

Diagnóstico del Programa Hábitat

Agosto de 2010

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	4
1.1. Causas.....	5
1.1.1. Aspectos territoriales.....	6
1.1.2. Aspectos poblacionales	9
1.2. Efectos	11
1.2.1. Inseguridad y violencia.....	11
1.2.2. Bajo valor de mercado de los activos físicos familiares.....	12
1.2.3. Movilidad social	12
2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA	13
2.1. Proceso de urbanización	13
2.2. Aspectos geográficos y demográficos.....	15
2.2.1. Distribución espacial de la pobreza: concentración y dispersión simultáneas ...	15
2.3. Provisión de infraestructura y equipamiento urbano	17
2.3.1. Infraestructura social básica	17
2.3.2. Equipamiento urbano y nuevos desarrollos habitacionales.....	18
2.4. Capacidades básicas y dinámica social	20
2.4.1. Ingreso	20
2.4.2. Salud	20
2.4.3. Educación.....	21
2.4.4. Cohesión Social	22
2.4.5. Actividades en las zonas urbanas marginadas	23
3. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL.....	25
4. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO.....	26
5. CONCLUSIONES.....	28
ANEXO	30
BIBLIOGRAFÍA	33

INTRODUCCIÓN

La elaboración de diagnósticos sobre problemáticas sociales es una condición necesaria para la creación, modificación o permanencia de programas sociales, este imperativo se enmarca dentro del Reglamento de la LGDS (artículo 7). A su vez, la elaboración de dichos diagnósticos debe ajustarse a los Lineamientos Generales¹ publicados por la Secretaría de Desarrollo Social para dicho propósito. El diagnóstico debe partir de la identificación del problema que se busca resolver, y hacer una caracterización y análisis detallado de los aspectos principales del mismo.

En este caso, el problema identificado es la presencia de *zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes*. Esta situación provoca una importante disminución en la calidad de vida de sus habitantes y repercute en una transmisión intergeneracional de la pobreza. Comprender las principales causas y efectos, así como realizar una caracterización precisa del problema es el punto de partida para un mejor diseño e implementación de programas sociales focalizados en dichos territorios.

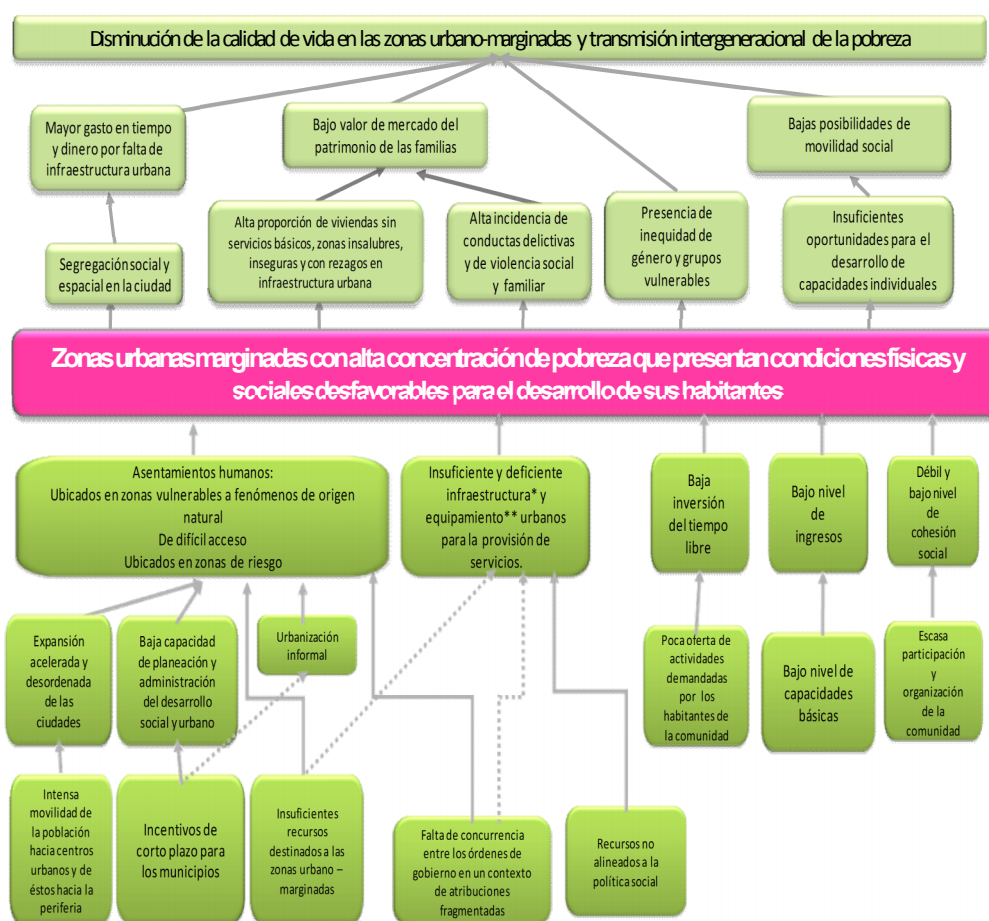
El presente diagnóstico es producto de la colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, por medio de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, habiendo sido coordinado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP).

¹ *Lineamientos Generales para la elaboración de Diagnósticos de cuyos Resultados se Obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

1. Identificación del problema

A mediados del siglo pasado México inició un intenso proceso de urbanización, que llevó a un aumento de la población principalmente en grandes metrópolis y a la conformación de nuevas zonas metropolitanas. Esto, aunado al crecimiento acelerado de varias ciudades medianas y pequeñas, constituye un reto para la sustentabilidad del desarrollo urbano. Una de las características de este proceso ha sido el surgimiento de **zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes**. El árbol de problemas presentado en la Gráfica 1 esquematiza las principales causas y efectos de esta problemática, misma que será desarrollada en el presente diagnóstico y cuyo objetivo principal es la caracterización del entorno físico y social de esas zonas.²

Gráfica 1
Árbol de problemas



* Infraestructura urbana: los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población.

** Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas. Ley General de Asentamientos Humanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, DF a 21 de julio de 1993.

² Se consideran localidades urbanas aquellas con población de 15 mil habitantes o más, a menos que en alguna sección específica —y por razones de disponibilidad de la información— se especifique lo contrario.

Las condiciones deficitarias de las zonas mencionadas son producto tanto de un crecimiento urbano desordenado, segregado y desarticulado, en parte por la velocidad del cambio demográfico (crecimiento poblacional y migraciones rural-urbanas), así como, por la ausencia de planes de desarrollo urbano que respondan de forma efectiva a ordenar las necesidades del creciente volumen de la población. Durante este proceso, en las zonas urbanas la oferta formal de vivienda, infraestructura y servicios tanto urbanos como sociales ha sido insuficiente.

Lo anterior, sumado a la limitada disponibilidad de espacios para el crecimiento de las ciudades y al bajo nivel de ingresos de la mayoría de los nuevos habitantes, implicó un crecimiento irregular hacia las periferias. Este fenómeno también ha involucrado la ocupación de zonas no aptas para uso residencial, muchas de las cuales son proclives a sufrir desastres de origen natural, e incluso modificar el medio ambiente.

Por lo general, la población de las zonas urbanas marginadas se caracteriza por su condición de pobreza y marginación, un bajo desarrollo de sus capacidades básicas y la precariedad de su entorno físico y social.

Así, en los centros urbanos las diferencias sociales asociadas a los niveles de ingreso adquieren una dimensión espacial que se manifiesta en ciudades divididas, con presencia de barrios pobres segregados geográficamente. La segregación socio-residencial, al limitar el acceso de las personas en pobreza a las oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales que ofrecen las ciudades y zonas metropolitanas y privarles de información, contactos y relaciones con personas de diferente origen socioeconómico, engendra barreras a la movilidad, propicia su aislamiento, y favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta reclusión de los pobres en zonas de rezago también tiene graves consecuencias para el desarrollo de las ciudades, pues alimenta la urbanización informal sin acceso a servicios básicos y rompe la continuidad del tejido urbano, al tiempo que reduce su competitividad y atractivo para atraer inversiones.³

En este marco, la generación de programas sociales orientados a mejorar el entorno físico y social, así como al desarrollo de capacidades individuales y comunitarias de la población urbana, particularmente en zonas con una alta concentración de pobreza y marginación, es fundamental para contribuir a un desarrollo equitativo entre las personas y sustentable de las ciudades y centros de población.

1.1. Causas

Para fines de este diagnóstico, las causas de las condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo en las zonas urbano-marginadas se dividen en dos vertientes: por un lado, aspectos territoriales relacionados con los procesos de urbanización, deficiente planeación y provisión de servicios; y por otro, aspectos poblacionales, referidos a la baja acumulación de capital humano, cohesión social, actividades demandadas y otras dinámicas sociales.

³ Fundación Espinosa Rugarcía (2008).

1.1.1. Aspectos territoriales

a. Urbanización desordenada e informal

Las áreas urbanas concentran a poco más de la mitad de las personas en condiciones de pobreza patrimonial en el país, esta situación es producto, entre otras razones, del intenso proceso de urbanización que México experimentó desde mediados del siglo pasado. El fenómeno generalmente se explica, entre otros, por dos procesos simultáneos: por un lado, las migraciones rural-urbanas y por el otro, el acelerado crecimiento poblacional.

La urbanización permitió la conformación de nuevos polos industriales y nuevas regiones de crecimiento, una mayor participación de ciudades y estados en la conducción de su desarrollo y un mejor aprovechamiento de los vínculos globales, lo que se tradujo en una mejora en la calidad de vida de la gente, ya que la concentración de la población elevó la especialización y productividad de la fuerza de trabajo e hizo posible la provisión de servicios básicos a menor costo.⁴

Sin embargo, a la par de los efectos positivos hay síntomas preocupantes: la persistencia de las carencias históricas en las zonas rurales se acompaña de un crecimiento de la marginación y la pobreza en zonas urbanas; las desigualdades entre ciudades y localidades rurales se mantienen altas y lo mismo puede decirse de las desigualdades entre algunas entidades federativas.

