

Versión pública

Datos eliminados con fundamento en el artículo 113, fracción I, de la LFTAIP.

Motivación: se testa firma y correo electrónico personal.

La dimensión espacial en la medición de la pobreza y en la evaluación de las políticas públicas: el rescate del eslabón perdido

Carlos Garrocho

El Colegio Mexiquense

Investigador Nacional Nivel III

Por este conducto manifiesto mi voluntad para ser considerado como candidato a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

A continuación expongo mi perspectiva sobre la importancia de la evaluación y la medición de la pobreza para el desarrollo de la política social, y los desafíos para la consolidación de la evaluación en México.

1. Desafío clave: incorporar la dimensión espacial a la evaluación de la pobreza. La pobreza es un fenómeno multidimensional. Comprende las condiciones de vida (e.g. ingreso, alimentación vivienda) y el ejercicio de derechos sociales (e.g. *oportunidades de bienestar y desarrollo*: salud, educación, seguridad social, abasto, empleo, transporte, servicios bancarios, justicia, seguridad, centros integradores de bienes y servicios, entre muchas otras).¹

Diversas disciplinas han elaborado aportaciones para la medición y evaluación de la pobreza. Sin embargo, se detectan dos debilidades en los enfoques dominantes *tradicionales*: *i.* Se omite el papel del territorio como un *agente activo* en la distribución y redistribución *socioespacial* de oportunidades y recursos (tanto públicos como privados); y, *ii.* No se considera la importancia de las *escalas socioterritoriales*.

El ingreso, por ejemplo, afecta la calidad de espacios y servicios en la vivienda, así como la suficiencia y calidad de la alimentación en el hogar (actuando simultáneamente en dos *micro escalas*: vivienda, hogar), pero usualmente, cuando el ingreso se analiza en el marco de la pobreza, no se considera la *relación espacial* entre la demanda y la oferta de empleos en el barrio, en la ciudad, en la región (*meso y macro escalas*), a pesar de que la *accesibilidad* al empleo es un factor clave que facilita o dificulta obtener un trabajo, sostenerlo en el tiempo y aspirar así a salir de la pobreza.

¹ Amartya Sen plantea el enfoque de oportunidades, pero su idea no está completamente desarrollada. Parece dar por hecho que las oportunidades son *igualmente accesibles* para la población pobre. Esto es incorrecto. Sen omite aspectos claves, como la localización y magnitud de la oferta y la demanda, lo que afecta la accesibilidad a las oportunidades y el propósito de reducir la pobreza.

Lo mismo sucede con los derechos sociales. Se mide o evalúa si existe o no *cobertura administrativa* de ciertos servicios, o incluso el rezágo en educación o salud, pero en ningún momento se considera *dónde* se ofertan los servicios y cuáles son las dificultades o *barreras* que enfrenta la gente para acceder a ellos (el *costo real de utilización*).

En los enfoques *tradicionales* pareciera que la pobreza ocurre en un *no-lugar*.

El problema de fondo, es que los enfoques dominantes sobre la evaluación de la pobreza omiten el papel del territorio como *distribuidor socioespacial* de los beneficios y costos del desarrollo. La omisión es grave porque la redistribución permanente de oportunidades en el territorio *define y redefine* la situación de pobreza de la población.²

No es determinismo geográfico. La literatura demuestra que el manejo del *territorio* es un elemento central para escapar de la *trampa espacial de la pobreza*, ya que puede ampliar o reducir las capacidades y libertades de las personas para realizar su plan de vida, participar de la vida social e integrarse al desarrollo. Especialmente en el caso de *los más pobres con menor movilidad*: niños, ancianos, mujeres (y más si son indígenas). En otras palabras, las metodologías *No-Espaciales*, como las que utilizan el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial o el Gobierno de México, son *inconsistentes con la realidad*, que es espacial. Esto se debe corregir. Es necesario *ir más allá* e incluir en las mediciones y evaluaciones la *accesibilidad* de la población pobre a las oportunidades de bienestar y desarrollo.

