

# Desigualdades en el territorio: Efectos del COVID-19 en el corto y mediano plazo. Caso municipio de Puebla

Beatriz Martínez Carreño<sup>1</sup>

Miguel Ángel González Romero<sup>2</sup>

María Isabel Garrido Lastra<sup>3</sup>

## Resumen

El presente ensayo tiene por objetivo visibilizar las desigualdades en el territorio, específicamente en los asentamientos irregulares, derivado de la emergencia sanitaria declarada en el país en el mes de marzo del presente año. Dentro de las problemáticas se destaca la falta de atención de servicios básicos (son consideradas como necesidades básicas humanas para el PNUD y la CEPAL: *Acceso a la vivienda, Acceso a los servicios sanitarios, Acceso a la educación y capacidad económica*) que derivan del incremento en la pobreza, problemas de salud y movilidad en el territorio; congestionando las ciudades y marginando zonas vulnerables.

Por ello, entender la dinámica socioterritorial impulsaría políticas sociales que atienden las necesidades básicas de la población, de servicios básicos, desde el inicio de la pandemia; evitando así la propagación del virus y el incremento de la pobreza.

Algunos de los efectos directos de la pandemia serán mayor desempleo, incrementos en los niveles de pobreza, menores salarios e ingresos. Sin duda, la pandemia golpeará con mayor fuerza a los segmentos más desprotegidos, personas que viven en condiciones de pobreza y sin servicios básicos en la vivienda; este es el reto principal de los gobiernos locales.

Para el caso del Municipio de Puebla se impulsaron políticas sociales urbanas identificando los asentamientos irregulares y las juntas auxiliares como las primeras zonas de atención prioritaria para la dotación de servicios básicos, como es el agua.

**Palabras Clave:** Necesidades Básicas, Desigualdad Territorial, COVID-19.

## Introducción

El proceso de urbanización del municipio de Puebla muestra un carácter metropolitano, el cual se distingue por un rápido crecimiento en el área conurbada, siendo el modelo nacional de sustitución

---

<sup>1</sup> Doctora en Procesos Territoriales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Doctorante en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla; Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo-e: beatriz.mtz.c@gmail.com

<sup>2</sup> Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y Maestro en Finanzas Públicas por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, cursando Doctorado en Economía Política por del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Contaduría Pública. Correo-e: miguelglez85@gmail.com

<sup>3</sup> Maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Doctorante en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. Correo-e: igarridolastra@gmail.com

de importaciones e impulso de industrias nuevas un punto de referencia desde la década de los 60, por lo que la ciudad de Puebla se convierte en un referente nacional de importantes inversiones públicas y atracción de capitales externos e inversión extranjera directa, dando como consecuencia que el proceso de urbanización mono céntrico y compacto se transformara hacia una ciudad extensa y de baja densidad, iniciando desarrollos cada vez más alejados del centro de la ciudad y colocándose en los límites municipales (Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2008).

Las nuevas vías de investigación e integración con la sociedad en que se desenvuelven o interactúan se vuelven una condición necesaria para orientar su transformación. Sin el conocimiento del entorno, la preservación de cultura y el sentido de corresponsabilidad o ética no se pueden generar cambios en el Estado y el sistema de gobierno que sean efectivos para la sostenibilidad de la sociedad.

De acuerdo al Informe de la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de manera anual; desde el año 2000 la brecha de la desigualdad se ha intensificado ya que los recursos destinados para el desarrollo humano se destinan a las familias con mayor ingreso que a las que en realidad lo requieren; y esto se relaciona con la disminución de la clase media en la población mexicana (UNICEF, 2015).

Sumado a ello, hoy en día el crecimiento demográfico es exponencial, lo que nos induce a un crecimiento industrial y urbano incontrolable, donde la explotación ilimitada de los recursos naturales, genera pérdidas irreversibles (diversidad biológica, extinción de especies, agotamiento de combustibles fósiles y materias primas), provocando la generación de contaminantes en el medio ambiente que impacta en el cambio climático, así como el agotamiento de los recursos naturales vitales para la vida humana. El informe del Planeta Vivo, realizado en 2004, plantea que el problema de la viabilidad de hacer algo en pro del planeta, se añade la inequidad, donde los pobres sufren las crisis ecológicas y climáticas.

Asimismo, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012, citado en Fernández, 2017) plantea que la desigualdad territorial es una de las aristas menos abordadas en los problemas de inequidad, pero el lugar de residencia, es decir el territorio, es la que determina las condiciones socioeconómicas y las posibilidades de acceso a los bienes que garanticen el bienestar; por ello, plantear las problemáticas y la toma de decisiones desde el territorio se vuelve fundamental para el ejercicio de políticas públicas.

Con ello, desde la publicación de la emergencia sanitaria en México en marzo de 2020, se han planteado nuevos escenarios a nivel nacional, estatal y local, que permitan subsanar las desigualdades del territorio y de la población, enfocándose en atender las necesidades prioritarias y subsanar los servicios básicas.

## **Desigualdades en el Territorio**

### ***Pobreza y Necesidades Básicas.***

La pobreza ha sido un factor primordial en el entendimiento de la sociedad ya que se ha tratado, a partir de diversos programas y políticas públicas, poder erradicar la pobreza o atenuarla hasta cierto punto, sin embargo, para el caso de América Latina no se han logrado los resultados

esperados ya que no se han desarrollado programas adecuados al contexto en el que se desenvuelven las economías, sino que se adoptan de las grandes potencias pensando que es la única forma de solucionar el problema.

