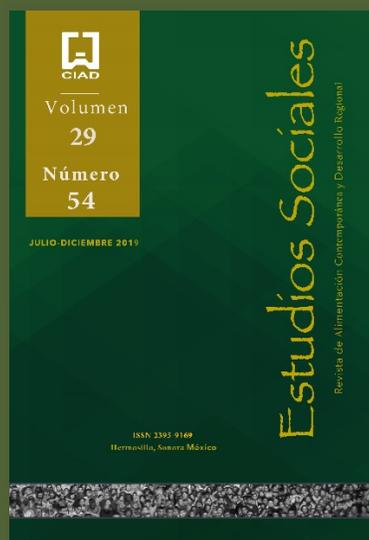


Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional
Volumen 29, Número 54. Julio - Diciembre 2019
Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169



Impactos de la desaparición del ferrocarril
en dos municipios del noroeste de México

Impacts of the disappearance of the railroad
in two municipalities of the northwest of Mexico

DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v29i54.755>
PII: e19755

Ricardo López-Salazar*:
<https://orcid.org/0000-0002-0769-5330>
Hugo César de la Torre-Valdez**:
<https://orcid.org/0000-0002-5819-7702>

Fecha de recepción: 07 de febrero de 2019.
Fecha de envío a evaluación: 19 de febrero de 2019.
Fecha de aceptación: 18 de marzo de 2019.

*Autor para correspondencia.
Dirección: ricardo.lopez@uacj.mx
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
Instituto de Ciencias Sociales y Administrativas
Avenida Universidad núm. 3003, Sección Hidalgo.
C. P. 31803. Nuevo Casas Grandes, Chihuahua.
Teléfono celular: 6624297853
**Universidad Estatal de Sonora.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Hermosillo, Sonora, México.



Resumen / Abstract

Objetivo: Consiste en analizar los principales impactos que provocó la desaparición de la actividad ferroviaria en los albores del año 2000, en dos municipios de México: Empalme y Nuevo Casas Grandes. Sitios fundados, precisamente, gracias al inicio de dicha actividad. **Metodología:** Se utilizó el Índice de Pobreza Humana (ONU) que permite obtener una medición multidimensional, en cuatro aspectos: ingreso, educación, vivienda y salud. Adicionalmente, generamos mapas geoestadísticos para ambos municipios, y de la ruta del tren. **Resultados:** Apuntan un índice de 24.06 % de pobreza humana para Nuevo Casas Grandes y de 23.21 % para Empalme. Para complementar el trabajo, se incorporó la planeación de los gobiernos locales, durante el periodo de análisis (2003-2016) interesándonos en detectar, qué diagnósticos, acciones o propuestas realizaron en relación a la pobreza. **Limitaciones:** La principal limitación del estudio recae en que el IPH no abarca todos los elementos cualitativos que pueden incidir en estimar o medir un contexto de pobreza, como los programas sociales y la cohesión social, sin embargo, retoma tres enfoques comúnmente recurrentes para medir la pobreza y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). **Conclusiones:** Permiten afirmar que la desaparición del ferrocarril, sin duda alguna, afectó la trayectoria económica de los municipios y reconfiguró las actividades productivas hacia otras vocaciones, como las maquiladoras y la agricultura. En tanto, que los gobiernos locales, han demostrado un escaso interés en proponer acciones para combatir a la pobreza.

Palabras clave: desarrollo regional; pobreza humana; ferrocarril; planes de desarrollo; municipios; área geoestadística básica.