Por otro lado, la población marginada registra ciertos *patrones socioespaciales* bien definidos: usualmente los pobres residen en regiones y áreas de la ciudad con *poca accesibilidad espacial a las oportunidades de bienestar y desarrollo*. Los factores causales son diversos y conocidos: falta de atención política, escasez de infraestructura, limitados equipamientos y apoyos para la movilidad (que son fundamentales para aprovechar las oportunidades), topografía del territorio, asentamientos humanos dispersos y con baja densidad de población, mercados de suelo y vivienda *marginadores* en lo social y lo espacial, así como otros elementos que, en conjunto, dificultan que la población con menores recursos se beneficie adecuadamente de las oportunidades. En las grandes ciudades de México y en muchas de sus regiones, la población pobre vive en la *trampa de la localización periférica*: donde puede vivir no tiene acceso al bienestar, donde tiene acceso al bienestar no puede vivir.

2. Mi visión y aportación al Coneval: el enfoque Socioespacial. El enfoque socioespacial *incorpora el espacio al análisis social* como un elemento clave que afecta la pobreza, lo que facilita comprender su rol redistributivo de oportunidades y recursos entre grupos sociales y territorios (*a múltiples escalas*: manzanas, barrios, localidades, zonas metropolitanas, patrones regionales de asentamientos humanos). Considera simultáneamente la *magnitud y la distribución espacial* de la población pobre (la demanda)

² Muy importante: no es lo mismo *mapear* información que adoptar una visión *analítica y metodológica* genuinamente *socioespacial*. Tampoco es lo mismo entender el espacio como agente *distribuidor y redistribuidor* de oportunidades de bienestar y desarrollo, que caer en el determinismo geográfico.

y las de las oportunidades de bienestar y desarrollo (la oferta). Es decir, la *accesibilidad* que facilita o inhibe el aprovechamiento de las oportunidades que se *ofrecen en las ciudades y regiones*. Además, esto es estratégico, genera información sobre la *distribución territorial* de oportunidades y recursos que más impacto tendrá en la reducción de la pobreza.

El enfoque socioespacial *complementa* (no sustituye) los enfoques *No-espaciales*, con el fin de evaluar con mayor precisión la pobreza vinculada a la *localización* de las oportunidades de bienestar y desarrollo, y facilita diseñar políticas públicas *territorializadas*, más *realistas*, focalizadas y eficaces. Políticas que operen bien no solo en el escritorio, sino en el *territorio*.

En términos de pobreza, el enfoque socioespacial se concentra en impulsar la *justicia social en el territorio*, donde lo espacial se entiende como *producto y reproductor* social, y no como un escenario irrelevante en el que simplemente *ocurren* los procesos sociales. Implica develar las interrelaciones y afectaciones mutuas entre la pobreza de la población y la configuración del espacio, entendiéndolo como *agente activo* de esas interrelaciones y afectaciones.

Debe notarse que en ningún momento se cae en el *determinismo geográfico*. Las injusticias espaciales son producto del desarrollo desigual generado por las relaciones sociales y económicas de los modos de producción, pero también por la configuración y reconfiguración del espacio funcional, *que afecta y es afectado* por las relaciones socioeconómicas. La idea es avanzar en la justicia distributiva de oportunidades y derechos en el escenario *espaciotemporal de la vida cotidiana* de la población.