De acuerdo a Gary Fields (2001) la pobreza es la incapacidad del individuo para disponer de los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. Por ello la conceptualización de la pobreza deberá ir en función de la política social<sup>4</sup> y el acceso a los servicios básicos, derivado de la multiplicidad de representaciones y formas que puede adquirir (Enríquez, 2011).

Max-Neef (1994) menciona que las necesidades son absolutas ya que son las mismas en todas las culturas y periodos históricos, mientras que los satisfactores de esas necesidades están determinados culturalmente, es decir, éstos pueden ser diversos dependiendo de la cultura o civilización.

El concepto de necesidad tiene una larga trayectoria en el pensamiento social. Las concepciones tradicionales consideran las necesidades como infinitas, ilimitadas y siempre cambiantes. Por tanto, al ser entendida así tiende a ser un concepto hasta cierto punto infinito, y cambiante, ya que satisfacer una necesidad hace que se creen nuevas que se quieran cubrir, por tanto, en el campo económico, que está enfocado a la satisfacción de estas, tiende a ser un sistema de contante crecimiento (Elizalde, Martínez et. Al, 2006)

Para Maslow, las necesidades básicas son más potentes y prevalecen sobre las demás, y mientras más se van cubriendo, nuevas necesidades se van presentando, es a partir de este punto en el que jerarquiza las necesidades en su famosa pirámide. (Maslow 1989: citado Vilar, Elizalde y Salvá, 2006)

Alkire (2002) define a una capacidad básica, como una capacidad para disfrutar una realización (functioning en términos de Sen) que es definida en un nivel general y que se refiere a una necesidad básica, en otras palabras, una capacidad para satisfacer una necesidad básica (una capacidad para evitar la desnutrición, una capacidad para educarse, etcétera).

Las necesidades humanas se pueden experimentar mediante la sensación de que algo nos falta y a partir de esto la motivación para buscar cubrir o darle solución a esa carencia, partiendo de esfuerzo por parte de la persona de todo tipo, físico, mental etc. para proceder a poder cubrir la necesidad (Elizalde, Martínez et. Al, 2006; 10). Resultado de lo anterior, son consideradas como necesidades básicas humanas para el PNUD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): **Acceso a la vivienda, Acceso a los servicios sanitarios, Acceso a la educación y capacidad económica.**

Tomando en cuenta estas seis necesidades y acercándolo a la situación que se vive en México denota que más que cubiertas, se han convertido en necesidades básicas insatisfechas, las cuales son las encargadas de analizar qué tan cubiertas están las necesidades de la población considerando como pobres a aquellos que no lo logren, el problema es que este análisis tiende a estar gravemente sesgado (CEPAL, 2009).

---

<sup>4</sup> La pobreza se ha caracterizado por ser una política unipartidista realizada por un sistema multipartidista en la descentralización de los servicios públicos, esta visión también se ha ido modificado con base en las conceptualizaciones derivado de los cambios de relaciones entre Estado y Sociedad.

De acuerdo a González (1993) existen tres transformaciones principales en la relación del Estado-Sociedad, que han impulsado los programas sociales y de combate a la pobreza, entre los que destaca la atención de servicios básicos:

1. Modificación estatal de financiamiento y asignación social de recursos; es decir, la transferencia de recursos federales se ha enfocado en infraestructura social y atención asistencialista sin focalizar los esfuerzos en los asentamientos irregulares o zonas con mayor marginación.
2. Redefinir las atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social, acceso a los servicios públicos básicos con un carácter más ciudadano y participativo.
3. Producción y ampliación de formas de empleo.

Así, los problemas latentes se encuentran principalmente en la incapacidad de cubrir las necesidades básicas de la población como un conjunto y por otro lado la astucia del gobierno para manipular los indicadores o la falta de certeza ante ellos y de los cuales parten para tomar decisiones en cuestiones de políticas públicas que no logran el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Para hablar de calidad de vida es preciso que exista un cierto nivel de vida objetivo y un cierto equilibrio entre las aspiraciones y los logros, pero también, una riqueza vital y una satisfacción que siempre pueden mejorarse. El aspecto clave radica, sin embargo, en la capacidad para decidir sobre la propia vida. La calidad de vida se orienta hacia la creación de un conjunto de condiciones favorables para el desarrollo de un proyecto de vida (De Pablos, Gómez y Pascual, 1999).

Cabe destacar que las definiciones existentes de calidad de vida resultan imprecisas y que la variedad de teorías existentes hace compleja la búsqueda de un concepto único aceptado por todos. Según Max Neef (1994), en las definiciones aceptadas de calidad de vida se observa un relativismo socioeconómico y cultural que puede llevar a inequidades en su medición o evaluación; reconoce los aspectos positivos de adecuar la evaluación de calidad de vida al contexto cultural de individuos y comunidades, y su medición consiste en la percepción entre situación en relación con expectativas o estándares; sin embargo, existe el riesgo de obtener mediciones diferentes para situaciones objetivas similares, debido a expectativas reducidas por desconocimiento o falta de acceso a otros referentes.

### ***Asentamientos Irregulares***

El territorio es un concepto que si bien, se refiere al uso del espacio natural, va más allá de la geografía; comprende también las relaciones sociales y económicas que se desenvuelven en dicho espacio, por ende, los individuos que lo habitan ejercen control sobre este tanto de manera económica como política y ambiental.

Un territorio, es en sí, una estructura compleja, que está formada bajo condicionantes históricas, basadas en la influencia de múltiples factores naturales, sociales y económicos; por lo tanto, analizar cualquier territorio obliga a entenderlo en su complejidad.

