intraperiféricas a las dinámicas de la metrópoli.

Un ejemplo concreto fue el impulso de las Zodes, cuyo objetivo ha sido generar zonas de desarrollo económico y social en lugares estratégicos de la ciudad. Una de ellas es la llamada Ciudad del Futuro o Parque Innovación, pensada para desarrollarse en Los Pedregales de Coyoacán, una zona que ha intensificado la codicia de las grandes coaliciones promotoras debido a la ubicación que ha adquirido como consecuencia de la dinámica de urbanización, de tal manera que ha pasado de ser un área periférica a una central, cercana a la UNAM y con acceso a las rutas más relevantes de transporte de la ciudad.

La respuesta dada por las/los residentes de Los Pedregales frente a la Zodes Ciudad del Futuro ha sido el resultado de su experiencia organizativa acumulada históricamente, pero también del esfuerzo comunitario para familiarizarse con las dimensiones jurídicas y los aspectos técnicos relacionados con la producción, la distribución y el cuidado de los bienes y servicios públicos. Esto ha sido resultado de una relación multiactor que ha permitido afianzar estrategias innovadoras de movilización que tienen por objetivo la cancelación de megaproyectos excluyentes con base en requerimientos sociales y también normativos.

Esta organización y movilización logró la cancelación de la Zodes Ciudad del Futuro y ha prevalecido frente a conflictos más recientes, como el acontecido en avenida Aztecas 215 en el año 2016, cuando la constructora Quiero Casa decidió edificar un complejo de 377 departamentos. Este caso es paradigmático porque la excavación hizo visible un manantial muy grande que inundó la construcción, lo cual provocó que la empresa vertiera esa agua al drenaje en lugar de dar aviso a las autoridades. Al darse cuenta, las/los vecinos del Pedregal protestaron y la compañía buscó esconder el vertido de agua sin éxito. El resultado fue un conjunto de protestas que se tradujeron en un plantón llevado a cabo en abril

de 2016; se recibió la respuesta gubernamental de que se trataba de un drenaje fracturado y de aguas negras (Zambrano y Canteiro, 13 de diciembre de 2016).

Ante la presión vecinal, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la ciudad pidió a la UNAM realizar un estudio para analizar el origen del agua que se vertía al drenaje. Los resultados mostraron que provenía de un acuífero somero formado por la erupción del volcán Xitle. Estos resultados evidenciaron que el agua que la constructora desperdició durante más de un año pertenecía a ese acuífero que abastecía de agua a la planta potabilizadora que distribuye el líquido al sur de la ciudad. No se sabe a ciencia cierta la cantidad de agua que se desperdició, pero se calcula que pudo haber llenado tinacos para 219 000 familias (Zambrano y Canteiro, 13 de diciembre de 2016).

A partir de un plantón que duró siete meses, emergió la Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán, la cual, desde febrero de 2016 hasta la fecha, ha denunciado a las autoridades que califican como corruptas y al “cartel” inmobiliario responsable del desperdicio de grandes cantidades de agua apta para el consumo humano. La bandera que enarbolan se resume en el siguiente párrafo extraído de internet:

¡Agua para Los Pedregales y protección del acuífero para la ciudad!

Un pozo, necesitamos un pozo que abastezca la zona centro y alta de Santo Domingo. No un pozo para lastimar nuestro pedregal; lo necesitamos para que cada día al abrir la llave el agua baile en nuestras manos, nos colme la sed, nos limpie el cuerpo. No queremos un pozo para que se lleven el agua a los centros comerciales ni a los desarrollos inmobiliarios, lo necesitamos para que su agua siga llenando de vida al pueblo que ha sabido defender su territorio desde hace décadas y aún lo hace. Un pozo necesitamos, porque no queremos que el COVID-19 habite en nuestros hogares, porque a diario nos dicen “Lávate las manos”, pero en nuestros hogares no tenemos agua en la red. Un pozo donde se encuentra la llave de agua en Amezquite y Acatempa necesitamos Los Pedregales, porque sabemos que es viable, que el agua es un derecho humano y porque el agua es del pueblo.