Objective: Analyze the main impacts caused by the disappearance of railway activity in the dawn of 2000, in two municipalities of Mexico: Empalme and Nuevo Casas Grandes. These municipalities were founded, precisely, thanks to the start of this activity. **Methodology:** Is the Human Poverty Index (UN) that allows obtaining a multidimensional measurement, in four aspects: income, education, housing and health. Additionally, we generated geostatistical maps for both municipalities, and the train route. **Results:** Point to an index of 24.06 % of human poverty for Nuevo Casas Grandes and 23.21 % for Empalme. To complement the work, the planning of local governments was incorporated, during the period of analysis (2003-2016), interested in detecting, what diagnoses, actions or proposals were carried out in relation to poverty. **Limitations:** The main limitation of the study is that the HPI does not cover all the qualitative elements that may influence in estimating or measuring a context of poverty, such as social programs and social cohesion, however, it takes up three commonly recurrent approaches to measure poverty and the Human Development Index (HDI). **Conclusions:** Allow us to affirm that the disappearance of the railway, without a doubt, affected the economic trajectory of the municipalities and reconfigured the productive activities towards other vocations, such as the maquiladoras and agriculture. Meanwhile, local governments have shown little interest in proposing actions to combat poverty.

Key words: regional development; human poverty; railway; development plan; municipalities; Basic Geostatistics Area.

Introducción¹

Este documento se centró en construir un índice de pobreza humana para los municipios de Empalme y Nuevo Casas Grandes. Dichas localidades son interesantes debido a que comparten características comunes, entre la que resalta su fundación asociada a la actividad ferroviaria. Sin embargo, la desaparición del ferrocarril de manera total en Nuevo Casas Grandes y de manera parcial en Empalme, provocó diversos cambios en las estructuras económicas y sociales de ambos municipios, pero desde nuestra óptica nos interesamos en conocer qué sucedió con el nivel de vida en ambos, a partir del hecho anterior. Asimismo, analizamos a través de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de los municipios de estudio, qué estrategias de combate a la pobreza implementaron en la última década para perfilar el tipo de acciones, los objetivos, las metas y los alcances de las mismas.

El artículo se compone de cinco secciones: la primera de ellas describe el origen del ferrocarril en los municipios. La segunda, otorga los resultados del IPH, así como los mapas para ubicar su incidencia a nivel geoespacial. La tercera sección, analiza los PDM de los municipios y con ello, se vislumbra como las políticas orientadas a combatir la pobreza no han sido prioridad para las administraciones locales. En la cuarta, se analiza de manera breve a las unidades económicas que tienen mayor presencia en las localidades. Finalmente, se presentan conclusiones

El ferrocarril en México, Nuevo Casas Grandes y Empalme. Historia del ferrocarril en México

A nivel mundial, la industria ferrocarrilera representó uno de los avances más significativos que se generaron con la revolución industrial, ya que su masificación, permitió, por un lado, generar nuevas vías de comunicación, acortar las distancias entre lugares alejados y, con ello, el nacimiento de nuevos centros económicos, políticos e industriales. Al ser una industria, transformadora, la participación gubernamental en el trazado de las vías, rutas y demás aspectos asociados a la actividad, prácticamente fue la norma en casi todos los países.

La industria ferrocarrilera en México, se origina a comienzo del siglo XVIII, con la concesión del primer tramo que conectaba a la Ciudad de México con el Puerto de Veracruz en 1837. Éste se inauguró, después de muchos vaivenes, entre los que destaca la invasión francesa a nuestro país (1862-1867) hasta 1873 (Collado, 2016). Sin embargo, es durante la longeva administración del General Porfirio Díaz,² y con una participación relevante del secretario de Hacienda de la época, José Limantour (1893-1911), que el ferrocarril se convierte en eje central del desarrollo mexicano. En ese aspecto, Limantour, consideró a la actividad ferroviaria como un punto de convergencia entre los diferentes intereses económicos y financieros imperantes en el México pre-revolucionario y, para conseguir que el gobierno tuviera el control nacional de las principales líneas del país, se planteó una estrategia consistente en su desarrollo en dos etapas: la primera de consolidación, mediante el gobierno accionista, y otra de expansión mediante el control de las principales rutas comerciales y de interés nacional (Grunstein, 2008).