En una dimensión legal, el asentamiento irregular es aquella vivienda que se encuentra en terrenos de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal y particular; también un

asentamiento irregular es aquella vivienda que no cuenta con un título de propiedad. La variable extraída de este marco legal es la tenencia de la tierra (Hernández, 2015).

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) identifica a la marginalidad urbana como un problema social asociado con las privaciones y la carencia de oportunidades de la población a los servicios como la educación, salud e ingreso; asimismo, a la dificultad para el acceso a los servicios básicos urbanos como agua potable, drenaje y electricidad (Peña, 2003).

Las ciudades adquieren importancia en la medida en que se conjugan las condiciones espaciales que impulsan el desarrollo y se convierten en lugares de atracción para la población de la región, y en muchos casos de todo el país; sin embargo, en cada período van modificando su posición debido a las políticas y tendencias nacionales e internacionales, las cuales determinan su nivel económico y urbano.

Un Asentamiento Humano Irregular es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano. Estos espacios territoriales se caracterizan por tener problemas de dotación de servicios básicos y generan desigualdades regionales que, de acuerdo a Velasco, Maldonado y Torres (2007) visibilizan tres problemas en el territorio:

1. Las políticas públicas se han inclinado a la eficiencia por sobre la equidad y la sustentabilidad, y el "eficientismo" generado ha exigido la concentración de los recursos públicos en las regiones con mayores ventajas económicas, lo que ha dado pie a un círculo vicioso, que genera preferencias hacia las "regiones más competitivas", y discriminación de las "regiones más pobres" al distribuir el presupuesto público en el ámbito territorial.

2. La equidad ha sido subordinada al crecimiento económico y a la competitividad. Las políticas públicas en México han ignorado que el bienestar social requiere un manejo intencionado, autónomo y humanista.

3. La "sustentabilidad" ha sido una variable cuya ponderación sólo ha adquirido relevancia en años recientes, sobre todo debido a la preocupación por el agotamiento de los recursos naturales estratégicos y porque el cambio climático está ocasionando estragos en el ámbito territorial

De acuerdo a Iván Hernández (2015) los asentamientos irregulares tienen una relación directa con la marginalidad urbana como fenómeno social ya que abarca términos espaciales que pueden ser la periferia, viviendas en laderas, pendiente, etcétera. A su vez, términos sociales, como concentraciones de pobreza, bajo valor de suelo, mercado inmobiliario irregular, hacinamiento. En sus términos más crudos, el acceso a servicios, como agua potable, drenaje, autoconstrucción, etcétera.

Por tanto, determinar los asentamientos irregulares en el territorio servirá de base para incentivar políticas sociales de distribución equilibrada con la finalidad de dar acceso a los servicios básicos esenciales del ser humano y disminuir su rezago por carencias.

### **Contexto Socioeconómico Nacional**

Puntualmente, se dice que la problemática de la adquisición de bienes en México se encuentra en la raíz de nuestro sistema, en el cual, el poder se encuentra en manos de grupos limitados de personas que lejos de poner atención a la resolución de problemas de la sociedad como un conjunto

DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO: EFECTOS DEL COVID-19 EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.  
CASO MUNICIPIO DE PUEBLA

de consumidores, se encargan de la resolución de sus propios problemas y de la atención generalizada de algunos problemas globales; es decir, de generar beneficios económicos a un costo social alto. Algunos de los factores influyentes en el problema son:

- La mala distribución del ingreso.
- El nivel educativo
- El papel de la democracia
- El papel del gobierno
- Crecimiento constante de la economía sin que esto implique un desarrollo económico
- Aumento del empobrecimiento de la clase media
- Patrones de demanda y oferta que imperan en la sociedad

Aunado a ello, Singer (2008) señala que las propuestas de política pública han tenido un sesgo favorable a favor de la ciudad, ya que desde el proceso de industrialización esta se volvió productiva y un factor de crecimiento a nivel nacional. Al mismo tiempo, se establecieron los mecanismos de división del trabajo; considerados por excelencia mecanismos de explotación; denotando un reacomodo de la misma estructura, pero con una variante importante: la migración rural.

De acuerdo al informe publicado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012, citado en Fernández, 2017) en el año 2010 el promedio del PIB per cápita en los diez municipios más ricos era cincuenta veces superior al de los municipios más pobres. Estos datos demuestran la divergencia que existe en el propio territorio nacional y como el territorio (rural o urbano) juegan un papel importante en la dinámica social y económica; es decir, el proveer de servicios básicos a la sociedad incrementa la calidad de vida.

Esta problemática se agrava más si realizamos un sesgo por entidades federativas, ya que los estados con mayor crecimiento son los que tienen las ciudades con mayor avance tecnológico, exposición territorial y generación de “calidad de vida”; pero también son las que sus actividades productivas se basan en la terceriarización de la economía o en el incremento del empleo informal o temporal por la gran demanda laboral que se exige.

Es decir, en los Estados con mayor despunte de población son México, Yucatán y la Ciudad de México, donde abarcan gran parte de la población por sus índices de desarrollo favorables para mejorar la calidad de vida de las personas y por su crecimiento en infraestructura, su oferta laboral y las oportunidades en educación. Seguido por estados como Puebla, con el mayor número de universidades dentro del país, y por Nuevo León, que cuenta con los mejores índices de crecimiento nacional.