Debido a lo anterior, cuando los centros de las ciudades no fueron capaces de atender las demandas de vivienda y servicios urbanos, algunos habitantes —principalmente aquellos que se encontraban en condiciones de pobreza— así como los nuevos inmigrantes comenzaron a trasladarse de forma desordenada hacia las periferias de las ciudades formando conglomerados o polígonos. Esta expansión en ocasiones se dio hacia terrenos federales, comunales y ejidales, de municipios o estados colindantes, complicando aún más su estatus legal y las competencias entre distintos gobiernos. Estas condiciones originaron que los pobres se asentaran en zonas que no son apropiadas para el uso residencial, como son las áreas inundables, contaminadas, o de topografía muy difícil, lo que se traduce en vulnerabilidades frente a las amenazas de origen natural. Así, la condición de pobreza de las familias las hace más propensas a vivir en áreas insalubres, de difícil acceso y de alto riesgo, con una infraestructura frágil y en viviendas construidas con materiales precarios, así como a sufrir las consecuencias más severas de sismos, inundaciones, hundimientos y movimientos de tierra.

b. Baja capacidad de planeación y administración del desarrollo social y urbano

Como se dijo anteriormente, aunado al fenómeno demográfico, el surgimiento de zonas urbanas marginadas también es producto de la insuficiente respuesta institucional (planeación y administración) en la provisión de servicios y programas de desarrollo social acorde a la intensidad y características del crecimiento urbano en dichas zonas.

El sistema federal mexicano, a través de los gobiernos estatales y municipales, responde de manera descentralizada a diversos problemas y necesidades. De este modo, las administraciones o gobiernos locales colaboran y contribuyen en el proyecto de desarrollo nacional, ejecutando políticas y acciones de acuerdo con sus competencias.

⁴ Brakarz (2002) y Rojas (2005).

En el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo nacional.⁵ Además, el referido artículo constitucional también establece la posibilidad de que los gobiernos municipales puedan coordinarse y asociarse con otros municipios o sus gobiernos estatales, con el fin de brindar una prestación de servicios públicos eficaz o mejorar el ejercicio de sus funciones correspondientes.

Sin embargo, a pesar de la delimitación de competencias y funciones a través de instrumentos legales para fortalecer e institucionalizar las acciones de los estados y municipios, existe una baja capacidad de acción por parte de los gobiernos estatales y municipales que puede analizarse a partir de los siguientes puntos:

- El marco regulatorio de los municipios. En esta materia existen importantes rezagos, estimaciones de la SEDESOL indican que únicamente el 36% de los municipios del país cuenta con un plan de desarrollo urbano, y que dichos instrumentos, en algunos casos, llegan a tener una antigüedad hasta de 20 años. Adicionalmente, sólo 28% de los municipios tienen reglamento de zonificación y usos del suelo, de los cuales 23% no están actualizados. Con respecto al Sistema Urbano Nacional (SUN)⁶, destaca que el 70% de las ciudades cuentan con un plan o un programa de desarrollo urbano; de éstos, el 21% están actualizados y el 52% requieren revisión y actualización.⁷
- Falta de coordinación en la toma de decisiones. Es necesario tomar en cuenta los problemas de gestión en las zonas metropolitanas donde las disposiciones sobre el desarrollo urbano recaen en más de una autoridad local. En la mayoría de los casos, no existen estructuras institucionales y normativas que permitan la toma de decisiones coordinadas. En algunas ocasiones, se crean organizaciones o instituciones “provisionales” para la solución de problemas, sin tener la fuerza necesaria para llegar a soluciones consensuadas que persigan el bienestar de la metrópoli como un solo ente. Esta situación se agrava en los casos de conurbaciones interestatales y en las zonas metropolitanas transfronterizas.⁸
- El perfil profesional de los funcionarios. Otro factor que debilita la planeación del desarrollo urbano es la carencia de recursos humanos especializados en la materia. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal elaborada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000, 28% de los municipios del país no contaban con una unidad administrativa de desarrollo urbano y servicios públicos. De los que sí contaban con ella, 58% de los funcionarios titulares terminó estudios de licenciatura o superiores, 7% sólo concluyó estudios de preparatoria, 11% únicamente secundaria y 11% sólo concluyó estudios de primaria.⁹
- Incentivos de corto plazo para las autoridades municipales. Las acciones del gobierno municipal se encuentran en ocasiones guiadas por incentivos de corto plazo, debido a los tres años que dura su administración. Lo anterior se traduce, por un lado, en un corto periodo de tiempo para

⁵ [http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_planeacion_del_desarrollo_municip].

⁶ El Sistema Urbano Nacional (SUN) de México está formado por 358 ciudades: 56 zonas metropolitanas, 64 conurbaciones y 238 localidades. SEDESOL, CONAPO, INEGI (2005) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*.

⁷ INDESOL-INEGI. *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*.

⁸ SEDESOL, CONAPO, INEGI (2005) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*.

⁹ INDESOL-INEGI. *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000*.

realizar acciones de impacto bien planificadas en cuestiones de desarrollo urbano y social. Por otro lado, incentiva a los gobiernos municipales a desarrollar una actitud de permisividad hacia la urbanización informal, lo cual deriva en un insuficiente o nulo cumplimiento de los planes de desarrollo urbano (en caso de existir).

El estado actual del proceso de descentralización define las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno, así como su concurrencia en la provisión de servicios para la población, por lo que en el caso de las zonas urbanas marginadas la estructura del pacto federal, la determinación de responsabilidades y competencias y la forma de concurrir hacia los problemas públicos, tiene importantes repercusiones en la calidad de, por ejemplo, la infraestructura y equipamiento urbano,¹⁰ el ordenamiento de los asentamientos humanos y la provisión de servicios sociales.

El fortalecimiento de las capacidades locales en planeación, eficiencia de recaudación y gasto, y de administración del desarrollo social y urbano, puede ayudar a atender con conocimiento más preciso las particularidades de las condiciones físicas y sociales desfavorables en las zonas urbanas marginadas. Esto siempre y cuando se acompañe de rendición de cuentas, mecanismos efectivos y competitivos de participación de la comunidad e información sistemática a la población sobre alternativas y usos del gasto.¹¹

Es común encontrar en los planes o programas de desarrollo urbano más prioridades de infraestructura que de atención de las problemáticas sociales y la prevención de riesgos. Lo anterior en parte debido a aspectos presupuestales y en parte debido a la falta de capacidad de los gobiernos locales, que se ven rebasados por la problemática. Esto trae como consecuencia presupuestos enfocados en atender las necesidades de obras físicas que se puedan desarrollar mientras dura la administración municipal, dejando a un lado la solución de conflictos sociales tanto en la familia como en la comunidad, así como la prevención del uso de espacios no aptos para los asentamientos humanos, tales como laderas con riesgos por deslaves o márgenes de cuerpos de agua en riesgo de inundaciones.¹²

c. Insuficiente y deficiente provisión de infraestructura y equipamiento urbano

La falta de concurrencia entre los órdenes de gobierno, impide, entre otras cosas, satisfacer las necesidades básicas ocasionando con ello una insuficiencia y deficiencia en la provisión de servicios de infraestructura y equipamiento urbanos.

Contar con servicios e infraestructura social básica¹³ tales como drenaje, agua entubada, electricidad, vialidades, servicio sanitario y piso firme, entre otros, es indispensable para la salud y calidad de vida de la población. La insuficiente y deficiente infraestructura y equipamiento urbano es una de las características fundamentales de la existencia de zonas urbanas marginadas en el país. Estas carencias se explican, en parte, por las deficiencias institucionales antes descritas, así como por la dinámica

¹⁰ Se considera "equipamiento urbano" al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.

¹¹ PNUD (2004).

¹² SEDESOL (2004).

¹³ Se considera "infraestructura social básica" a los activos sociales con incidencia inmediata en el mejoramiento del equipamiento municipal. Se trata de obras indispensables para el sustento de los esfuerzos en materia de desarrollo social.

histórica del proceso de urbanización en México: las migraciones rural-urbanas, el crecimiento hacia las periferias, la limitada oferta de suelo urbano y la formación de asentamientos irregulares.

En el caso de los asentamientos tipo invasión donde no hay intervención de las autoridades, se ha observado que el primer servicio al que se accede es la energía eléctrica, con frecuencia a través de una toma ilegal. Sin embargo, ampliar la cobertura de otros servicios básicos como el agua entubada y el drenaje, tiene mayores costos asociados, dependiendo del terreno, la localización del asentamiento, la presencia de líderes independientes o apoyados por organizaciones políticas, entre otros factores. En este tipo de asentamientos, debido a la ausencia gubernamental, por lo general los costos de la introducción de los servicios son cubiertos por los mismos pobladores.¹⁴

Por otro lado, las carencias en equipamiento urbano (escuelas, centros de salud, de desarrollo comunitario, espacios para la recreación y la cultura, etcétera) presentes en asentamientos irregulares, no son exclusivas de éstos. Como lo muestra un estudio sobre los desarrollos habitacionales recientes,¹⁵ elaborado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estos nuevos desarrollos, a diferencia de los asentamientos irregulares, cuentan con infraestructura social básica y, sin embargo, presentan otro tipo de problemáticas como difícil accesibilidad, diseño urbano cerrado,¹⁶ gran distancia a los centros de empleo y en ocasiones insuficiente equipamiento urbano complementario. La distancia promedio al centro urbano de estos conjuntos pasó de 6 km a 43 km en tan sólo 10 años. Según la misma fuente, del universo de 100 conjuntos estudiados, 29 no tienen ningún tipo de equipamiento, los que si disponen de éste, en su mayoría es de nivel básico.

