

Capítulo 2. Localidades, diferentes perspectivas

El término localidad es utilizado con frecuencia en el lenguaje común y, en consecuencia, se utiliza en varios sentidos y muchas veces vagamente. Suele emplearse de manera indistinta para hacer mención a un municipio o a una zona urbana dentro de una ciudad (sea que esté dentro de los límites de un municipio, sea que, por el contrario, rebase esos límites), incluso localidad suele referirse a una colonia o a un asentamiento irregular dentro de una ciudad.

No es sencillo establecer un concepto acabado de localidad. La primera dificultad que surge es que, a diferencia de la concepción de estado o municipio, la localidad no se establece en la ley. Así, es fácil identificar un estado o un municipio, ya que en términos jurídicos existen delimitaciones claras en su definición; además, son unidades establecidas como niveles de gobierno a las que se otorgan competencias y atribuciones. Sin embargo, esto no sucede con las localidades.

Por otro lado, es preciso entender que la localidad está relacionada con ciertos aspectos socio-territoriales que en muchas ocasiones superan la concepción geo-estadística del término.

A partir de lo anterior, en las páginas siguientes se presenta una reflexión del concepto de localidad, en primer lugar desde la concepción geo-estadística de la misma, para luego incorporar elementos que refieren al desarrollo social, económico y político de lo local. Al final, de forma acostumbrada, se explican las dimensiones con las que se construye el índice de marginación.

2.1. Dimensiones geo-estadísticas en el territorio nacional

Este apartado explora las dimensiones geoestadísticas utilizadas en las mediciones poblacionales, las cuales no siempre coinciden con las divisiones político-administrativas

en las que se divide el territorio nacional. Por otro lado, se muestra que la constante redefinición de las unidades estadísticas referidas a la localidad crea complicaciones en los análisis temporales entre los censos y conteos.

El Marco Geoestadístico Nacional (MGN), utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tiene como propósito apoyar en la realización de los censos y conteos nacionales. Las divisiones territoriales empleadas son: el Área Geoestadística Estatal (AGEE), Municipal (AGEM) y Básica (AGEB); la última se aplica tanto para lo urbano como para lo rural. El MGN proporciona la ubicación, respetando en la medida de lo posible los límites político-administrativos de las entidades federativas y municipales. Cabe destacar que los tres tipos de áreas referidas son unidades estadísticas, junto con las localidades y las manzanas.

En el caso de las entidades federativas se reconocen 32, diferenciando 31 estados y el Distrito Federal. En la contabilidad de municipios se incluyen las 16 delegaciones del Distrito Federal, con un total de 2 456 elementos. Estas divisiones y subdivisiones territoriales, además de ser unidades político-administrativas, tienen reconocimiento jurídico, a diferencia de las localidades y manzanas que no poseen dicho estatus.

Entre los diferentes censos y conteos la unidad estadística de localidad tiene constantes redefiniciones, derivando en dificultades para su análisis. A manera de ejemplo, en el censo de 2000 una de las características de la localidad era contar con una o más viviendas habitadas, mientras que en el conteo de 2005 las viviendas pueden estar o no habitadas. Más que por circunscripción, las localidades rurales se diferencian de las urbanas bajo el criterio de número de habitantes. No hay una definición única de localidad.

Tales criterios dan muestra de la heterogeneidad de las localidades, pues en las ciudades pueden comprender grandes espacios territoriales o bien existen localidades de una sola vivienda. Respecto al criterio de viviendas habitadas o no, se dificulta la ubicación espacial de los habitantes, así como la desaparición, creación, dispersión,

entre otras dinámicas sociales, de las localidades. Lo laxo en la definición hace que la unidad estadística de localidad sea muy elástica, ya que se puede hablar de localidades urbanas mayores a 2 500 habitantes, localidades aisladas con una o dos viviendas o localidades dispersas, por citar los ejemplos más representativos.

Estos tres fenómenos (desaparición, dispersión y creación) han sido relativamente poco explorados. Sin embargo, entender la dinámica de la población resulta fundamental, dado que existe una estrecha relación entre ésta y las políticas públicas, en particular de las políticas sociales focalizadas, bajo criterios de eficiencia, eficacia, minimización de costos, y recursos limitados, entre otros aspectos.

2.2. La localidad, lo local y el desarrollo

La concepción de localidad tiene una fuerte relación con lo local, aunque no son sinónimos y no se debe concebir a la localidad sólo desde su espacio físico. Si bien es importante delimitar geográficamente lo que implica una localidad, se vuelve fundamental entender también los factores que afectan su desarrollo. En este sentido, distinguir el significado de local y de comunidad aporta elementos para este cometido. A continuación se revisa la concepción de lo local y el desarrollo, para luego vincularlo con el concepto de comunidad.