En el comparativo internacional, datos del Banco Mundial (BM) revelan que el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de México se encuentra por debajo de países como Chile, Brasil, Argentina, Venezuela y Uruguay, o bien de economías en crisis financiera como Portugal, Irlanda, Grecia, Italia o España. Esta problemática nos demuestra que el PIB per cápita de México está por muy por debajo de lo que necesita para asegurar un nivel de bienestar aceptable, lo que se dificulta aún más por la aguda desigualdad en la distribución de ingreso.

A partir del 2005 más de mil millones de personas en todo el mundo habitan tanto en condiciones de irregularidad legal como de precariedad. Esto significa que una de cada seis personas se encuentra viviendo en un asentamiento irregular (Davis, 2007). La expansión de los asentamientos irregulares es considerada por la ONU como una manifestación visual de la pobreza misma. Uno de los principales objetivos en la "Declaración del Milenio" adoptado por los principales líderes del mundo en el 2000, fue la de mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en los asentamientos irregulares (UN-HABITAT, 2002).

La desigualdad se amplía en México por el incremento en el ingreso del 30% más rico, que suma 8.7 millones de familias; estos ingresos representaron el 83% del total. El resto de la población no solo tiene cada vez una menor participación en la economía nacional; los pesos que gana le alcanzan para menos bienes y servicios cada año. En los últimos años, la población ha sufrido en México al menos tres efectos: el empleo precario, la pérdida del poder adquisitivo, y la eliminación de los subsidios.

El número de personas en situación de pobreza en México subió de 48.8 millones a 52 millones entre 2008 y 2010, lo que significa que el 46.2% de la población se encuentra en esa situación, contra el 44.5% de 2008 (CONEVAL, 2010). Por su parte la pobreza extrema, la que tiene tres o más carencias sociales, pasó de 10.6% a 10.4% de la población total, con lo que se mantiene en el nivel de 11.7 millones de personas; mientras que el número de personas vulnerables por ingreso pasó de 4.9 millones en 2008 a 6.5 millones en 2010 (CONEVAL, 2010).

Un elemento fundamental para que esta situación se agravara, es la reducción del ingreso un segundo factor es la carencia de acceso a la alimentación (debido al aumento de los precios de los alimentos). Debido a que el ingreso es uno de los factores principales relacionados con el comportamiento de la pobreza, se tendrían que buscar alternativas de política económica para que se busque un crecimiento económico más acelerado que aumente el ingreso de la población.

Con ello se puede determinar que el insuficiente nivel del producto per cápita refleja las décadas de escaso crecimiento de la economía mexicana, agravado por el hecho de que México fue de los más afectados con la crisis financiera internacional. Su desempeño posterior ha sido débil y sigue fuertemente atado al sector externo, que perdió fuerza; por lo que es urgente políticas encaminadas a incentivar el dinamismo de su mercado interno. Para ello es necesario establecer políticas enfocadas en el territorio, destacar las ventajas del entorno y volver equitativas la distribución de bienes y servicios, dotar a las periferias e impulsar su crecimiento y desarrollo es primordial para disminuir las brechas de la desigualdad.

### **Expansión de la mancha urbana en Puebla**

El municipio de Puebla ha experimentado una expansión acelerada de su mancha urbana en las últimas cuatro décadas al pasar de 6 mil hectáreas de suelo urbano en 1980 a 22 mil 700 hectáreas en 2019, es decir, se presentó un incremento de 16 mil 700 hectáreas.

Dicha expansión ha sido dispersa, de bajas densidades habitacionales y, en muchas zonas, desordenada, ya que mientras el suelo urbano se expandió 3.2 veces en el período señalado, la población municipal creció 1.9 veces, pasando de 835 mil habitantes en 1980 a un millón 576 mil habitantes en 2015, así lo refiere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016).

Esta compleja reconfiguración territorial también deriva en problemáticas que requieren una atención puntual, como el despoblamiento del centro histórico de Puebla, el

DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO: EFECTOS DEL COVID-19 EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.  
CASO MUNICIPIO DE PUEBLA

desaprovechamiento de la infraestructura urbana instalada en la zona central de la ciudad y la conformación de asentamientos humanos irregulares en la periferia, muchos de ellos asentados sobre sitios sin aptitud urbana e incluso con alto grado de riesgos.

Aunado a ello, es una entidad con contrastes tanto socioeconómicos como culturales ya que existen zonas con auge económico y desarrollo comparativo con grandes países, y por otro lado, existen zonas -Sierra Norte- que no llegan a cubrir sus necesidades básicas. Así, en términos de pobreza multidimensional el estado ocupa la tercera posición en el ranking nacional (CONEVAL, 2010).

En términos económicos, en el año 2000, alcanzó su auge conformándose como la cuarta metrópoli más importante del país, concentrando en ese año el 63.8% de la población económicamente activa (PEA) y el 63.7% del personal ocupado. Junto con el avance de los otros municipios poblanos, el área poblana de la metrópoli contribuye desde entonces con el 88.5% de la PEA y del personal ocupado de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (INEGI, 2016).

Al mismo tiempo, esta Área Megalopolitana genera el mayor PIB del país, concentra la tercera parte de la población nacional y es considerada la de mayor atracción, pues a partir de la Ciudad de México se tienen los principales servicios, infraestructura y representaciones empresariales de relevancia nacional e internacional.

De acuerdo a CONEVAL (2010), entre los indicadores de rezago social que resaltan en el Municipio de Puebla se encuentran: el acceso a servicios de salud, ya que casi la mitad de la población del municipio no era derechohabiente; en educación, ya que una tercera parte de la población de 15 años o más cuenta con educación básica incompleta; y finalmente, existe un rezago en materia de acceso a oportunidades laborales y para mejorar los ingresos de la población, que afecta principalmente a los jóvenes y las mujeres.