1.1.2. Aspectos poblacionales

a. Bajo nivel de capacidades básicas e ingresos

Condiciones físicas y sociales desfavorables como la deficiente infraestructura social básica y equipamiento, la falta de seguridad sobre la tenencia de la vivienda, la distancia a los lugares de trabajo, escuelas y centros de salud, descritas anteriormente, así como las deficiencias en el sistema de transporte público, inhiben la capacidad de sus pobladores de salir de un círculo vicioso de baja acumulación de capital humano. En este sentido, se encuentra que en México la población de las zonas urbanas marginadas padece de un bajo nivel de ingreso, desempleo o subempleo, problemas específicos de salud y bajo nivel de asistencia escolar (ver caracterización del problema). Esto indica que también algunas características inherentes de cada localidad determinan las oportunidades y limitaciones de la gente pobre, lo que la literatura especializada sobre economía del crecimiento denomina “trampas de pobreza geográficas”.¹⁷ La hipótesis se basa en que las diferencias en el acceso a tecnología o las diferencias iniciales en la dotación de bienes públicos debido a las características de las zonas marginadas, generan menores retornos a los factores de producción de la gente que las habita, reproduciendo nuevamente la condición de pobreza en la siguientes generaciones.¹⁸ Datos más precisos

¹⁴ ONU-Habitat (2003) *The challenge of slums: global report on human settlements*.

¹⁵ SEDESOL y UAM (2008), Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006.

¹⁶ Cerrado se refiere al conjunto habitacional delimitado generalmente por un muro y con pocas vías de acceso, esta situación limita la posibilidad de integrarse a la estructura de la ciudad.

¹⁷ Ravallion y Jalan (1999) citado en Banco Mundial (2005).

¹⁸ Banco Mundial (2005).

sobre las carencias en capacidades básicas se presentarán en la sección de caracterización del problema.

b. Dinámica social en las zonas urbanas marginadas

Para una descripción del comportamiento social en ámbitos específicos como el lugar de residencia y la relación de dicha conducta con las causas de la pobreza, Durlauf se concentra en el concepto de membresía de grupo. La idea central de su teoría es que las perspectivas socioeconómicas de un individuo se encuentran fuertemente influenciadas por los grupos sociales con los cuales se relaciona a lo largo de su vida.¹⁹

Bajo esta óptica la concentración espacial de personas en condiciones de pobreza en barrios urbano-marginados tiene como resultado la aparición de dinámicas sociales y culturales específicas, las cuales tienden a determinar los comportamientos individuales. Los mecanismos a partir de los cuales operan dichas influencias causales son la *presión social* o modelos de conducta, y el aprendizaje social a partir de información generada por experiencias de algunos miembros del grupo.²⁰

Cuando el nivel de influencia de grupo es fuerte, el éxito o fracaso socioeconómico, así como las perspectivas y posiciones en cuanto a temas como la discriminación, violencia y género suelen estar causalmente relacionadas por la evolución de dichas membresías.

Por otro lado, una relación similar puede establecerse entre las características físicas de los barrios y sus repercusiones en las relaciones sociales. Por ejemplo el alumbrado público, la sensación de seguridad y la participación en actividades comunales están estrechamente relacionados. De la misma manera la dotación de equipamiento urbano, especialmente los espacios públicos y el transporte, son determinantes para atender las actividades demandadas por los habitantes y para la inversión del tiempo libre en tareas positivas.

Relacionado a la importancia de la interacción social se encuentra la idea del capital social. La construcción de prolongados patrones de relación dados a partir de la interacción social constituye una forma de “capital” disponible para los individuos. Lo que define el valor de este activo es su uso productivo. En torno a este concepto se han documentado una variedad de impactos positivos, por ejemplo, se encontró una correlación entre la calidad de los servicios públicos y la presencia de “organizaciones horizontales”²¹ o un impacto positivo entre confianza y cooperación cívica y desempeño económico.²²

El capital social referido a las normas y redes sociales que permiten la acción colectiva, se presume como un elemento que permite mayor poder de acción de las comunidades y propicia mayor eficacia de los programas públicos por la participación de los ciudadanos en la búsqueda de un mejor nivel de vida.²³

¹⁹ Durlauf, Steven. 2001. “The Memberships Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes”. University of Wisconsin at Madison.

²⁰ Durlauf (2001).

²¹ Putnam (1993) citado en Banco Mundial (2005).

²² Knack y Keefer (1997) citado en Banco Mundial (2005).

²³ SEDESOL (2006).

1.2. Efectos

1.2.1. Inseguridad y violencia

Una de las consecuencias más importantes de la precariedad de las condiciones físicas y sociales en zonas urbanas marginadas es el surgimiento de inseguridad y violencia, mismas que se manifiestan tanto en el ámbito público como en el círculo íntimo de los hogares.

En su revisión de literatura sobre crimen y violencia en países de América Latina, Heinemann y Verner llegan a dos importantes conclusiones: por un lado, la violencia afecta de forma desproporcionada a los pobres, erosionando sus activos y por lo tanto limitando sus posibilidades de desarrollo y, por otro lado, la violencia es más severa y visible en zonas urbanas. La razón es sencilla: la concentración de personas y actividades económicas en las áreas urbanas implica más dinero y bienes para robar y amplios mercados para la reventa de objetos robados. Así mismo, la densidad poblacional ofrece mayores posibilidades de anonimato. Por otro lado, aunque es más redituable robar o dañar a ricos, si medimos el valor de los bienes robados como porcentaje del presupuesto de la víctima se puede afirmar que los impactos de la delincuencia son mayormente sentidos por los pobres.

Los resultados de la Cuarta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2006 (ENSI-4) indican que, en promedio, 25% de los habitantes de las 13 áreas metropolitanas más importantes del país habían sido víctimas de por lo menos un delito en su vida. La probabilidad de ser víctima del delito es mayor entre los 20 y 29 años, y los hombres son victimizados con una frecuencia más alta que las mujeres.

De acuerdo con las cifras de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social en 26 Ciudades y Zonas Metropolitanas 2006, no existe una mayor o menor victimización si se diferencia por condición de pobreza. Sin embargo, dicha encuesta señala que en el caso de la violencia doméstica sí se observan diferencias significativas entre pobres y no pobres, siendo los primeros más propensos a la violencia: mientras 16.5% de los hogares no pobres aseveran que en sus colonias saben de hombres que golpean a su pareja, en hogares en condiciones de pobreza el porcentaje asciende a 21.4%. Lo mismo sucede con las agresiones contra menores por parte de sus padres, pues los hogares no pobres reconocen en sus vecinos este comportamiento en un 13.3%, mientras que en los hogares en condiciones de pobreza el porcentaje es de 17.2%.²⁴ Estos datos refuerzan la hipótesis de que las zonas urbanas marcadas por la pobreza y la marginación son más propensas a generar ambientes domésticos violentos.

La experiencia de la pobreza es muy diferente para hombres y mujeres; la mayoría de las mujeres pobres suelen enfrentarse a condiciones de desigualdad, donde se ve claramente que las mujeres dedican mucho tiempo al trabajo doméstico por la carencia de infraestructura social básica, además sufren con mayor frecuencia violencia por parte de su pareja; esta violencia está asociada con relaciones desiguales de poder que pueden ser a la vez causa y efecto del acceso y uso desigual de los recursos. Las mujeres tienen escasas oportunidades para trabajar con remuneración y lo hacen en ocupaciones precarias. Además de las actividades domésticas y el trabajo fuera de casa, son responsables del cuidado de los

²⁴ SEDESOL-COLEF. 2006. Encuesta sobre calidad de vida competitividad y violencia social en 26 ciudades y zonas metropolitanas-2006.

hijos y de los adultos mayores. Estas condiciones traen como consecuencia limitaciones en el desarrollo de sus capacidades y habilidades y limitan su tiempo para realizar actividades recreativas y/o de ocio.²⁵

1.2.2. Bajo valor de mercado de los activos físicos familiares

Los principales problemas ya descritos presentes en las zonas urbanas marginadas, como la ausencia o baja calidad de la infraestructura social básica, la ausencia de equipamiento urbano —como espacios públicos para la realización de actividades complementarias a las de habitación y trabajo—, el diseño cerrado y de difícil accesibilidad de los nuevos centros residenciales en las periferias, así como las grandes distancias a los lugares de trabajo, con su inevitable inversión en tiempo y dinero, y la potencial generación de ambientes de inseguridad y violencia, hacen que el valor de la propiedad, principalmente de la vivienda, sea bajo.

Si bien, la cobertura de servicios básicos de agua, electricidad, educación, acceso a salud y drenaje ha mejorado en los últimos años, especialmente para la población más pobre, los niveles de cobertura en las zonas de mayor concentración de la pobreza permanecen muy por debajo del promedio nacional. En este sentido, una mayor cobertura de la infraestructura y servicios, así como una mayor certeza jurídica en la tenencia de la tierra pueden aumentar el precio de los activos de las familias pobres mejorando así su patrimonio.²⁶

1.2.3. Movilidad social

De forma simplificada nos referimos al concepto de movilidad social como la facilidad con la que una persona puede subir o bajar en la escala socioeconómica. Cuando hay poca movilidad social, son escasas las posibilidades de que alguien mejore su situación económica en relación con los demás, independientemente de su capacidad individual. Es un concepto íntimamente ligado al de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el cual el nivel socioeconómico de un individuo está determinado más por la herencia social que por el mérito personal.

Las características físicas y sociales de las zonas urbanas marginadas son determinantes de las posibilidades de acceder a una mejor condición socioeconómica. Los niveles promedio de ingreso en los barrios tienen una correlación negativa con la distancia a los centros de empleo, la antigüedad del asentamiento, el menor acceso a servicios públicos y la propensión a catástrofes naturales.²⁷

El agrupamiento de las familias de bajos ingresos tiene repercusiones negativas. El análisis sugiere que la gente es pobre porque radica en áreas de bajos ingresos. Pero a la inversa, los barrios que habitan también permanecen pobres debido a que allí vive gente en condiciones de pobreza, lo que da lugar a un estigma social, y a un círculo vicioso de reproducción de la pobreza. Este “efecto barrio” tiene implicaciones más amplias para las políticas de planeación urbana y vivienda.²⁸

²⁵ Organización de los Estados Americanos (1994).

²⁶ Coneval (2009).

²⁷ Banco Mundial. 2005. *Income Generation and Social Protection for the Poor*. Washington, D.C.: The World Bank.

²⁸ Banco Mundial (2005).