Desde la década de los ochenta, el concepto de lo local está en la discusión del debate académico y social. A pesar de que se le puede encontrar en los inicios de los análisis territoriales de las ciencias sociales, durante varias décadas no hubo una referencia sobre el concepto en las teorías económicas dominantes de esa época. Así, las teorías que reivindican lo local surgen donde la planificación del desarrollo estaba condicionado desde el Estado y en su centralidad como motor de crecimiento.

Dicha concepción de Estado dejaba poco espacio para pensar en lo local, la dependencia hacia el gobierno central no permitía a los actores romper su relación con el centro. Fue la fractura del modelo Estado-centrista lo que permitió el resurgimiento de lo local como espacio de desarrollo.

En este sentido, la palabra local no es sinónimo de pequeño, tampoco hace referencia a algo reducido, al contrario, puede ser su opuesto y es posible pensar en lo local en

grandes territorios. En todo caso, lo local depende de las condiciones que adquiere un proceso de desarrollo en ciertos espacios socio-territoriales. De ahí que entender el concepto de desarrollo local aporta nuevos elementos para entender el concepto de localidad.

La idea de desarrollo local podría parecer a primera vista un concepto autárquico, que podría sugerir que en este proceso sólo intervienen aquellos actores involucrados directamente en un territorio o que sólo tienen influencia aquellas cosas que suceden dentro del lugar determinado; en este sentido, lo global, regional o nacional estaría separado de lo local. El estudio de los factores que inciden en el desarrollo local tiene una complejidad mucho mayor a la mencionada, lo local es un concepto que se relaciona con un espacio más amplio y no puede ser analizado sin tener en cuenta el contexto en el cual está inserto.

El concepto de desarrollo local enfatiza las acciones y decisiones que se toman dentro de un determinado espacio, no obstante, queda claro que los factores exógenos también influyen y juegan un rol importante. Es necesario tener una visión global de los factores que inciden a nivel local para comprender con más exactitud cómo se dan estos procesos de desarrollo.

Así, se debe entender que fundamentalmente el desarrollo local es un resultado de las decisiones de los actores que interactúan o inciden dentro de un territorio. En el desarrollo participan tanto actores públicos como privados e implica acciones relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la creación de productos de valor económico, una mejor administración de los recursos, etc.

Si bien el desarrollo local tiene un fuerte componente político, esto no significa en absoluto que la responsabilidad del desarrollo sea exclusiva de los gobiernos, municipios u otras instituciones políticas. El desarrollo es el resultado de la multiplicidad de acciones de los diferentes actores tanto públicos como privados que inciden sobre el territorio.

De todas formas, para pensar en un proceso de desarrollo local es fundamental también concebirlo inserto en un modelo de desarrollo nacional; sin duda, un patrón común de desarrollo otorga herramientas y apoyos (económicos y políticos) que benefician el crecimiento local.

2.3. Localidad y comunidad

La localidad, como ya se mencionó, es una unidad estadística territorial, que si bien es un elemento básico en el análisis de la concepción territorial del desarrollo, en algunos casos no es suficiente para comprender las transformaciones sociales en la desaparición, creación, fusión, cambio de municipio o entidad federativa de las localidades.

Derivado de lo anterior, es importante también hacer referencia a la concepción de comunidad, a fin de diferenciarla del concepto de localidad. En este sentido, aunque dentro de una localidad se pueden encontrar diferentes comunidades, también puede suceder que en una comunidad estén implicadas varias localidades o que debido a conflictos al interior de una localidad sea difícil conformar una comunidad.

Uno de los elementos presentes en el concepto de comunidad es el territorio, que es la causa de que, en ocasiones, se empate con la noción de localidad, sin embargo, este elemento no siempre está presente en la concepción de comunidad. En las sociedades contemporáneas la noción de territorio físico, referido a la comunidad, va disminuyendo su importancia, debido a la creación de redes sociales extensas y avances tecnológicos en las comunicaciones que trascienden los límites del espacio geográfico. No obstante, el territorio desempeña un papel relevante para la construcción del sentido de pertenencia, así como en la estrategia y diseño de políticas públicas.

Un segundo factor contenido en la comunidad es precisamente la pertenencia, esta dimensión subjetiva remite a un sentimiento de que un sujeto esté inserto en una colectividad mayor y se beneficia de un sistema de apoyo mutuo, donde se comparten intereses, símbolos, así como significados, es decir, se comparte una cultura. Así, la interrelación junto con la dimensión cultural son elementos necesarios en la construcción de la comunidad.