En términos de acceso a la vivienda (ver gráfica 1), señalado como uno de los principales indicadores de atención de necesidades básicas, el municipio de Puebla aporta casi un tercio de las viviendas particulares habitadas de la entidad federativa, donde en promedio el 95% cuenta con disponibilidad de los cuatro servicios básicos para determina asequible la vivienda.

En términos sociales y económicos, derivado de la propia conformación de las organizaciones sociales y las acciones que realizan para ejercer presión sobre los gobiernos locales, la producción informal de suelo habitacional es una extraordinaria opción para que personas de bajos recursos que no son susceptibles de un crédito inmobiliarios, se hace de un patrimonio a largo plazo si la organización ejerce el poder suficiente para regularizar dicho asentamiento y con ello dotar de servicios básicos a la sociedad que lo habita.

Datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Municipio de Puebla (2019) indican que de las 17 juntas Auxiliares que existen en el municipio, 10 cuentan con vocación agrícola lo que determina otra dinámica socio-territorial; asimismo existen 105 asentamiento irregulares que no cuentan ni con vivienda habitada y mucho menos con servicios básicos.

Dentro de los asentamientos irregulares se entrelazan y establecen redes de interacción en las que los estratos de poder emergen para construir escenarios de alta vulnerabilidad donde la ley del más fuerte domina sobre las demás; por ello, la inseguridad es una condicionante dentro de los propios asentamientos y los servicios básicos se vuelven otro ejercicio de poder dentro de las líderes de las organizaciones.

Gráfica 1. Información Estadística sobre la Vivienda en el Municipio de Puebla



Fuente: Panorama Sociodemográfico de Puebla 2015. Encuesta Intercensal 2015.

INEGI (2016). Consultado el 15 de mayo de 2020.

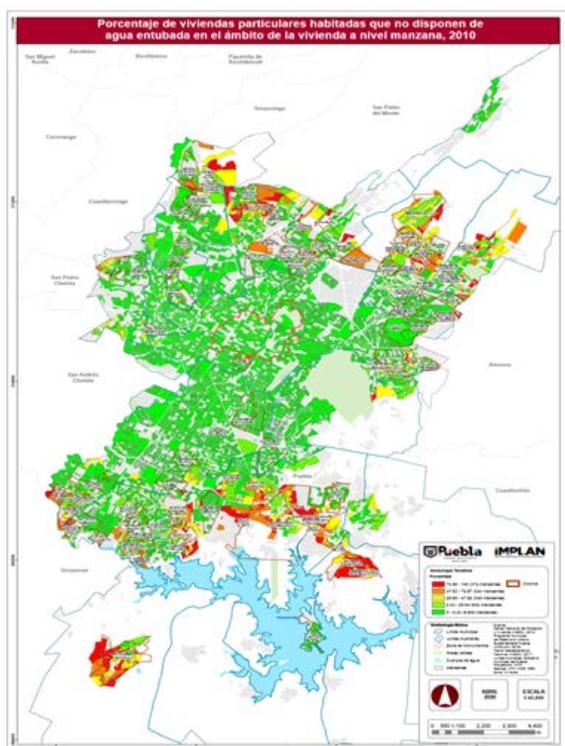
En su conjunto, según datos estadísticos del INEGI 2010, existen 60 colonias con mayor cantidad de viviendas que NO disponen de agua entubada, dentro de las cuáles existen 4,801 viviendas particulares, esto agrava la situación precaria en que vive la población dado su confinamiento por la emergencia sanitaria (ver imagen 1 y 2).

Así se puede determinar que la promoción del desarrollo parece una tarea interminable dada las innumerables limitaciones de la administración municipal y estatal, sean presupuestales, de capacitación de personal, temporal y cultural.

Sin embargo, es una cuestión que debería ser medular en la gestión de los gobiernos locales y de las cámaras o asociaciones empresariales, incluso no sólo crear políticas públicas enfocadas a satisfacer las necesidades a corto plazo de la sociedad guiados por un patrón global sino por estrategias guiadas por la oferta y demanda que se generan en el mercado y que son marcadas por la pauta de los consumidores (misma sociedad) y la administración pública eficiente, pues representa la posibilidad de recuperar el crecimiento económico, generar empleo, mejorar el ingreso y la calidad de vida, y principalmente, incrementar el poder adquisitivo de la población.

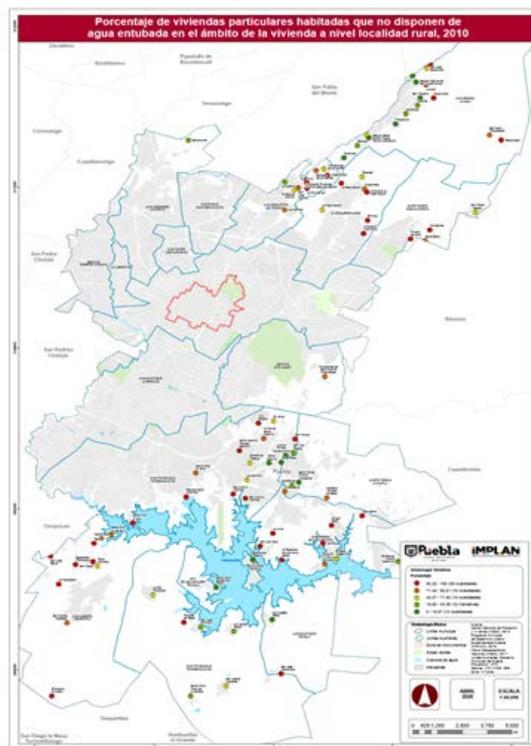
## DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO: EFECTOS DEL COVID-19 EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO. CASO MUNICIPIO DE PUEBLA

Imagen 1. Porcentaje de Viviendas Particulares habitadas que o disponen de agua entubada a nivel manzana.