En la década de 1880, la red de ferrocarriles se expandió enormemente, esa expansión promovió el crecimiento económico durante ese lapso. Además, durante mucho tiempo el ferrocarril fue el principal medio de transporte del pueblo en México, al ser la red de infraestructura más acabada y con amplias posibilidades de conexión con pueblos y ciudades alejadas, y porque la red carretera nacional se inició hasta 1925. En 1910, cuando Madero fijó la fecha del levantamiento contra Porfirio Díaz, la red ferroviaria mexicana del país estaba casi completa. En 1908 se había fundado la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), al consolidar en una sola empresa las tres grandes compañías ferroviarias que se habían creado durante la administración porfiriana: el Ferrocarril Central Mexicano, el Ferrocarril

Nacional Mexicano y el Ferrocarril Nacional Mexicano (Juárez, 2014). En esa época se contaba con 11,117 km. de vías férreas en territorio nacional.

En 1926, los Nacionales de México fueron devueltos a sus antiguos propietarios y se creó la Comisión de Eficiencia de Tarifas y Valuadoras de Daños. Diez años más tarde nació la Dirección General de Construcción de Ferrocarriles, encargada de establecer nuevas líneas férreas. En 1937 se expropian los FNM por ser considerada una empresa de utilidad pública (Juárez, 2014). En este sentido, el crecimiento del sistema ferroviario en México fue una de las actividades que mayor impulso otorgó al desarrollo de ciudades enteras dedicadas principalmente la actividad rielera. No obstante, con la crisis del Estado mexicano y el cambio de modelo económico de mediados de los ochenta, y como sucedió con otras actividades relevantes como la extracción de metales (Mexicana de Cobre), o la prestación de servicios de telefonía (Telmex) para 1995 el Gobierno presenta al Congreso una iniciativa para modificar el artículo 28 constitucional, que reservaba el Estado la exclusividad de explotación de los ferrocarriles, es decir, con dicha modificación constitucional se inició formalmente la privatización del servicio de ferrocarril en México. La celeridad del proceso fue tal que, para mediados de 1996, se lanza el concurso para adquirir la primera línea.

En este tenor, según López (2006) la mayoría de los legisladores aplaudieron los supuestos grandes beneficios que se esperaban de la privatización, principalmente aquellos que se derivarían de la mayor competencia producida por las diversas empresas privadas que fueron creadas entre 1996 y 1999. En la actualidad, el ferrocarril mexicano, básicamente se ha convertido en transporte de carga, con rutas y trazados de un poco más de un siglo, privatizadas a empresas como Ferrocarriles de México (un conglomerado del Grupo México, que también posee mineras, cines, aeropuertos, etc.) se redujo a su mínima expresión el transporte de pasajeros, enfocado solamente a rutas con potencial turístico como el trayecto Creel-Chihuahua, que permite observar buena parte de la sierra madre occidental de nuestro país. Lo anterior, ubica a México en la posición número 65 de un total de 137 países, respecto al grado de competitividad en infraestructura ferroviaria, asimismo, respecto a nuestros socios comerciales del TLCAN, también se muestra un evidente rezago (González, 2018)

Historia del ferrocarril en Chihuahua y Sonora

Entre los años 1850 y 1874 fueron autorizadas once concesiones para construir líneas férreas que, partiendo de la frontera de Estados Unidos con los Estados de Chihuahua y Sonora, alcanzaran lugares de la Costa del Pacífico; que iban desde Guaymas, Sonora, a Manzanillo, Colima; pero fue el Ing. Alberto Kimsey Owen quien concibió la construcción de un ferrocarril que partiendo de Topolobampo, Sinaloa, cruzará el Estado de Chihuahua y penetrará en Estados Unidos por Presidio del Norte (Zamorano, 1984).

El 1° de junio de 1897 Owen obtiene la concesión para construir una línea férrea que partiendo de Topolobampo, pasara por Bacoyana y Concepción a Cd. Guerrero, en Chihuahua, que tendría su terminal en Presidio del Norte (Ojinaga), en el mismo estado, y otra que uniría la línea anterior con el F. C. de Sonora, que funcionaba de Nogales a Guaymas, Sonora, y ramales a Urique, Batopilas y Casas Grandes, Chihuahua (Zamorano, 1984).