Aunado a estos elementos internos (pertenencia, interrelación y cultura), la comunidad puede ser definida por características externas, como son el poseer una estructura normativa, político-social, económica, jerárquicamente diferenciada, con articulación entre los diferentes niveles. Además de una historia común, este último aspecto remite a una dimensión temporal que involucra al pasado, al presente, pero en especial al futuro; la existencia de una comunidad, en un punto determinado, responde a la existencia de un proyecto social. Así, es importante entender que un

conglomerado de personas no necesariamente conforma una comunidad, y que, por tanto, se requiere cumplir con los elementos antes descritos.

Por otro lado, la dimensión económica en la construcción de una comunidad implica identificar la participación de la población en los procesos económicos (extracción, transformación, distribución, intercambio y consumo), así como las diversas actividades que desarrollan las personas para subsistir.

La integración de una comunidad responde a una serie de procesos sociales, históricos, económicos, culturales y, en algunos casos, geográficos. Dado este contexto la población se convierte en el elemento imprescindible de análisis en la conformación y dinámica de la comunidad.

Para la conceptualización de la comunidad se debe reconocer que no es una entidad cerrada, uniforme, estática, autosuficiente y total, sino que se encuentra en constante interrelación e intercambio, en diferentes intensidades y niveles, con otras comunidades. Estas interrelaciones e intercambios se observan en dos movimientos paralelos, de adentro hacia afuera y de afuera hacia dentro, creando en ocasiones espacios interactivos mayores denominados regiones; de esta manera, se pueden configurar regiones económicas y culturales, entre otras.

Ante dicha perspectiva, el análisis de la dimensión social, así como la información que ofrecen las diferentes unidades estadísticas, en particular las localidades, deben considerarse complementarios para entender ampliamente los procesos socio-espaciales. La localidad es un elemento de clasificación de la información y conlleva, según cada observador, los significados antes descritos.

2.4. Dimensiones de la marginación en las localidades

Desde 1990, el CONAPO considera tres dimensiones de la marginación de las localidades: educación, vivienda e ingreso. A continuación se abordan dichas dimensiones y los indicadores socioeconómicos empleados para su medición, los cuales se miden en sentido privativo, es decir, como déficits.

2.4.1. Educación

Esta dimensión se integra por dos indicadores. El primero se relaciona con la capacidad de las personas de leer y escribir un recado; el no poder realizar estas acciones limita las posibilidades de comunicación de la gente, literalmente al ámbito oral, y prácticamente trunca toda posibilidad de adquirir conocimientos tanto en el sistema educativo ortodoxo, como de manera autodidacta. El segundo indicador se refiere al cúmulo mínimo de conocimientos brindado por el sistema educativo nacional, específicamente a la compleción de la primaria. Así, sus indicadores socioeconómicos son:

- a) Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
- b) Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.

2.4.2. Vivienda

La vivienda es el único espacio físico constante durante las etapas de la vida de los individuos, desde la infancia hasta la edad adulta en plenitud, por tanto, es determinante para el desarrollo de capacidades, habilidades, madurez emocional y conocimientos de toda persona. En consecuencia, explorar las condiciones de las viviendas resulta esencial al tratar la marginación. Los cinco indicadores socioeconómicos considerados en la dimensión vivienda son:

- c) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado.

La carencia de este servicio incrementa el riesgo de contraer enfermedades transmisibles gastrointestinales, mermando la calidad de vida no sólo de las personas que residen en las viviendas en esas condiciones, sino también la de quienes comparten el hábitat, de tal forma que la defecación al aire libre genera grandes problemas de salud pública.

- d) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica.

La carencia de electricidad excluye a la población del disfrute de los sistemas modernos de comunicación y entretenimiento, así como de la utilización de aparatos electrodomésticos, algunos de los cuales facilitan las tareas cotidianas. Ello también

redunda en el uso de fuentes de energía alternas con altos costos ambientales, pues la combustión de algunos materiales merma esos recursos naturales y contamina el ambiente.

- e) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada.

Las formas alternativas de almacenamiento y disponibilidad del agua entubada propician condiciones perjudiciales para la salud, además obligan a los miembros de los hogares a invertir tiempo y esfuerzo físico en el acarreo del agua, a la vez que dificultan el desempeño de las labores domésticas.

- f) Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas.