A partir de un estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)²⁹ fue posible jerarquizar en una escala las necesidades percibidas por la población en pobreza urbana. El apremio invocado con más frecuencia fue el “acceso a la ciudad”. Esta situación es consistente con los hallazgos del análisis cualitativo para zonas urbanas de beneficiarios del Programa Oportunidades,³⁰ en la cual se argumenta que las personas que viven en barrios pobres en zonas urbanas “están en la ciudad, pero no gozan de la urbanidad”. Las limitantes en el acceso a los satisfactores urbanos determinan en gran medida la rigidez de la escala socioeconómica.

2. Caracterización del Problema³¹

2.1. Proceso de urbanización

Como se señaló anteriormente, las áreas urbanas concentran a poco más de la mitad de las personas en condiciones de pobreza patrimonial en el país. Esta situación es en parte resultado del intenso proceso de urbanización que México experimentó desde mediados del siglo pasado. De ser una sociedad predominantemente rural en 1930, con dos de cada tres personas viviendo en localidades rurales de menos de 2,500 habitantes; para 1980 México era ya un país predominantemente urbano, con 66.3% de su población residiendo en localidades de más de 2,500 habitantes (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de la población urbana y rural
(Millones de personas y porcentaje del total)

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Urbana*	5.5	6.9	11	17.7	27.3	44.3	58	72.8
%	33.5%	35.1%	42.6%	50.7%	57.8%	66.3%	71.3%	74.6%
Rural	11	12.8	14.8	17.2	19.9	22.5	23.3	24.7
%	66.5%	64.9%	57.4%	49.3%	42.2%	33.7%	28.7%	25.3%
TOTAL	16.6	19.7	25.8	34.9	47.2	66.8	81.2	97.5

*Para los efectos de la presente tabla y debido a limitaciones en los datos históricos que impiden desagregar al nivel de 15 mil habitantes, se consideran urbanas las localidades mayores a 2,500 habitantes.

Fuente: INEGI (2000), Estadísticas Históricas de México.

El primer gran impulso de urbanización tuvo lugar entre la década de los cuarenta y los finales de los setenta del siglo pasado. Estuvo caracterizado por un rápido crecimiento de la población urbana, con tasas superiores al 4.5% anual, y una alta concentración en las tres zonas metropolitanas más importantes del país (Valle de México, Guadalajara y Monterrey).³² Estas tres zonas fueron las mayores receptoras de los flujos migratorios entre el campo y las ciudades.

²⁹ CIESAS, 2003. Pobreza urbana en México: Estudio cualitativo sobre necesidades y formas de organización social de poblaciones bajo condiciones de pobreza en 31 ciudades de México. Citado en Banco Mundial (2005).

³⁰ Escobar Latapí y González de la Rocha (2004). “Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en Zonas urbanas 2003”.

³¹ Debido a la disponibilidad de datos, para realizar la caracterización de las zonas urbano—marginadas y su población (condiciones físicas y sociales) se utilizarán datos disponibles sobre personas en condición de pobreza en localidades urbanas de 15 mil o más habitantes, a menos que se indique lo contrario.

³² CONAPO (2008), Programa Nacional de Población 2008-2012.

El patrón de urbanización cambió a partir de inicios de los años ochentas, consolidándose un sistema urbano conformado por más ciudades, con ritmos de crecimiento y niveles de concentración considerablemente menores. Entre 1990 y 2005 el número de ciudades en México aumentó de 226 a 358; las tres principales ciudades vieron caer su peso relativo dentro de la población urbana de 43% a 36.7%.³³ En este mismo periodo, las ciudades intermedias (de 100 mil a un millón de habitantes) registraron altas tasas de crecimiento demográfico, e incrementaron su participación en la población urbana de 30.1% a 38.2%.³⁴

Paralelamente, el proceso de urbanización de los últimos años ha propiciado la conformación y expansión de las zonas metropolitanas, definidas como aquellas con 50 mil habitantes o más y localizadas sobre 2 o más municipios. Este fenómeno es determinante en el perfil demográfico y económico del país: en 2005, las 56 zonas metropolitanas concentraban al 56% de la población total del país, el 79% de la población urbana y el 75% del producto interno bruto.³⁵

El proceso de urbanización del país continuará consolidándose en el futuro. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población nacional ascenderá a 120.9 millones de personas en 2030, de las cuales 92.1 millones (76.2% de la población total) estarán ubicadas en zonas urbanas.

En las próximas dos décadas, el número de ciudades más grandes será el que crezca con mayor velocidad. El número de metrópolis de más de un millón de habitantes pasará de 11 en la actualidad a 19 en 2030. Estas metrópolis englobarán una población de 58.8 millones de habitantes (48.6% del total nacional y 63.8% del total urbano).

En contraparte, las ciudades pequeñas (de 15 mil a menos de 100 mil habitantes) reducirán su contribución al SUN, pues pasarán de totalizar 272 actualmente a 249 en 2030, y la población que concentran caerá de 11.5% a 9.0% del total urbano. Por su parte, la población rural se contraerá en casi un millón de personas, descendiendo a una tasa promedio de -0.1% cada año hasta 2030 (ver cuadro 2).³⁶

Cuadro 2

Proyecciones de Población por tamaño de localidad (Millones de personas y Porcentaje de la población total)

Tamaño de localidad	2009	2012	2020	2030
Menos de 2,500	24.5 22.7%	24.4 22.2%	24.1 20.8%	23.6 19.5%
De 2,500 a 14,999	14.3 13.3%	14.6 13.2%	14.9 12.9%	15.3 12.7%
De 15,000 a 99,999	15.0 14.0%	15.4 14.0%	16.8 14.5%	16.5 13.7%
De 100,000 a 999,999	38.5 35.8%	40.1 36.5%	44.6 38.5%	49.1 40.6%
De 1'000,000 o más	15.2 14.2%	15.6 14.1%	15.4 13.3%	16.3 13.5%
Total	107.6 100%	110.0 100%	115.8 100%	120.9 100%

Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en las proyecciones del CONAPO.

³³ CONAPO (2008), *La Situación Demográfica de México 2008*, "Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable".

³⁴ Ídem.

³⁵ SEDESOL, CONAPO, INEGI (2008). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*.

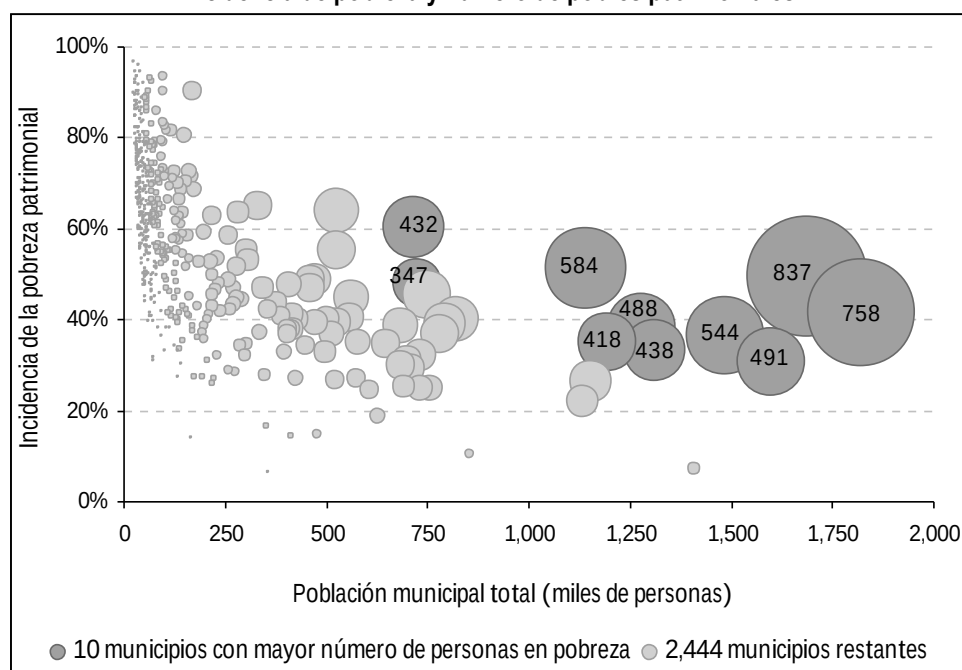
³⁶ CONAPO (2008), *La Situación Demográfica de México 2008*, "Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable".

2.2. Aspectos geográficos y demográficos

2.2.1. Distribución espacial de la pobreza: concentración y dispersión simultáneas

Dado el proceso de urbanización surgido en nuestro país, el fenómeno de la pobreza presenta un patrón geográfico peculiar: un porcentaje importante de las personas en condiciones de pobreza está concentrado en un número relativamente pequeño de municipios grandes, mientras que el resto está disperso en un gran número de localidades pequeñas.

Gráfica 2
Municipios mexicanos, ordenados por población municipal total, incidencia de pobreza y número de pobres patrimoniales



Leyenda:

- Las burbujas corresponden a los municipios del país
- El eje horizontal indica la población total de cada municipio, en miles de personas
- El eje vertical indica la incidencia de pobreza patrimonial en cada municipio (porcentaje de personas en pobreza patrimonial)
- El tamaño de las burbujas (y el número indicado dentro de ellas) corresponde al número de personas en pobreza patrimonial en cada municipio (en miles).

Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en estimaciones del CONEVAL, Mapas de pobreza 2005.

Lo anterior se puede apreciar en la gráfica 2, en la que se ordena a los municipios del país por tamaño de su población total, incidencia de pobreza y tamaño de su población en condiciones de pobreza, para el año 2005. De ella se desprenden varios elementos de gran relevancia:

- Diez municipios concentran a 5.3 millones de mexicanos en pobreza patrimonial. Estos municipios concentran prácticamente a uno de cada cuatro pobres urbanos (22.5%) y a una de cada diez personas en pobreza patrimonial en el país (11.9%).

- En el otro extremo, es necesario sumar 1,445 municipios pequeños para agrupar a un número de personas en pobreza patrimonial similar al concentrado por los 10 municipios antes mencionados.
- En 170 municipios reside 50% de los pobres patrimoniales del país (22.8 millones de personas). La mitad restante se encuentra dispersa en 2,284 municipios de menor tamaño y alta incidencia de pobreza.
- La incidencia de pobreza tiende a ser mayor conforme se va reduciendo el tamaño de la localidad.