Años más tarde, en 1929, se establece el Comité Reorganizador de los Ferrocarriles Nacionales presidido por Plutarco Elías Calles. En ese tiempo se inicia la construcción del Ferrocarril Sub-Pacífico que unió a Nogales, Hermosillo, Guaymas, Mazatlán, Tepic y Guadalajara. Además, se avanzó en la línea que cubriría los estados de Sonora, Sinaloa y Chihuahua. En 1940-1961 se construye la línea Chihuahua al Pacífico, luego de integrar líneas en existencia desde el siglo XIX y de construir nuevos tramos, se inicia en Ojinaga, Chihuahua, y termina en el puerto de Topolobampo Sinaloa.

Historia del ferrocarril en Nuevo Casas Grandes, Chihuahua y Empalme, Sonora

La Ciudad de Nuevo Casas Grandes, ubicada en Chihuahua a 382 km al norte de la capital del estado, tuvo su origen en 1897-1898 al gracias a la construcción de la Estación del Ferrocarril Río Grande, Sierra Madre y Pacífico y al elaborarse la diseño urbano del proyecto que el Ing. J. Fewson Smith denominó Ciudad Casas Grandes, dentro del cual se construyó en el mismo año la estación para funcionar como una parada del mismo Ferrocarril Río Grande, Sierra Madre y Pacífico, enfocado a favorecer el tráfico de personas y mercancías del contiguo pueblo de Casas Grandes.

El edificio de esta estación de ferrocarril se construyó en 1898 como cuartel y en 1911 lo adquirió el Ferrocarril Noroeste de México. De igual forma Empalme, Sonora, ubicado en la costa de Sonora a 128 km al sur de Hermosillo, nace el 15 de septiembre de 1905 por influencia de la salida de la Punta de fierro hacia el sur del Ferrocarril Cananea-Río Yaqui-Pacífico; fue, también está actividad, en su momento, la de más importancia para la economía del municipio.

Para ambos poblados, de inmediato, la actividad ferrocarrilera se configuró como el motor principal a nivel económico, ya que tenían un crecimiento económico importante debido al comercio que transitaba por ambas ciudades y la derrama de recursos que generaba. En términos de empleo, en el caso de Empalme, estimaciones del Sindicato Ferrocarrilero de la Sección 8 indicaron que en su nivel más alto la actividad rielera empleó a un poco más de 3,500 trabajadores en todos los ramales. El empleo de los trabajadores ferrocarrileros contaba con remuneraciones adecuadas, y el sindicato que los agrupaba era muy fuerte y tenía un gran peso político.

En la parte de Chihuahua, según Mireles, 2005, a partir del año de 1970, se terminaron de construir las carreteras que comunicaron a Madera con Ciudad Guerrero, Cuauhtémoc y San Buenaventura. También, se finalizó el tramo carretero que unió a Nuevo Casas Grandes con Ciudad Juárez, Janos, Chihuahua y Agua Prieta, Sonora. Con ello, el ferrocarril dejó de ser el principal medio de transporte para dar paso a los autobuses de muy diversas líneas, a los camiones de combustión a diésel y a los tráileres de sencillo y doble remolque. Asimismo, las masivas privatizaciones que iniciaron en la década de los ochenta y terminaron en los noventa, alcanzaron al ferrocarril en 1999, con la venta del mismo a diversos grupos nacionales y extranjeros, como Ferromex y Kansas City Southern. Lo anterior, provocó que, para Nuevo Casas Grandes, la actividad ferrocarrilera dejara de existir, ya que se consideró poco importante para el comercio, fundamentalmente se transportaba madera y otras materias primas, mientras que, en Empalme, sobrevivió el transporte de mercancías o de carga, pero se extinguió el de pasajeros, así como todo lo asociado a los talleres, donde se reparaban motores, instalaciones eléctricas de los cabuses, reparación de frenos, tapizado de asientos, etc. Por lo que las ciudades afrontaron una nueva realidad, que conjugó la desaparición de la actividad que permitió su fundación asociado a una etapa difícil en el desarrollo del país, que se recuperaba de manera incipiente de la crisis de 1995 (véase Figura 1).