A pesar de que se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando duermen en un cuarto más de dos personas, la información censal no permite estimar el espacio físico de la vivienda, ni las dimensiones de los dormitorios ni relacionarlas con el número de personas que los ocupan. Dada la estructura de la información censal a nivel localidad, se toma la variable promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas, pues es la única información que se puede obtener del Censo 2010 a nivel localidad.¹ Cabe mencionar que éste es el único indicador que no es presentado como porcentaje, sino que es una razón obtenida por la división del número de ocupantes en viviendas particulares habitadas y el número de cuartos en dichas viviendas. No obstante, al igual que los demás indicadores, es estandarizado para la construcción del índice de marginación.²

- g) Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra.

El que las viviendas tengan piso de tierra implica que carecen de algún tipo de recubrimiento en el piso, lo cual limita las oportunidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable y elevan el riesgo de fallecer, sobre todo para los niños y los adultos en plenitud, por contagio de enfermedades gastrointestinales, situación que se potencia en los lugares donde es más difícil el acceso a los servicios de salud.

¹ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados por localidad*.

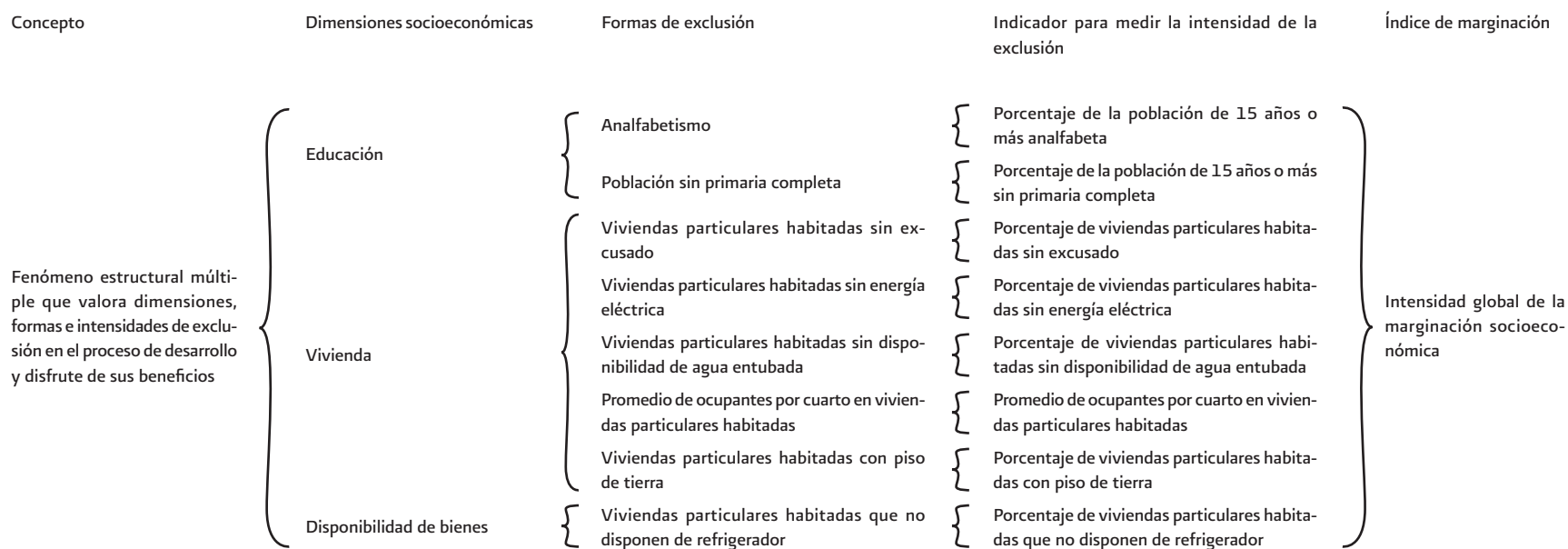
² Para una mayor descripción sobre la metodología véase el Anexo C.

2.4.3. Disponibilidad de bienes

El índice de marginación a nivel estatal y municipal considera un indicador relativo a los ingresos por trabajo, sin embargo, esta información no se encuentra disponible por localidad en el Censo 2010. A fin de contar con un indicador *proxy*, como sucedió en el ejercicio de 2005, se decidió incluir la disponibilidad de refrigerador en las viviendas. La disponibilidad de refrigerador se encuentra condicionada por el ingreso del que se dispone en las viviendas, ya sea por trabajo o transferencias monetarias o en especie; aún más, el no tener refrigerador limita las posibilidades de contar con alimentos perecederos frescos e incrementa los riesgos de salud asociados con la ingesta de alimentos con algún grado de descomposición y con una dieta deficiente. En virtud de lo anterior, se considera el siguiente indicador socioeconómico:

h) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

Figura 2.1. Esquema conceptual de la marginación a nivel localidad 2010



Fuente: Elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).