## Fuentes

- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Casgrain, A. y Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile. *Andamios*, 10(22), 19-44.
- Castro, J. (2017). Conflictos y luchas por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. En M. L. Torregrosa (Coord.), *El conflicto del agua* (pp. 31-60). México: Flacso.
- Delgadillo, V. (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? *Andamios. Revista de investigación social*, 9(18), 117-139.
- Delgadillo, V. (2016). Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida. *Revista INVI*, 31(88), 101-129.
- Díaz, J. (2015). Gentrificación por la red: nuevos actores de clase en el Centro Histórico de la Ciudad de México. En V. Delgadillo, I. Díaz y L. Salinas (Coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina* (pp. 303-322). México: Instituto de Geografía-UNAM. Recuperado de [http://contested-cities.net/wpcontent/uploads/2016/01/2015\\_Gentrificacion\\_MEX\\_AL\\_14\\_Diaz.pdf](http://contested-cities.net/wpcontent/uploads/2016/01/2015_Gentrificacion_MEX_AL_14_Diaz.pdf)
- Duhau, E. y Giglia, A. (2013). *Las leyes del desorden*. México: Siglo XXI/UAM.
- Duhau, E. y Girola, L. (1990). La ciudad y la modernidad inconclusa. *Sociológica*, 5(12). Recuperado de <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/939/911>
- Franquesa, J. (2007). Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30(118), 123-150.
- Harvey, D. (2005). Una breve historia del neoliberalismo. Nueva York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4). Recuperado de [shorturl.at/nwU12](http://shorturl.at/nwU12)
- Hernández, J. (2007). Estética y hábitat popular. *Aisthesis*, 41,11-35.
- Janoschka, M. (2016). Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina. *Revista INVI*, 31(88), 27-71.
- Janoschka, M. e Hidalgo, R. (2014). La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica. En *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 7-27). Santiago de Chile: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Knox, P. y Taylor, P. (1995). *World Cities in a World System*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lara, N. y Bolaños, L. M. (2017). La construcción de espacios de participación ciudadana en la Ciudad de México y las implicaciones para el gobierno. El caso de las ZODES. XIV Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector. Congreso llevado a cabo en la Universidad Anáhuac, México.
- Lezama, J. L. (2002). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- Loftus, A. (2009). *Everyday Environmentalism: Creating an Urban Political Ecology*. Estados Unidos: University of Minnesota Press.
- Martin, D. (2003). "Place Framing" as Place-Making: Constituting a Neighborhood for Organizing and Activism. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3), 730-750.
- Melé, P. (2014). Transacciones territoriales: patrimonio, medioambiente y acción pública en México. México: UAM-I/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Juan Pablos Editor.
- Merlinsky, G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *Acta Sociológica*, 73, 221-246.
- Moctezuma, P. (1984). El movimiento urbano popular mexicano. *Nueva Antropología*, VI(24), 62-87.
- Monreal, P. (2016). Ciudades neoliberales: ¿El fin del espacio público? Una visión desde la antropología urbana. *Quaderns-E de l'Institut Català d'Antropologia*, 21(1), 98-112.
- Parnreiter, C. (2002). Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 85, 89-119. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Pérez-López, R. (2019). Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socioterritoriales de los megaproyectos. *Bitácora urbano territorial*, 29(1), 13-22.
- Pérez Negrete, M. (2013). Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos. El caso de la Supervía Poniente. *Revista Espacialidades*, 3(2), 69-103.
- Portal, P. (Coord.; 2017). *Ciudad global, procesos locales: megaproyectos transformaciones socioespaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- PROCDMX (2015). ¿Qué son las Zodes? Recuperado de <http://tuciedad.mx/zodes/index.php/por-que-las-zodes>
- Quiroz, H. y Cadena, A. (2015). Una reflexión sobre las formas de transformación de la ciudad a partir de la experiencia del taller internacional sobre gentrificación en México y Alemania. En V. Delgadillo, I. Díaz y L. Salinas (Coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y Latinoamérica* (pp. 73-90). México: Instituto de Geografía-UNAM/Contested Cities.
- Rodríguez, L. y Flores, E. (2020). De la informalidad a la consolidación de las colonias populares en la Ciudad de México: el habitar de los arreglos residenciales en el

pedregal de Santo Domingo. *Planeo, planificación, gestión y gobernanza*, 85, 1-12. Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales/Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sabatier, P. y Hunter, S. (1989). The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems. *Western Political Quarterly*, 42(3), 229-261.

Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). An Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. En P. Sabatier y H. Jenkins-Smith (Comps.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Estados Unidos: Boulder Westview Press.

Sabatini, F., Rasse, A., Cáceres, G., Sarella, M. y Trebilcock, M. (2017). Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile. *Revista mexicana de sociología*, 79(2), 229-260.

Schneidel, A., Temper, L., Demaria, F. y Martínez-Alier, J. (2018). Ecological Distribution Conflicts as Forces for Sustainability an Overview and Conceptual Framework. *Sustainability Science*, 13, 585-598.

Swyngedouw, E., Kaika, M. y Castro, E. (2002). Urban Water: A Political-Ecology Perspective. *Built Environment*, 28(2), 124-137.

Weible, C. y Sabatier, P. (2017). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Zambrano, L. y Canteiro, M. (13 de diciembre de 2016). El caso de avenida Aztecas 215: desperdicio de agua a gran escala. *Nexos*.

*Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro*, editado por el Instituto de Geografía, se terminó de imprimir el 30 de abril de 2023, en los talleres de Dataprint S.A. de C.V., Georgia, 181, Nápoles, Benito Juárez, 03810, Cd. Mx.

El tiraje consta de 200 ejemplares impresos en digital sobre papel cultural de 90 gramos para interiores y couché de 250 gramos para los forros. Para la formación de galeras se usó la fuente tipográfica Adobe Garamond Pro, en 9.5/10, 10/12, 11/13 y 15/17 puntos. Edición realizada a cargo de la Sección Editorial del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Corrección de estilo: Lilia Carmina Villanueva Barrios. Formación de galeras: Diana Chávez González. Cuidado de la impresión: Laura Diana López Ascencio.

## OTROS TÍTULOS DE LA SERIE

---

### **Paisajes y representación del “pueblo de indios”**

*Un estudio introductorio y seis casos*

Marcelo Ramírez Ruíz

Federico Fernández Christlieb

*(Coordinadores)*

### **Arreglo territorial del turismo en América Latina**

*Casos de México, Costa Rica y Paraguay*

Valente Vázquez Solís y Álvaro Sánchez Crispín

*(Editores)*

### **Nuevas realidades de la migración en México**

*Cambios y continuidades*

Ana Melisa Pardo-Montaño

*(Coordinadora)*

### **Procesos territoriales en México**

*Conflictos y actores sociales en contextos étnico-rurales*

Guillermo Castillo Ramírez

*(Coordinador)*

### **El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio**

*Estudios territoriales (1853-1911)*

José Omar Moncada Maya

Irma Escamilla Herrera

*(Coordinadores)*

### **Mujeres habitando la ciudad**

*Transgresiones, apropiaciones y violencias*

Julie-Anne Boudreau

Ángela Margoth Bacca Mejía

*(Coordinadoras)*

### **Vegetación del Geoparque Mundial UNESCO Mixteca Alta**

Quetzalcóatl Orozco Ramírez, Rosario Ramírez

Santiago, Miguel Ángel Cruz Ramírez e Isabel del Rayo

Estrada Herrera

## Vulnerabilidad socioterritorial en zonas metropolitanas de la Región Centro

---

Adrián Guillermo Aguilar

Irma Escamilla-Herrera

*Coordinadores*

El argumento central de este libro gira alrededor del concepto de vulnerabilidad socio-territorial. Su finalidad es captar la naturaleza distintiva de las situaciones de inseguridad e indefensión que la población enfrenta en las nuevas circunstancias económicas, sociales, políticas ambientales y culturales y cómo perjudican su bienestar general. La vulnerabilidad no está limitada a los grupos pobres, sino que puede afectar a cualquier sector de la sociedad al verse expuesto a vulnerabilidades de todo tipo que restringen las oportunidades e impiden la integración y/o participación de los grupos sociales.

Se analizan las zonas metropolitanas de la Región Centro del país, un área muy urbanizada, cuyos centros urbanos concentran el 84 por ciento de su población. Esto representa un laboratorio urbano muy adecuado para explorar las circunstancias actuales en los tres atributos fundamentales de la vulnerabilidad social: su multidimensionalidad, la profundidad de la fragilidad social actual y su variación socio-territorial.

ISBN 978-607-30-7129-1



9 786073 071291