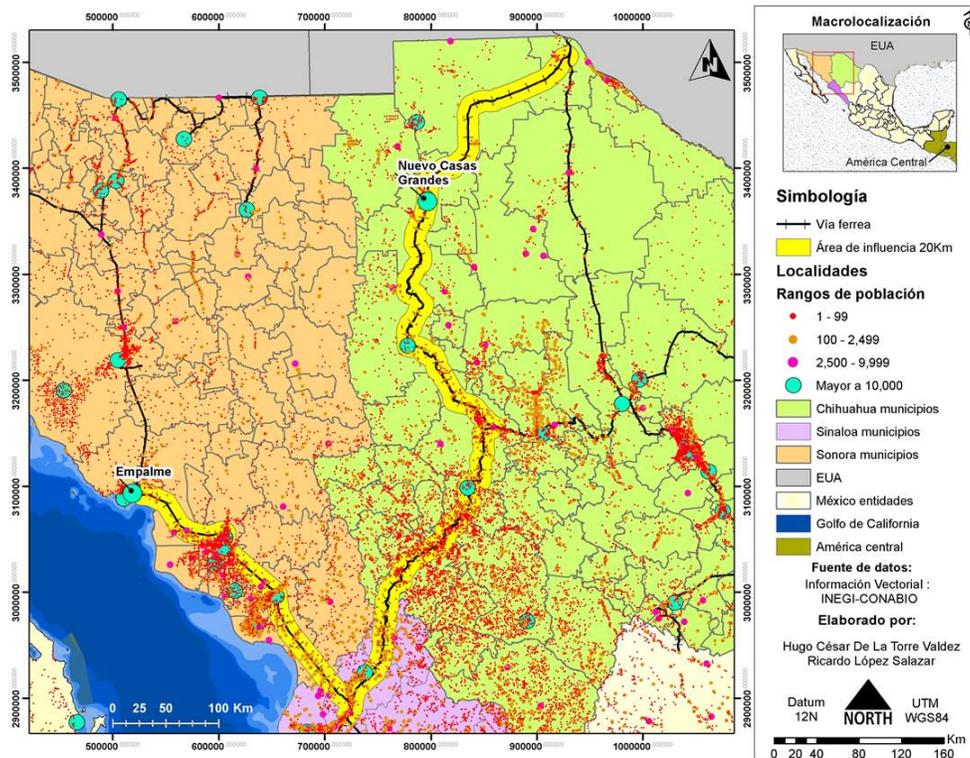


Figura 1. Ruta del ferrocarril del noroeste, Sonora, Chihuahua y Sinaloa.
Fuente: elaboración propia.

El índice de pobreza humana

La pobreza hace referencia, en términos generales, a una disminución o restricción de poder acceder a bienes materiales y de ingreso a través de las personas que buscan mejorar las condiciones de vida; en ese sentido tiende a reconfigurarse y ser multidimensional. Más allá de la ausencia de bienes materiales, abarca vislumbrar un contexto de oportunidad para lograr una calidad de vida. Por ello pobreza alude a la circunstancia de disponer del mínimo necesario para tener al alcance un desarrollo mínimo y óptimo en función de un contexto social.

Uno de los retos alrededor de la definición conceptual de pobreza y su operacionalización técnica y metodológica se cierne sobre el hecho de poder traducirlo en un indicador de confiabilidad que pueda ser extrapolable a cualquier región: Es común a través de distintos indicadores que la población desfavorecida

quede opacada dentro de las escalas de medición ante diversos criterios, los cuales no logran simplificar un contexto polarizado, y como consecuencia ensombrece la realidad de los estratos de población. Es así como el entorno de la discusión se vuelve complejo.