Los 10 municipios que concentran al mayor número de personas en condiciones de pobreza son identificados en el cuadro 3. De ellos resultan relevantes los siguientes tres aspectos:

- Cuatro de estos diez municipios forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. Dichos municipios son hogar de 2.6 millones de personas en condiciones de pobreza patrimonial.
- Existe alta variación en términos de la incidencia de la pobreza en estos diez municipios. Algunos de ellos reportan una incidencia de pobreza urbana menor al promedio nacional, mientras que otros exceden dicho valor.
- Todos estos municipios son considerados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como de bajo o muy bajo grado de rezago social.³⁷ Este dato habla de las amplias disparidades prevalecientes en el medio urbano.

Cuadro 3
Municipios con mayor número de personas en pobreza patrimonial

Municipio	Estado	Número de pobres patrimoniales	Incidencia de la pobreza patrimonial	Población municipal	Ranking de población	Grado de rezago social
Ecatepec de Morelos	México	837,200	49.6	1,688,258	2	Muy bajo
Iztapalapa	Distrito Federal	757,622	41.6	1,820,888	1	Muy bajo
Nezahualcóyotl	México	583,711	51.2	1,140,528	10	Muy bajo
Puebla	Puebla	543,675	36.6	1,485,941	4	Muy bajo
Guadalajara	Jalisco	490,816	30.7	1,600,940	3	Muy bajo
León	Guanajuato	488,117	38.2	1,278,087	7	Muy bajo
Juárez	Chihuahua	438,281	33.4	1,313,338	6	Muy bajo
Acapulco de Juárez	Guerrero	431,649	60.1	717,766	21	Bajo
Gustavo A. Madero	Distrito Federal	418,170	35.0	1,193,161	8	Muy bajo
Aguascalientes	Aguascalientes	346,918	48.0	723,043	20	Muy bajo
Total		5,336,159	41.2%	12,961,950		

Fuente: SEDESOL, con base en estimaciones del CONEVAL.

³⁷ El grado de rezago social se basa en el índice de rezago social construido por el CONEVAL. Dicho índice incorpora variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar; se estima en tres niveles de agregación geográfica: estatal, municipal y local.

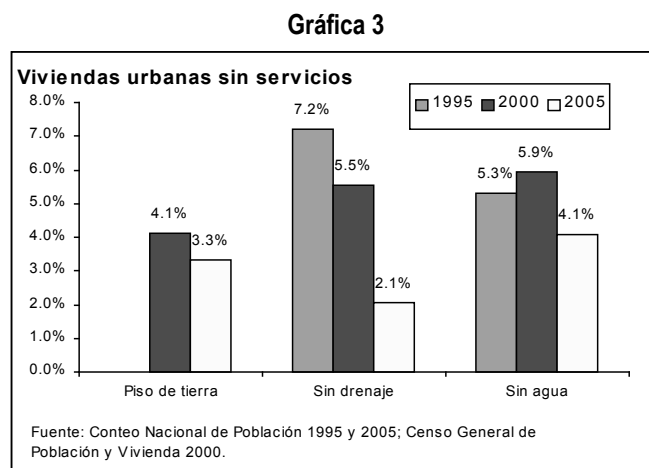
2.3. Provisión de infraestructura y equipamiento urbano

La insuficiente y deficiente infraestructura y equipamiento urbano es una de las características y causas fundamentales de la existencia de zonas urbanas marginadas en el país. Estas carencias se explican, por una parte, por las deficiencias institucionales antes descritas y, por otra, por la ya mencionada dinámica histórica del proceso de urbanización en México.

El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, el acceso a servicios básicos en la vivienda es un componente fundamental del entorno en que las personas interactúan y se desarrollan. Si bien disponer de una vivienda construida con materiales resistentes que protejan adecuadamente a sus habitantes es indispensable, la disposición de servicios básicos como agua entubada en la vivienda, la introducción del drenaje y de luz eléctrica, tiene un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y las actividades que los integrantes del hogar pueden desarrollar dentro y fuera de la vivienda.

2.3.1. Infraestructura social básica

Las carencias en esta materia han presentado reducciones significativas. La gráfica 3 muestra que el avance más importante en materia de infraestructura social básica ha sido la reducción en el porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponían de drenaje.



Como es de esperarse, la población en condiciones de pobreza es la que más sufre las carencias de infraestructura social básica en su vivienda. En 2008, 10.9% de los hogares en pobreza patrimonial en zonas urbanas carecía de agua entubada y 8.3% no tenía drenaje (cuadro 4).

Cuadro 4
Carencias de infraestructura básica en las viviendas urbanas 2008
 (Porcentaje del total de hogares en cada grupo de pobreza)

Tipo de pobreza	Sin agua entubada*	Sin drenaje**	Sin electricidad
Urbano			
Alimentaria	14.0	12.5	0.8
Capacidades	13.2	11.0	0.5
Patrimonio	10.9	8.3	0.4
No pobres	3.8	2.3	0.1
Total	6.1	4.3	0.2

*Agua entubada en la vivienda o en el terreno de la vivienda

** Drenaje de red pública y fosas sépticas.

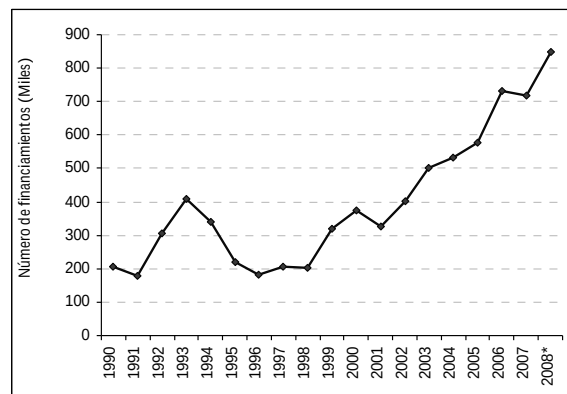
Fuente: Cálculos de la SEDESOL con información de la ENIGH 2008.

2.3.2. Equipamiento urbano y nuevos desarrollos habitacionales

Aunque no siempre es posible que las viviendas aún de interés social se encuentren al alcance de los hogares en situación de pobreza, dados sus escasos ingresos y sus condiciones laborales irregulares, en los últimos años se ha generado un importante incremento en la producción de vivienda, principalmente como resultado de los programas gubernamentales de crédito y subsidio en la materia. En efecto, en el período 2001-2006 los organismos nacionales y regionales de vivienda junto con los intermediarios privados otorgaron 3.1 millones de financiamientos para la adquisición de vivienda, frente a los 1.5 millones de créditos concedidos entre 1995 y 2000 (ver gráfica 4).³⁸

Gráfica 4

Evolución del otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda



Fuente: CONAVI (2008), Estado Actual de la Vivienda en México.

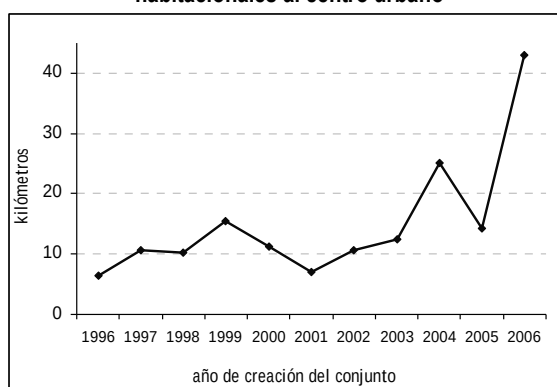
Este incremento en la oferta ha implicado beneficios concretos para la población que hoy tiene más opciones para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, no ha estado exento de dificultades. Los

³⁸ CONAVI (2008), Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable.

precios del suelo, la carga regulatoria y fiscal en las ciudades, han motivado el desarrollo de soluciones habitacionales cada vez más distanciadas de los centros urbanos, así como de conjuntos residenciales a gran escala. Así, la oferta de vivienda nueva se caracteriza por su ubicación distante de las ciudades y su difícil accesibilidad, la poca relación con los instrumentos normativos de planeación, la construcción masiva y a gran escala, y un diseño urbano cerrado que acentúa los patrones de segregación socio—espacial.

Un reciente estudio sobre los desarrollos habitacionales en ciudades pertenecientes al SUN entre 1996 y 2006,³⁹ muestra que la distancia promedio al centro urbano de estos conjuntos pasó de 6 km a 43 km en tan sólo 10 años. Naturalmente, las mayores distancias generan problemas de conectividad e integración y dificultan el acceso a las zonas económicas más activas y a los centros de empleo, construyendo un círculo vicioso en términos urbanos y sociales (ver gráfica 5).

Gráfica 5
Evolución de la distancia promedio de los conjuntos habitacionales al centro urbano



Fuente: UAM-SEDESOL (2008).

Asimismo, el equipamiento urbano (escuelas, centros de salud, recreación, cultura, desarrollo comunitario, etc.) presenta grandes deficiencias en estos desarrollos. A pesar de la gran demanda por estos servicios,⁴⁰ 29% de los conjuntos estudiados no tiene ningún tipo de equipamiento, lo cual obliga a sus habitantes a desplazarse a los centros y subcentros urbanos, con los costos sociales y económicos asociados. Cabe destacar que la cobertura de la infraestructura social básica (agua, drenaje y electricidad) no representa un problema en este tipo de fraccionamientos, ya que es un prerequisite para su desarrollo.

No obstante, los costos asociados a la distancia y a la falta de equipamiento urbano no son compensados por viviendas de mejor calidad. El área promedio de estas viviendas oscila entre 57m² y 71m², y entre los tres y los cinco años de construido el conjunto, sus residentes reportan un considerable deterioro físico de la vivienda.⁴¹

³⁹ SEDESOL y UAM (2008), Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006.

⁴⁰ El tamaño promedio por conjunto es de 3,049 viviendas, y en cada vivienda residen cuatro personas en promedio.

⁴¹ SEDESOL y UAM (2008).