Fuente: Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla, Programa de Vivienda (2020).

Imagen 2. Porcentaje de Viviendas Particulares habitadas que o disponen de agua entubada a nivel localidad rural.



Fuente: Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla, Programa de Vivienda (2020).

### Efectos del COVID-19 en el Corto y Mediano Plazo

En el mundo, 863 millones de personas de países en vías de desarrollo viven en asentamientos informales; por ello, desde el inicio de la declaración mundial de emergencia, para las personas que viven en dichos asentamientos irregulares es difícil aislarse derivado del hacinamiento en los hogares, el acceso a agua potable dificulta la limpieza personal y los problemas de saneamiento y manejo inadecuado de residuos pueden empeorar la situación actual

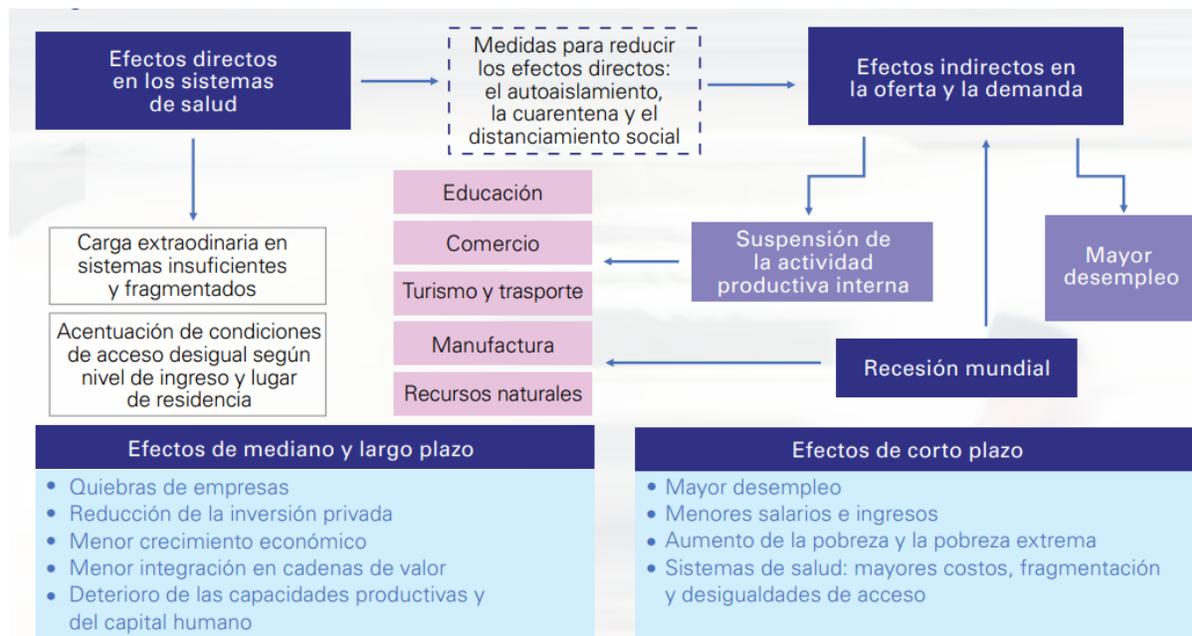
En los barrios informales la población se verá en la difícil decisión de elegir entre el contagio del virus o el aislamiento social y pasar hambre, debido a que, en su mayoría, dependen de los ingresos del día a día; así mismo la dinámica de atención de servicios básicos es variada dependiendo de la infraestructura social con que cuentan los propios asentamientos; es decir, los asentamientos irregulares cuentan con propios códigos de comportamiento de la población y organización que los habita, preservando la precariedad en el territorio con la ilusión de la propiedad informal de la vivienda.

Desde el punto de vista de la política urbana existen cuatro áreas donde los gestores de políticas pueden incidir durante la crisis:

- **Provisión de infraestructura:** para facilitar el acceso a instalaciones (si es preciso temporales) que permitan mejorar las condiciones de higiene y hacinamiento.
- **Reforzar pautas de comportamiento:** al igual que en la ciudad formal, se debe proveer información sobre el seguimiento de los protocolos y acompañarlo de monitoreo para su cumplimiento. Apoyarse en los líderes barriales, adaptar el lenguaje y aplicar técnicas de economía del comportamiento pueden ser claves para que los protocolos se cumplan.
- **Activar la economía local:** proveer facilidades para sectores como el comercio o la construcción que disminuyan la interacción con el resto de la ciudad y apoyen a los pequeños emprendedores del barrio.
- **Articular con otras áreas de gobierno:** para ayudar al ciudadano a acceder a servicios sociales y atender problemas derivados de la crisis (por ejemplo, violencia, consumo problemático, refuerzo educativo, etcétera).

Algunos de los efectos directos de la pandemia, de acuerdo a la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Ver gráfico 2), serán mayor desempleo, incrementos en los niveles de pobreza, menores salarios e ingresos. Sin duda, la pandemia golpeará con mayor fuerza a los segmentos más desprotegidos, personas que viven en condiciones de pobreza y sin servicios básicos en la vivienda; delimitando las posibilidades disminuir la desigualdad en el territorio, en contrario, se acentúan las delimitantes de las comunidades, de los gobiernos locales y del propio territorio.