La premisa base de este enfoque es cardinal. Las metodologías tradicionales, como las que se utilizan en México para medir y evaluar la pobreza son *No-espaciales*. Sólo reflejan la condición *del lugar donde se capta* la información. Por ejemplo: se obtiene información sobre si la población dispone o no de servicios de salud (la *cobertura* administrativa o normativa de un servicio *en el lugar*), pero no se considera la *accesibilidad* de ese servicio para la población pobre (v.g. la facilidad de acceder y utilizar adecuadamente el servicio). Como si el espacio no *mediara* la utilización suficiente y oportuna de los servicios: el aprovechamiento apropiado de las *oportunidades de bienestar y desarrollo*. Como si no importaran los costos de transporte (tangibles e intangibles) que deben sufragar los usuarios para lograr aprovechar las oportunidades.³ Como si la falta de correspondencia entre los *patrones espaciales* de la oferta y la demanda de oportunidades no afectara la calidad de vida de la población y su situación de pobreza. La literatura reporta evidencia concluyente: la *accesibilidad a las oportunidades de bienestar y desarrollo* está directamente relacionada con la magnitud y calidad de su aprovechamiento y con la *situación de pobreza* de la población.⁴

³ Como quiera que se estimen: en unidades de longitud, tiempo, monetarios, de energía; en términos objetivos o subjetivos (e.g. riesgo, incomodidad, peligro de acoso).

⁴ El tema va más allá de lo espacial. Influye lo social, en toda la extensión del término, pero también una serie de factores asociados (de oferta y demanda) que, en el caso de los servicios de *salud*, por poner un ejemplo, pueden afectar su accesibilidad, por ejemplo: el horario del servicio, su calidad, los métodos de atención, el sexo del personal, la capacidad de atención, el tamaño de las unidades, el costo del servicio (esto por el lado de la oferta);

Los enfoques tradicionales *No-espaciales* omiten que la población *vive su realidad cotidiana en un contexto espacial específico*, que la oferta y la demanda de servicios deben, necesariamente, *interrelacionarse en el espacio* (si no, no hay efectos en la situación de pobreza), y que la intensidad y eficacia de estas interacciones dependen, en gran parte, de factores espaciales que *discriminan y relegan* a algunos, y *benefician y privilegian* a otros.

En otras palabras, los enfoques *No-espaciales* de medición de la pobreza y evaluación de las políticas sociales *mapean* indicadores, pero no son genuinamente espaciales: asumen un contexto *a-dimensional* que no existe en la realidad cotidiana de la pobreza que tratan de medir y evaluar. Adicionalmente, no utilizan técnicas y métodos de análisis socioespacial que incorpore *genuinamente* las relaciones espaciales al análisis social (e.g. estadística y modelos espaciales aplicados a la evaluación socioespacial de la pobreza o a la dinámica de sus patrones territoriales).

Justo aquí radica mi aportación a la perspectiva del Coneval: incorporar genuinamente el espacio en la medición de la pobreza y en la evaluación de las políticas sociales diseñadas para combatirla, con el fin de diseñar mejores políticas para abatir la pobreza y avanzar en la *justicia socioespacial*.

Debemos reconocer que una distribución socioespacial absolutamente justa de oportunidades de acceso al bienestar y al desarrollo no es alcanzable en la realidad (para comenzar: *¿Qué es lo justo?*). Cada geografía en la que vivimos tiene un cierto grado de injusticia inevitable, en parte por el inherente contenido ideológico de *lo justo* (que hace que una situación sea justa desde una perspectiva filosófica, pero injusta desde otra: revisar las teorías de *justicia distributiva*) y por la naturaleza heterogénea del espacio, que genera ventajas y desventajas territoriales ineludibles.

Los valores e ideologías dominantes en cada sociedad influyen la manera como se distribuyen socioespacialmente *las oportunidades y las cargas* del desarrollo. Por tanto, la localización (*social, espacial, temporal, sectorial*) de las oportunidades, así como la selección de los sitios de intervención de política pública, son decisiones cruciales para lograr *paisajes socioespaciales más justos* -o menos injustos- en el mundo real.



Dr. Carlos Garrocho
El Colegio Mexiquense
Investigador Nacional Nivel III

y por el lado de los usuarios destacaría la localización de la vivienda y del empleo, el ingreso, educación, valores culturales, edad, sexo, percepciones, expectativas, creencias, movilidad.