2.4. Capacidades básicas y dinámica social

Las condiciones físicas y sociales desfavorables, como la falta de seguridad sobre la tenencia de la vivienda, la deficiente infraestructura social básica, la distancia a los lugares de trabajo, escuelas y centros de salud y deficiencias en el sistema de transporte público, que ya han sido mencionadas, inhiben la capacidad de sus pobladores de salir de un círculo vicioso en el que la población en pobreza no puede acceder plenamente a las oportunidades para el desarrollo de capacidades individuales que ofrecen las ciudades, lo cual genera barreras a la movilidad social, propicia el aislamiento y favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En este sentido, la población de las zonas urbanas marginadas padece de un bajo nivel de ingreso, desempleo, problemas específicos de salud y bajo nivel de asistencia escolar.

2.4.1. Ingreso

De forma paralela al proceso de urbanización también tuvo lugar un proceso denominado *urbanización de la pobreza*.⁴² Bajo la definición de la pobreza por ingresos, en 2008 había 50.6 millones de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza de patrimonio. De estos, 27.2 millones viven en zonas urbanas, lo que quiere decir que las ciudades concentran 53.8% de la pobreza del país.

Cuadro 5
Porcentaje y número de personas en condiciones de pobreza, 1992 a 2008

Ámbito	Porcentajes				Número de personas			
	1992	2000	2006	2008	1992	2000	2006	2008
Nacional	53.1	53.6	42.6	47.4	46,138,837	52,700,549	44,677,884	50,550,829
Urbano	44.3	43.7	35.6	39.8	23,140,886	26,202,029	23,625,620	27,172,966
Rural	66.5	69.2	54.7	60.8	22,997,951	26,498,520	21,052,264	23,377,863

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000, 2006 y 2008.

De 1992 a 2006 hubo una disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza en las zonas urbanas de 8.7 puntos porcentuales al caer de 44.3% a 35.6%. Sin embargo, de 2006 a 2008 el porcentaje de población en condiciones de pobreza en las ciudades se incrementó 4.2 puntos porcentuales.

Los datos del cuadro anterior ponen en evidencia que las personas en condiciones de pobreza en el medio urbano enfrentan problemas específicos de movilidad: han tenido éxito en salir de la pobreza alimentaria, pero han quedado “atrapadas” bajo el umbral de la pobreza de patrimonio.

2.4.2. Salud

La alimentación y las condiciones de salud en México han mejorado de manera notable en las últimas tres décadas; hoy en día, la población tiene mejores niveles de bienestar y mayor acceso a diversos servicios públicos. Lo anterior es particularmente cierto en el ámbito urbano; sin embargo, en estas áreas

⁴² Rojas (2005).

aún persisten problemas como la desnutrición infantil, y la creciente prevalencia de sobrepeso y obesidad y adicciones. Otro reto significativo es el mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios de salud en zonas urbanas. Cuando las personas carecen de un acceso a los servicios de salud oportuno y efectivo, el costo de la atención de una enfermedad o accidente puede vulnerar el patrimonio familiar, o incluso poner en riesgo su integridad física.

El sobrepeso es un problema particularmente preocupante en localidades urbanas. En ellas se presenta una incidencia de sobrepeso u obesidad de 29.5% en niños entre 5 y 11 años de edad, mientras que en las zonas rurales la cifra es de 16.5%.⁴³ Adicionalmente, la presencia de estos males es significativamente más alta en grupos de mayor edad y entre la población femenina. El 73% de las mujeres y 68.8% de los hombres mayores de 20 años en el medio urbano padecen sobrepeso u obesidad.

Por otro lado, el fenómeno de las adicciones es un problema social y de salud pública que se ha agudizado en los últimos años. Entre los aspectos más preocupantes de este problema está la reducción de la edad de inicio del consumo de drogas, tabaco y alcohol, y la mayor propensión a caer en estas adicciones en el medio urbano.⁴⁴ Según la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2008, existen cerca de 34 millones de bebedores frecuentes entre los 12 y 65 años. Adicionalmente, en las zonas urbanas uno de cada tres menores de edad consume bebidas alcohólicas, en tanto que en las áreas rurales la proporción es de 14%.⁴⁵

En lo que respecta al consumo de drogas, resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 revelan que, entre 2002 y 2008, el número de personas que han probado alguna droga creció 28.9%, al pasar de 3.5 a 4.5 millones.

Por la falta o deficiencia de los servicios urbanos básicos, los pobres de las ciudades también enfrentan enfermedades gastrointestinales, de la piel y de las vías respiratorias, debido a que ven limitadas sus posibilidades de mantener en condiciones higiénicas sus alimentos, su vivienda y el resto de su entorno.

2.4.3. Educación

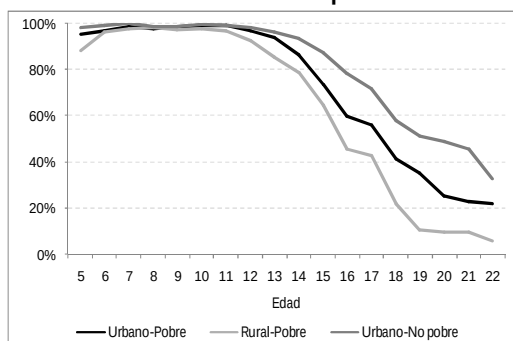
A diferencia de las mejoras significativas en materia de cobertura educativa en las zonas rurales, en las áreas urbanas no se han registrado mayores avances en la asistencia de las personas en condiciones de pobreza. La brecha en asistencia entre la población que se encuentra en condiciones de pobreza y la que no lo está, no ha cedido de manera significativa en las zonas urbanas, donde la asistencia escolar comienza a disminuir a partir de la educación media (13 años de edad). La educación media y superior requieren mayores incentivos para incrementar la asistencia: la oferta de becas educativas en el ámbito urbano es limitada para el tamaño de la demanda potencial (ver gráfica 6).

⁴³Resultados de Nutrición de la ENSANUT 2006, Instituto Nacional de Salud Pública (2007).

⁴⁴ Observatorio Mexicano en Tabaco, Alcohol y otras Drogas, 2003. CONADIC. Secretaría de Salud, con base en la Encuesta Nacional de Adicciones, 2002.

⁴⁵ Secretaría de Salud. 2009. *Mensaje del Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, al inaugurar la XIV semana nacional de información contra el alcoholismo "Compartiendo Esfuerzos"*.

Gráfica 6
Tasa de asistencia escolar por edad. 2008



Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en la ENIGH 2008.

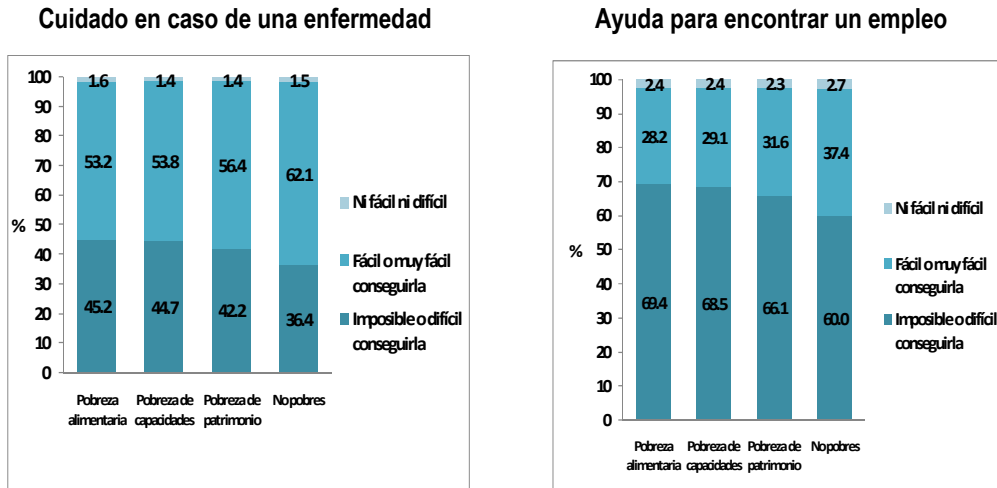
2.4.4. Cohesión Social

En la actualidad no existe en la literatura una definición consensuada acerca del concepto de cohesión social. En términos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁴⁶ la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. En México, en un intento por medir el grado de cohesión social existente en nuestro país, se incluyó en la ENIGH 2008 un módulo de preguntas dirigidas a medir la solidaridad y la confianza que existe entre la población para resolver cuestiones relacionadas con la pérdida del empleo o disminución del ingreso, así como la disponibilidad de ayuda ante enfermedades y en el cuidado de los niños.

Los resultados a nivel urbano indican que el nivel de “cohesión social” medido a través de la ENIGH 2008, presenta ligeras diferencias entre la población en distintas clasificaciones de pobreza, sin embargo, los porcentajes expresados son insuficientes para lograr aseveraciones concluyentes. La gráfica 7 muestra que el 56.4% de la gente en condiciones de pobreza considera que es fácil o muy fácil conseguir ayuda para que la cuiden en caso de alguna enfermedad, comparado con el 62.1% de la población que piensa lo mismo y que no se encuentra en condiciones de pobreza. En el caso de necesidad de conseguir un empleo, 31.6% de la población en condiciones de pobreza considera que sería fácil o muy fácil contar con ayuda para conseguirlo, mientras que 37.4% de las personas no pobres consideran lo mismo.

⁴⁶ CEPAL, 2007, *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*

Gráfica 7



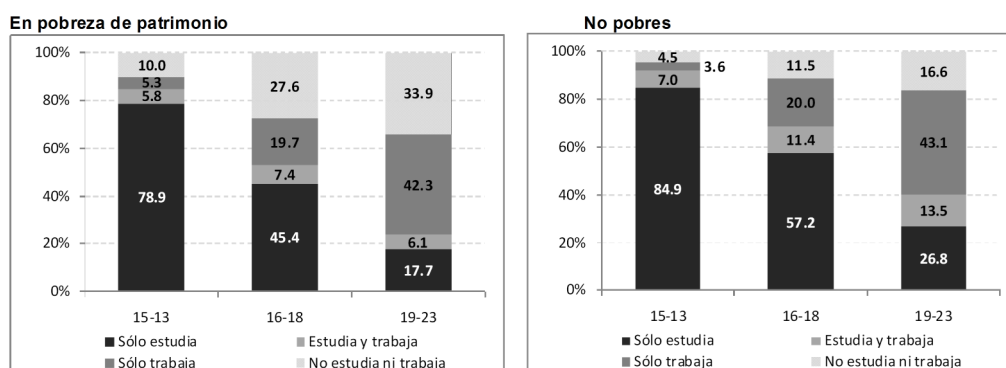
Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en la ENIGH 2008.