Tanto el desarrollo humano como la pobreza humana abarcan diversos parámetros de estudio. De ello encontramos la “perspectiva conglomerativa”, enfocada a los avances de forma agregada del conjunto de elementos que conforman cada segmento, comenzando de pobres y desembocando en ricos. Lo anterior discrepa con “la perspectiva de privación”, donde se arbitra el proceso de desarrollo en base a las condiciones que presentan las comunidades con carencia económica e individuos restringidas de recursos. No debe ser omitida la ausencia de mejoras en combatir los contextos desfavorables de personas privadas de recursos, aunque se presenten adelantos significativos de personas que presentan mejores condiciones de vida (Programme). Por ello el propósito del Índice de Pobreza humana, se aboca a la estimación de las circunstancias básicas de vida de las personas a través de cuatro variables (ingreso, educación, servicios de sus viviendas y acceso a salud), su medición permite vislumbrar el comportamiento de los componentes mínimos que las personas ocupan para acceder a un nivel de vida favorable en cada contexto.

Cabe recalcar que el IPH no abarca todos los elementos cualitativos que pueden incidir en estimar o medir un contexto de pobreza, no obstante, retoma tres enfoques comúnmente recurrentes para medir la pobreza. En suma, añade componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) dentro del esquema de Sen (1983) y el Programme. En ese sentido, el índice integra tres aspectos que inciden en la evaluación del avance en desarrollo humano que presentan regiones y países, tales como Producto Interno Bruto per cápita, condición de salud y contexto educativo siendo ponderados para su cálculo. Aunado a ello, integra variables como ingreso, educación y salud, siendo elementos vinculados a los requerimientos mínimos de las personas que trascienden la percepción monetaria individual ante el alcance que presentan los gobiernos, autoridades o la misma población para evitar contextos de carencia de oportunidades. Finalmente, incluir los servicios en las viviendas se articula con la capacidad mínima y óptima que pueden lograr las personas y que asegure un desarrollo personal.

La metodología utilizada para la elaboración del IPH

La fuente de información central para la elaboración del índice provino del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010 (INEGI, 2010). De manera específica, se desagregó la información de acuerdo a la forma más utilizada por el INEGI que es el AGEB³. El IPH se compone de cuatro sub-índices que se orientan a medir el ingreso, la educación, los servicios de la vivienda y el acceso a la salud. Cada uno de los sub-índices muestra, de manera particular, el grado de afectación o la magnitud del problema que se está midiendo, sin que alguno de ellos se relacione entre sí. Es decir, cada uno de los sub-índices sirven para alimentar al IPH, sin embargo, entre estos no existe ningún tipo de correlación al menos a nivel estadística, la pobreza es un problema cimentado en una serie de factores que se interrelacionan y potencian de manera conjunta.

Los cálculos del Índice

Como se mencionó, el IPH se basa en cuatro variables que miden el ingreso (P1), la educación (P2), los servicios de la vivienda (P3) y el acceso a salud (P4). Al primer sub-índice se le nombró P1 y muestra la variable ingreso, sin embargo, debido a que los datos recopilados en el Censo del 2010, no incluye a la población que percibe entre 1 y 2 salarios mínimos,⁴ se utiliza a la población sin empleo como un proxy de la misma.

- P1= Población sin empleo
Población económicamente activa

El segundo sub-índice se le nombra P2 y se orienta a medir el nivel educativo de la población, por lo cual se utilizaron las variables siguientes:

- $P2 = \frac{\text{Población de 15 años y más con primaria incompleta}}{\text{Población total de 15 años y más}}$

Al tercer sub-índice se le nombra P3 y mide los servicios al interior de la vivienda, las variables que se utilizaron son:

- $P3 = \frac{(1) - (\text{Promedio de ocupantes de la vivienda} * \text{viviendas particulares que disponen de agua, drenaje y energía eléctrica}) * 100}{\text{Población total}}$

Finalmente, al sub-índice que mide salud se le nombra P4.