Gráfico 2. Esquema Efectos Corto y largo Plazo del COVID-19



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Informe 17 de abril 2020

Sin embargo, en los asentamientos irregulares, debido a la ausencia del Estado desde tiempos anteriores, las dinámicas cotidianas pese al COVID-19 siguen vigentes y no pueden modificarse por la cultura, las tradiciones y las condiciones económicas de las personas. Es decir, dado que las personas emplean su fuerza de trabajo en trabajos de construcción, del campo, domésticos o son comerciantes; sólo obtienen una plusvalía de subsistencia; que aunado a condiciones de hacinamientos y precariedad en los servicios básicos o inexistencia de los mismos; el día a día se vuelve opresivo para los integrantes de las familias obligando su salida del hogar para sobrevivir.

Aunado a ello, el discurso y las acciones nacionales se han enfocado en la atención prioritaria de los pobres desde políticas asistencialistas como el pago anticipado de pensiones a adultos mayores, el programa de jóvenes construyendo el futuro o las becas para estudiantes; lo que les permite subsanar algunas carencias en el corto plazo; sin embargo, no se han realizado estrategias que impulsen modelos productivos sostenibles que legitimen los modelos de desarrollo social y económico mediante la planeación de territorio y las necesidades que adquiere su valor de uso por la sociedad.

### **Retos del Municipio de Puebla ante la emergencia sanitaria**

La participación social puede ser pieza fundamental para contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía, democracia y lograr impactar en temas sociales como la reducción de la pobreza, la desigualdad, e incluso, los procesos de conservación de las ciudades. Para hacer cambios tanto al gobierno como a la sociedad en general, la participación social es de vital importancia; cabe destacar que dentro de los desafíos que complican la participación, están:

- los espacios que se generan para el diálogo son manejados por el Estado, que desde el discurso promueve la autonomía de decisión pero que en la práctica la condicionan,
- la necesidad de formar ciudadanos con capacidad de análisis y más capacitados sobre las temáticas que representan y el reconocimiento de su entorno.

En su conjunto, el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 (PMD), establece la necesidad de impulsar un nuevo modelo de gestión pública basado en los pilares del Gobierno Abierto. Este modelo permite que los ciudadanos conozcan el actuar de la autoridad municipal, generar dinámicas de inclusión social y posicionar a la participación ciudadana como un elemento clave en el destino de los presupuestos y la realización de las acciones de gobierno. A partir de lo anterior, se presenta el Programa Presupuesto Participativo como una herramienta efectiva para incorporar la participación social en los procesos gubernamentales de asignación de presupuesto, identificación de prioridades y medios de atención, así como en la evaluación de las acciones realizadas.

En este sentido, desde la declaración de la emergencia sanitaria se han impulsado programas de políticas social que sustenten en el corto plazo las carencias y limitantes de la población vulnerable, incluidos los asentamientos irregulares y las juntas auxiliares del municipio:

- Repartición de despensas
- Suministro de agua potable en colonias irregulares
- Atención prioritaria en 10 juntas auxiliares con vocación agrícola.

Aunado a ello, se ha dado seguimiento a programas incluidos en el Plan Municipal de Desarrollo que atienden la sustentabilidad y sostenibilidad de las comunidades como son la instalación y abastecimiento de huertos urbanos, la entrega de vermicomposta para el campo poblano, el seguimiento a los programas de reforestación y siembra de maguey en las juntas auxiliares con vocación agrícola de la mano de CONAFOR, entre otras acciones.

Sin embargo, estos esfuerzos no bastan para atender las necesidades básicas de la población y contrarrestar los efectos del COVID-19 en las zonas precarias, y más aún, cuando la dinámica de estas no se ha modificado.

Por ello, uno de los retos más importantes es buscar esquemas de regularización de los asentamientos humanos que permita la incorporación no solo del territorio sino también el entendimiento de la nueva dinámica social con el territorio y el entorno natural, dado que se debe de impulsar el sector económico, financiero e industrial, pero con una diferencia en la huella ecológica y el agotamiento de los recursos naturales.

Por último, la capacidad de respuesta ante la crisis del COVID-19 ha visibilizado uno de los grandes problemas de los gobiernos; el desconocimiento del territorio dado que no se ha reaccionado adecuadamente por la falta de asignación de recursos e infraestructura para la prestación de servicios locales, el tamaño de la población es proporcional a la infraestructura y los marcos regulatorios establecidos son compensatorios a la distribución del ingreso de la población; es decir, el reto es diseñar una planeación urbana eficaz, coherente y equitativa con las necesidades de la población.

## **Conclusiones**

Las distintas representaciones y conceptualizaciones sobre la pobreza tienen estrecha relación con el modelo de desarrollo imperante, en dónde la academia y las agencias de desarrollo han sido los principales actores que han definido a la pobreza y su atención, destacando también el papel de las burocracias estatales en este último aspecto. Asimismo, se aprecia que las diversas representaciones generadas sobre este flagelo social no han sido eficientes para disminuirla, debido a que no se interesan por reducir la desigualdad social y al no reducirse ésta, la pobreza seguirá siendo inevitable pero necesaria para el funcionamiento del capitalismo.

Las desigualdades territoriales en México son producto de la búsqueda de una calidad de vida cada vez más compleja, en cuya base se encuentra el manejo de las políticas públicas, y por consiguiente, son resultado de decisiones sociales y políticas discriminatorias hacia el equilibrio territorial, pero que a su vez están realimentando su propio círculo vicioso en el ámbito espacial: el del aumento de los desórdenes territoriales como la emigración, la pobreza, la marginación, y aun la posible fractura territorial de la nación debido a la iniquidad y a la pérdida de sustentabilidad de sus regiones.