Sin embargo, dada la distribución geográfica de las zonas urbanas marginadas y la falta de puntos de contacto con otros ámbitos urbanos más desarrollados, la cohesión social que puede estarse generando es exclusivamente de *vínculo* o intracomunitaria, es decir, la gente establece lazos en función de sus características sociodemográficas tales como los que se dan entre miembros de la familia, vecinos, amigos cercanos y compañeros de trabajo. La ausencia de lazos de *punteo* o entre personas que no comparten muchas características sociodemográficas limita la inclusión de estos grupos a la “corriente principal” de la ciudad —económica y social— lo cual a su vez restringe sus posibilidades de moverse en la escala social accediendo, por ejemplo, a un mejor empleo. Si bien, la voluntad de ayudar o de organizarse puede ser similar independientemente del nivel socioeconómico, la eficacia del resultado de esta ayuda u organización puede variar según la posición de aquel que presta la ayuda o se adhiere a una organización.

2.4.5. Actividades en las zonas urbanas marginadas

Existe una fracción significativa de los jóvenes urbanos en condiciones de pobreza que no estudia ni trabaja. En 2008, 23.8% de los jóvenes entre 15 y 23 años no realizaba alguna de estas dos actividades, situación que se agrava conforme incrementa la edad: entre los 19 y 23 años una tercera parte se encuentra en esta situación (ver gráfica 9).

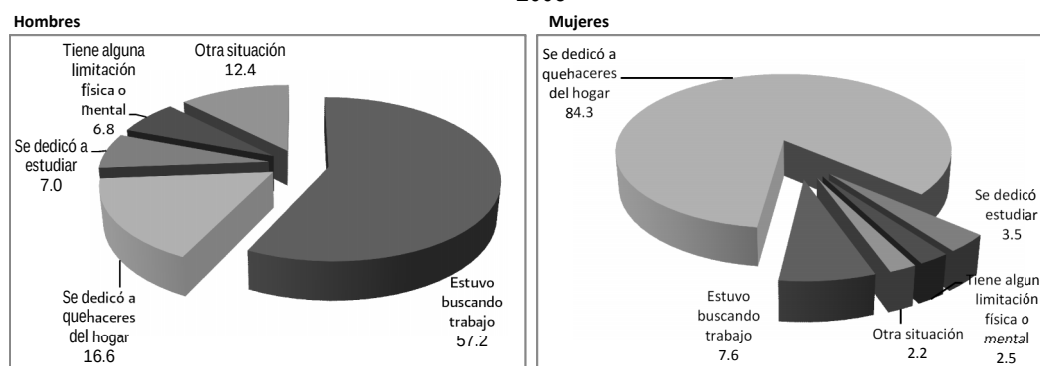
Gráfica 9
Actividades de los jóvenes en zonas urbanas, 2008



Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en la ENIGH 2008.

Entre los hombres, la falta de oportunidades de trabajo es la razón principal para encontrarse en dicha circunstancia, en tanto que para las mujeres es dedicarse a los quehaceres del hogar (ver gráfica 10).

Gráfica 10
Razones para no estudiar ni trabajar entre los jóvenes de 13 a 23 años en pobreza patrimonial, 2008



Fuente: Cálculos de la SEDESOL con base en la ENIGH 2008.

La segregación residencial en las periferias de las ciudades resulta un aliciente extra para desvincularse de las diferentes actividades sociales tradicionales. Las distancias a los centros de trabajo y educativos se complementan con insuficiencias en los sistemas de transporte colectivo para hacer más complicada y costosa la participación en actividades cotidianas.

Además, las zonas urbanas marginadas se caracterizan por su bajo nivel de equipamiento público, entre los que destaca la falta de espacios públicos culturales, deportivos y de recreación como plazas, parques, canchas deportivas, teatros o casas de cultura, y otros lugares para la capacitación, de

encuentro común y distracción de las actividades laborales o domésticas cotidianas, como los centros de desarrollo comunitario. Es en este sentido que se entiende que el conjunto de los comportamientos sociales (públicos y privados) se enmarcan y en cierto sentido se determinan por la morfología urbana, constituida por todo lo que es directamente observable (edificios, espacios públicos, entorno, vialidades, etcétera).⁴⁷

3. Identificación de la población potencial⁴⁸

Dada la problemática mencionada, es necesario plantear una metodología que permita identificar a la población ubicada en zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes.

En este sentido, resulta conveniente utilizar un proceso de focalización espacial que permita identificar zonas urbanas marginadas en las que se presenta una mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza. Con este fin, la SEDESOL identifica las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs)⁴⁹ urbanas mediante un análisis geoespacial que, partiendo de la manzana como unidad básica, determina las mayores concentraciones de hogares en condiciones de pobreza, sujeto a condiciones de número de hogares y tamaño máximo de la zona. A partir de esta zonificación se clasifican las áreas de acuerdo con la concentración de hogares en condiciones de pobreza y se identifican las zonas con muy alta y alta concentración de hogares en pobreza de patrimonio. Para la construcción de las ZAPs urbanas, también se utilizó información cartográfica urbana del 2005 del INEGI, en particular la traza de manzanas de las 4,201 localidades consideradas como urbanas por el INEGI, ya sea por ser mayores de 2,500 habitantes o por ser cabeceras municipales con una población menor.

De acuerdo con datos provenientes del Censo 2005, las ZAPs urbanas concentran **31 millones 260 mil 594 residentes**, a los cuales se les considera la **población potencial** del presente diagnóstico. El cuadro 6 muestra los resultados reportados por las ZAPs urbanas. Como podemos ver, 47.81% de los hogares que conforman el universo de las ZAPs se encuentra en condiciones de pobreza.

La mayor parte de los hogares dentro las ZAPs cuenta con infraestructura social básica (agua, drenaje y electricidad). Por otro lado, el porcentaje de hogares que no cuenta con acceso a la seguridad social es de cerca del 50% y el porcentaje de hogares que no poseen ciertos bienes durables también es alto.

⁴⁷ Meneses Reyes, Marcela. 2008. "Juventud, espacio urbano y exclusión social", en Pobreza, desigualdad, y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. México: Siglo XXI y UNAM, IIS.

⁴⁸ Solamente se presenta la información disponible para la población potencial (ZAPs urbanas) proveniente del Censo 2005. Datos como educación, salud, entre otros, pueden verse en la sección correspondiente a la caracterización del problema. Dado que la población potencial es un subconjunto de la población urbana en condiciones de pobreza, los porcentajes debieran ser muy similares.

⁴⁹ Las zonas de atención prioritaria son definidas por la Ley General de Desarrollo Social como zonas urbanas o rurales con altos niveles de marginación y pobreza.

Cuadro 6
Características de la población potencial: ZAPs urbanas

Hogares en ZAPs urbanas	7,398,270
Hogares en pobreza de patrimonio	3,389,413
% de hogares en pobreza de patrimonio	45.81%
% de hogares en viviendas con electricidad	99.17%
% de hogares en viviendas con agua entubada	93.17%
% de hogares en viviendas con drenaje	95.14%
% de hogares con excusado	96.80%
% de hogares con piso de tierra	7.31%
% de hogares sin acceso a seguridad social	49.59%
% de hogares sin televisión	3.62%
% de hogares sin refrigerador	17.80%
% de hogares sin lavadora	36.33%
% de hogares sin computadora	84.57%
% de hogares con jefatura femenina	24.18%
Escolaridad promedio del jefe de familia (años)	6.1
Población en ZAPs urbanas	31,260,594
Personas en hogares en pobreza de patrimonio	15,407,435
% de la población en pobreza de patrimonio	49.29%
% de la población de 15 años y más analfabeta	7.08%

Fuente: Elaborado por la SEDESOL con base en el Censo 2005.

4. Identificación de la población objetivo

La población objetivo se define como el subconjunto de la población potencial que se busca atender en el corto y mediano plazos, teniendo en consideración las limitaciones institucionales y financieras existentes. En este caso, la población objetivo del Programa Hábitat está conformada por el conjunto de ZAPs en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza, denominadas Polígonos Hábitat. Dichos polígonos son áreas geográficas que cumplen con los siguientes criterios:

- Estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, o estar próximos a alcanzarlos.
- Tener una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos el 50% de los hogares ubicados en el área. En ciudades donde no se identifiquen polígonos con estas características, se podrán autorizar polígonos con al menos 30% de hogares pobres.
- Presentar déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

- Contar con al menos un 80% de lotes ocupados.
- Estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del Distrito Federal, de acuerdo con el plan o programa de desarrollo urbano vigente.
- No estar en situación irregular con respecto a la tenencia de la tierra.
- No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.

La metodología para la identificación de los Polígonos Hábitat, aunque con diferencias con respecto a la utilizada para el cálculo de las ZAPs, identifica un subconjunto de estas últimas; sin embargo como se verá más adelante, implica una mejor focalización en los hogares en condiciones de pobreza.

Para asegurar la precisión y consistencia de los datos y evitar la omisión de zonas susceptibles a ser atendidas, el universo se calculó mediante tres procedimientos consecutivos, los cuales se describen en el Anexo.

De acuerdo con el mecanismo de identificación de los polígonos Hábitat descrito en el Anexo, la **población objetivo** está compuesta por **4,108,809 hogares que contienen a 17,604,981 residentes** en los 3,346 polígonos identificados ubicados en 575 municipios (ver cuadro 7).

Cuadro 7
Características de la población objetivo: Polígonos Hábitat

Polígonos Hábitat	3,346
Hogares	4,108,890
Hogares en pobreza de patrimonio	1,949,922
% de hogares en pobreza de patrimonio	47.46%
% de hogares en viviendas con electricidad	99.14%
% de hogares en viviendas con agua entubada	91.10%
% de hogares en viviendas con drenaje	95.11%
% de hogares con excusado	97.02%
% de hogares con piso de tierra	8.38%
% de hogares sin acceso a seguridad social	52.02%
% de hogares sin televisión	3.39%
% de hogares sin refrigerador	18.56%
% de hogares sin lavadora	37.91%
% de hogares sin computadora	86.22%
% de hogares con jefatura femenina	23.74%
Escolaridad promedio del jefe de familia (años)	6.9
Población (personas)	17,604,981
Personas en hogares en pobreza de patrimonio	8,949,667
% de la población en pobreza de patrimonio	50.84%
% de la población de 15 años y más analfabeta	7.39%

Fuente: Elaborado por la SEDESOL con base en el Censo 2005.