- $P4 = \text{Promedio de hijos nacidos vivos.}$

Los resultados del IPH

La medición del IPH para el año 2010, arrojó un índice de 24.06 % para Nuevo Casas Grandes y de 23.21 % en Empalme, lo que significó que, para dicho año, la pobreza humana fue superior en ambos municipios que la detectada en el país.⁵ En cuanto a los resultados particulares, prevalece el nivel medio de pobreza para ambas, aunque también fue posible detectar AGEB con niveles de pobreza alto. Respecto a los datos absolutos se obtuvo que trece mil personas experimentan algún grado de pobreza humana en Nuevo Casas Grandes y alrededor de otros diez mil en Empalme. Sin embargo, hay que resaltar que los resultados obtenidos no son completamente coincidentes con los otorgados por el Coneval, ya que este situaba alrededor del 39.2 % de la población del municipio en pobreza patrimonial. Aunque, también es preciso decir, que la metodología por el Coneval se orienta a medir los ingresos de las personas y a partir de ello considerar a quién es pobre y quién no, mientras que la metodología que empleamos nosotros se ubica en el rubro multidimensional, aspectos que de entrada son metodológicamente diferentes y que explican las diferencias respecto a los resultados obtenidos (véanse las Tablas 1, 2, 3, 4 y las Figuras 1 y 2).



Tabla 1.

Estratos del IPH, Nuevo Casas Grandes y Empalme 2010

IPH	Valor
Muy alto	41 y más
Alto	31 hasta 40
Medio	21 hasta 30
Bajo	11 hasta 20
Muy bajo	0 a 10

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.

Población por estrato del IPH, Nuevo Casas Grandes, 2010

Estratos	0 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 y más
Ageb	8	10	26	6	0
Población	15	14,903	29,794	10,841	0
Pob. total	55,553				
Agebs no incluidas	4				
Pob. no incluida	0				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.

Población por estrato del IPH, Empalme, 2010

Rangos	0 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 y más
Agebs	2	20	14	4	3
Población	3,890	21,704	14,491	2,304	125
Pob. total	42,514				
Agebs no incluidas	10				
Pob. no incluida	0				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.
Resultados Generales del IPH, Nuevo Casas Grandes y Empalme 2010

Municipio	IPH	P1	P2	P3	P4
Nuevo Casas Grandes	24.06	5.12	32.62	3.18	2.1
Empalme	23.21	7.32	25.55	14.56	2.4

Fuente: elaboración propia.