Asimismo, las ciudades son lugares densamente poblados en los que la gente vive y se reúne, con el consiguiente riesgo de propagar el virus por la estrecha proximidad entre los residentes y los retos para implementar la distancia social.

La crisis del COVID-19 podría representar una oportunidad para los habitantes de las ciudades y los planificadores para reconsiderar drásticamente, desde cero, su paradigma de

consumo, producción y viaje (OCDE, 2020). De ahí la necesidad de reconstruir las ciudades a largo plazo mediante un nuevo enfoque de los espacios urbanos que tengan en cuenta las diferentes necesidades y cambios desde una lógica de movilidad a una de accesibilidad en los servicios básicos.

Por tanto, es necesario transitar hacia una economía circular que permita crear ciudades resilientes, capaces de enfrentar crisis sanitarias, económicas o fiscales y evitar los desajustes ambientales que se han ocasionado por el modelo capitalista, es decir, es indispensable que el reto de los gobiernos locales y nacionales sea replantear sus políticas urbanas y de planeación de la ciudad, capaces de crear ciudades compactas, sostenibles y donde converjan los distintos asentamientos humanos, comenzando con su reconocimiento legal y normativo; es decir, su reconocimiento.

El desarrollo sostenible descansa en los ámbitos ecológico, económico y social, con la finalidad de impactar en indicadores de desempeño en estos tres ámbitos, en donde es necesario satisfacer las necesidades básicas de la población, con la finalidad de evitar la pobreza, que a corto y mediano plazo encamina al mundo a catástrofes incluyendo los ambientales. Cabe resaltar que el bienestar social y el crecimiento económico, tienen recursos ambientales limitados.

La capacidad del ambiente para costear los efectos de las actividades humanas es desigual por lo que es necesario reencaminar la organización social, para que el medio ambiente pueda recuperarse al mismo ritmo en el que se está afectado, dadas las actividades humanas y económicas en general.

## **Bibliografía**

- Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2008) Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, versión en línea <http://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/vi-planes/plan.mun.desa14.18.pdf> Consultado el 03 de junio de 2020.
- Alkire, S. (2002) Valuing freedom, Sen's capability Approach and Poverty Reduction. Oxford University. England.
- Davis, M (2007) Planet of slums New Left Books, New York (2007)
- De Pablos, J. C.; Pascual, N.; Gómez, Y. (1999) La búsqueda de la calidad de vida: una aproximación interpretativa, Granada, Universidad de Granada Pappers Ressenyes, páginas 225-228.
- Elizalde, A. Martínez, M.V. y Martínez S.F. (2006) Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en la persona. Revista Latinoamericana, Volumen 15; ISSN: 0717-6554
- Enríquez H.M (2011) El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano Estud. soc vol.19 no.37 México ene./jun. 2011
- Fernández, J. (2017) “Una teoría del cambio sobre el diálogo de políticas para el desarrollo territorial”. Documento Rimisp, agosto. Santiago, Chile.
- González, E. (1993) Reforma del Estado y Política Social. INAP México.

- Hernández I.E.R. (2015) Identificación de asentamientos irregulares y diagnóstico de sus necesidades de infraestructura en Ciudad Juárez, Chihuahua, México Invest. Geog no.87 México ago. 2015 <http://dx.doi.org/10.14350/rig.41793>
- IMPLAN (2020) Programa de Vivienda 2020 para el Municipio de Puebla. Instituto Municipal de Planeación.
- Max-Neef, M. (1994) Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Icaria editorial. Barcelona, España.
- ODCE (2020) Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19) Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis; versión en línea <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>
- Peña, S (2003) Recent developments in urban marginality along Mexico's northern border UTEP, El Paso, Texas (2003)
- Singer P. (2008) Relaciones Entre Sociedad y Estado en la economía solidaria, ICONOS Revista de Ciencias Sociales; Flacso Ecuador, enero 2009, p 51-56.
- UNICEF (2015) Informe de la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), versión en línea [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-10/UNICEF\\_PNUD\\_Equidad\\_Gasto.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-10/UNICEF_PNUD_Equidad_Gasto.pdf), consultado el 18 de mayo de 2020.
- UN-HABITAT (2012) UN-HABITAT for a better urban future, Secure land and tenure, recuperado 21 de mayo [http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2798&catid=283&typeid=24&subMenuId=0].
- Velasco, A.M.V; Maldonado C.P, Torres J.C.V (2007) Desigualdad del desarrollo regional en México. Scielo Prob. Des vol.38 no.151 México oct./dic. 2007
- Vilar, M.M.; Elizalde, A. y Salvá F.M. (2006) Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en la persona. Polis Revista Latinoamérica [En línea], 15 | 2006, Publicado el 04 agosto 2012, consultado el 14 julio 2020. URL: <http://journals.openedition.org/polis/4887>
- Datos Estadísticos.
- CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina, Comisión Económica para América Latina; versión en línea <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>
- CONEVAL (2010) Medición De la pobreza en México. Anexo Estadístico y Resultados por Entidad Federativa. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-2010.aspx> Consultado el 30 de mayo de 2020.
- INEGI (2016) Panorama Sociodemográfico de Puebla 2015. Encuesta Intercensal 2015. Consultado el 15 de mayo de 2020.

DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO: EFECTOS DEL COVID-19 EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.  
CASO MUNICIPIO DE PUEBLA