De los hogares identificados, 23.74% de ellos cuentan con jefatura del hogar femenina y en promedio los jefes de hogar tienen una escolaridad de 7 años, lo que equivale a únicamente un año más de la educación primaria completa. En general, un alto porcentaje de los hogares ubicados dentro de los polígonos identificados cuentan con servicios públicos como agua potable, drenaje y electricidad. Sin embargo, 47.46% de estos hogares se encuentran en condiciones de pobreza (8,949,667 individuos), lo que representa un alto grado de concentración de la misma. Lo anterior es congruente con lo descrito en páginas anteriores, se trata de zonas con altos niveles de pobreza y rezago social. Por otro lado, evaluando la posesión de bienes (información disponible en las bases de datos utilizadas), encontramos que un alto porcentaje de los hogares ubicados en los polígonos no cuentan con computadora, lavadora y refrigerador.

5. Conclusiones

El acelerado proceso de urbanización en México representa un reto de diversa índole para la sustentabilidad del desarrollo urbano. Una de las facetas de dicho fenómeno es la conformación de zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes.

La aparición de dichas zonas es producto, en parte, del cambio demográfico (crecimiento poblacional y migraciones rural-urbanas) y la insuficiente respuesta institucional para atender las necesidades de la población. De esta forma, la mayoría de los nuevos habitantes se han concentrado de manera espontánea en las periferias de las ciudades, en muchas ocasiones de manera irregular y en zonas no aptas para el uso residencial, donde, por lo general, los servicios básicos, la infraestructura y el equipamiento urbano son insuficientes.

La concentración geográfica de hogares pobres trae consigo la generación de barrios segregados del centro de la vida económica, social y cultural de la ciudad. Así, las deficiencias en las condiciones físicas y sociales, segregación residencial, aunado a la falta de vías de comunicación y/o lejanía con los lugares de trabajo, escuelas y centros de salud han generado una particular dinámica social marcada por situaciones de violencia (doméstica y pública), falta de incentivos para que sus habitantes continúen con sus estudios, estigma social y, en general, un círculo vicioso de reproducción de la pobreza.

Los hogares asentados en zonas urbanas marginadas tienen pocas opciones de movilidad social, dadas sus escasas posibilidades de mejorar su situación económica con relación a los demás, independientemente de su capacidad individual. Esto implica que las características físicas y sociales del entorno son determinantes para acceder a una mejor condición socioeconómica.

Ante la perspectiva de un proceso de urbanización que continuará consolidándose en el futuro, la generación de un programa social orientado a mejorar el entorno físico y social de la población urbana en zonas marginadas, es fundamental para contribuir al desarrollo equitativo y sustentable en los principales centros de población del país. La participación social, una mejor coordinación entre actores gubernamentales y el fortalecimiento de las capacidades locales en materia administrativa son ejes

fundamentales para lograr una intervención eficaz en aras de ampliar el acceso a la ciudad a todos sus pobladores.

Anexo

Procedimiento I. Polígonos en zonas urbanas-marginadas (Polígonos Hábitat)

Para el cálculo de los polígonos se utilizó la información sociodemográfica y la cartografía censal del “II Censo de Población y Vivienda 2005” (Censo) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a nivel hogar, vivienda y manzana. Además, se utilizó un índice de marginación calculado a través de la técnica de componentes principales y que presenta una estratificación en grados.⁵⁰ En base a esta información, se establecieron tres condiciones para elegir estadísticamente a las “manzanas semilla”:

- a) Aquellas cuyo porcentaje de pobreza fuera mayor o igual a 50% de los hogares,
- b) Aquellas cuya densidad de hogares por hectárea fuera mayor o igual a 35% de hogares pobres y,
- c) Aquellas que tuvieran un grado de marginación medio, alto y muy alto.

Para determinar los tres puntos anteriores se utilizó la definición de pobreza hecha por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), y el cálculo modificado por la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL (DGGPB).

Una vez obtenidas las manzanas semilla, se realizó un proceso de análisis espacial iterativo que consistió de cuatro pasos, para hacer agrupaciones de manzanas con condiciones homogéneas y continuidad geográfica:

- 1) Se agruparon las manzanas que pertenecían a un área de influencia generada a partir de las manzanas semilla y que cumplían con el porcentaje de hogares en pobreza patrimonial.
- 2) Se replicó la operación a distancias más cortas hasta agotar las manzanas clasificables (en los casos donde fallaba el intento anterior).
- 3) Las manzanas aisladas se consideraron un polígono por sí mismas.
- 4) Se estableció una distancia mínima de proximidad de los grupos de manzanas ya clasificados como polígonos para agrupar a los que tenían continuidad geométrica.

Adicionalmente, se corrigió el error de dejar como polígonos a grupos de manzanas de dos municipios o más en zonas metropolitanas, y se acotó el universo al SUN vigente en 2004.

Procedimiento II. Regiones de concentración de pobreza (RCP)

Nuevamente se utilizó la información sociodemográfica y la cartográfica censal del Censo del INEGI a nivel hogar, vivienda y manzana. Para definir el tamaño de las RCP se establecieron dos condiciones:

⁵⁰ El índice de marginación utilizado es estimado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUyOT)

- a) Demográfica: 300 hogares pobres
- b) Espacial: 500 metros

Al igual que en la selección de polígonos, se llevó a cabo un proceso de análisis espacial iterativo para hacer agrupaciones de manzanas con condiciones homogéneas y continuidad geográfica:

1. Se seleccionó, en cada localidad, la manzana con mayor cantidad de hogares pobres.
2. Se establecieron las distancias mínima y máxima de selección de manzanas alrededor de dicha manzana (“la manzana pivote”), así como la distancia de cada iteración (50 metros).
3. Se terminaba el ejercicio de iteraciones al obtener más o menos 300 hogares pobres o llegar a 500 metros de distancia de la “manzana pivote”. Es decir, podía detenerse porque se cumplían una u otra condición o incluso las dos.
4. De las manzanas no clasificadas en el primer ejercicio, se seleccionaban las de mayor número de hogares pobres y se repetía el proceso.
5. Las RCP resultantes se clasifican en grados de concentración (Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto, Muy Alto).

Procedimiento III: Áreas adicionales (AA)

El tercer criterio de selección de polígonos corresponde a aspectos excepcionales que se toman en cuenta con la finalidad de no excluir a ninguna zona que presente la necesidad de ser intervenido. Dado que son los gobiernos locales los que mayor conocimiento tienen de la composición de sus localidades y de las necesidades de las mismas, se les permite proponer la identificación de polígonos, siempre y cuando, como ya se mencionó, cumplan con las características ya señaladas, así como con una densidad mínima de veinte hogares por hectárea. Las propuestas elaboradas por los gobiernos locales deberán utilizar información estadística y cartográfica similar a la utilizada por la SEDESOL pero proveniente de fuentes distintas al INEGI y al CONAPO; en este caso, los gobiernos locales deberán proporcionar las bases de datos con la información socioeconómica por hogar y, en su caso, la cartografía digitalizada correspondiente, así como una explicación detallada de la metodología empleada.

Una vez que son obtenidos los tres grupos prioritarios de atención, es necesario hacer algunas modificaciones, por ejemplo, es probable que dado que los dos primeros criterios de selección no son excluyentes, hubiera manzanas que pertenecieran por igual a un polígono que a una RCP, por lo tanto, aquellas que se encontraron en esta situación, se clasificaron únicamente dentro del polígono para no duplicar zonas de atención. Por otro lado, las manzanas que no entraron en ningún polígono y que solamente fueron detectadas en las RCP, quedaron agrupadas ahí mismo siempre y cuando tuvieran continuidad geográfica con los polígonos.

Por último, dado que las distancias incrementan los costos y que es poco probable tener acceso a ciertas comunidades alejadas de la cabecera municipal, aquellas manzanas que se encontraban en localidades aisladas o que contenían muy pocos hogares pobres se eliminaron del universo.

Una vez que sean identificados los polígonos a intervenir, deben ser certificados por los gobiernos municipales con la finalidad de contar con información confiable y a la vez incluir y

responsabilizar a los mismos en el desarrollo de políticas orientadas a contribuir en la reducción de la pobreza urbana y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas.

BIBLIOGRAFÍA

Brakarz, J., et. Al. (2002). Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2005). Income Generation and Social Protection for the Poor. Washington, D.C.: The World Bank.

CEPAL (2007) Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe

CONAPO (2008). La Situación Demográfica de México 2008, "Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable

CONAVI (2008). Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable.

Durlauf, S., (2001). "The Memberships Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes". University of Wisconsin at Madison.

Escobar Latapí y González de la Rocha (2004). Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en Zonas urbanas 2003.

Fundación Espinosa Rugarcía (2008). ¿Nos movemos? La Movilidad Social en México.

Meneses Reyes, Marcela (2008). "Juventud, espacio urbano y exclusión social", en Pobreza, desigualdad, y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. México: Siglo XXI y UNAM, IIS.

CONADIC (2003) Observatorio Mexicano en Tabaco, Alcohol y otras Drogas Secretaría de Salud, con base en la Encuesta Nacional de Adicciones, 2002.

Organización de los Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer: "Convención de Belém do Pará".

ONU-Habitat (2003). The challenge of slums: global report on human settlements

Secretaría de Salud (2009) Mensaje del Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, al inaugurar la XIV semana nacional de información contra el alcoholismo "Compartiendo Esfuerzos

SEDESOL (2004). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales. Tabulados.

SEDESOL, CONAPO, INEGI (2005) Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005.

SEDESOL (2006). Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano. Nota Metodológica.

SEDESOL y UAM (2008), Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006.

PNUD (2004). *Informe sobre desarrollo humano México 2004*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

Rojas (2005). "Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo", en *Gobernar las metrópolis*.