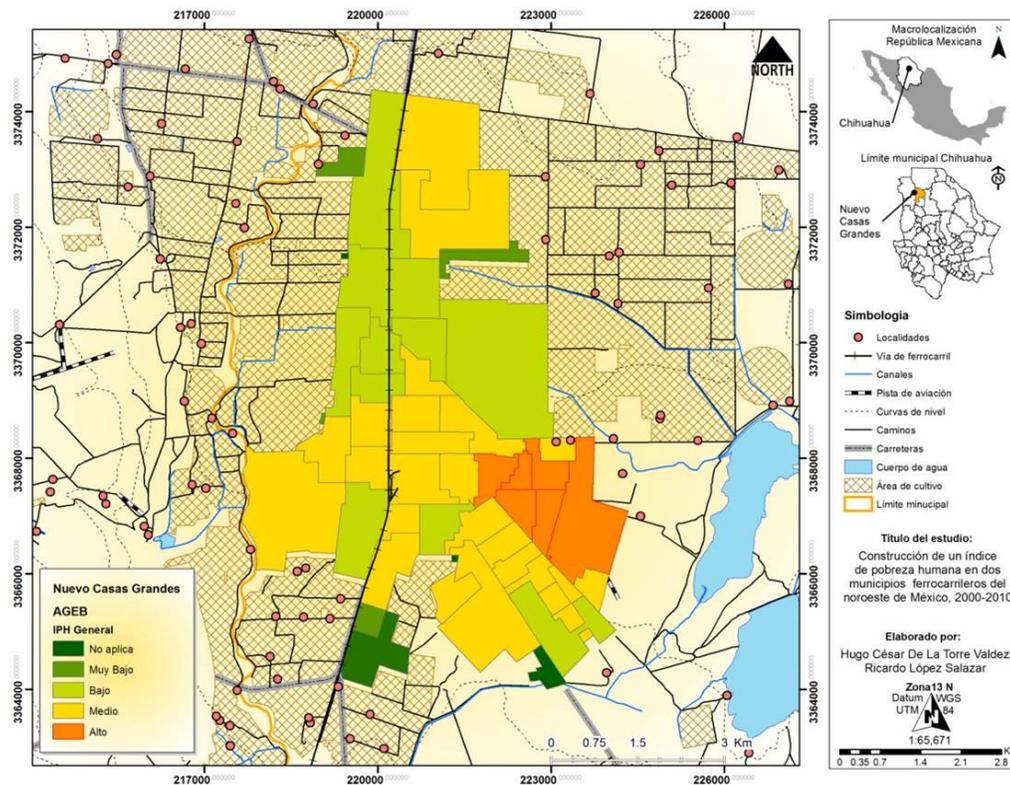


Figura 2. Índice de Pobreza Humana para el municipio de Nuevo Casas Grandes, 2010.
Fuente: elaboración propia.

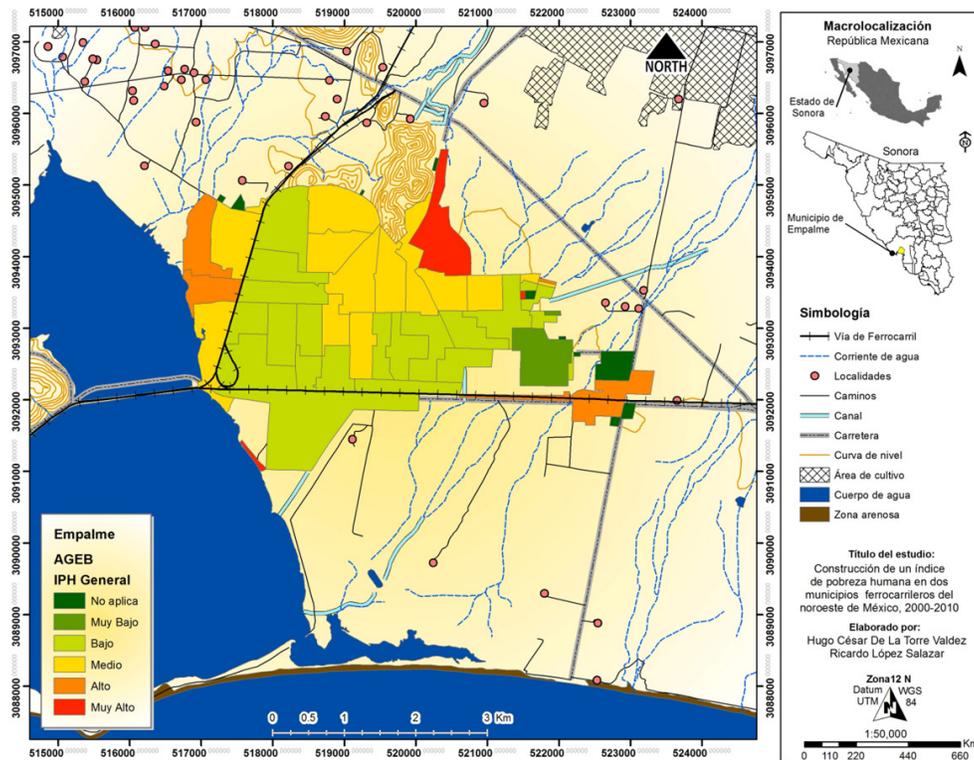


Figura 3. Índice de Pobreza Humana para el municipio de Empalme, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Resultados

Resultados particulares, Nuevo Casas Grandes, 2010⁶: Ingreso-empleo, 2010

De acuerdo con la información disponible del INEGI concerniente al Censo de Población y vivienda 2010, los resultados de la consulta no presentan especificaciones del censo anterior que contemplaba población que logra obtener uno y dos salarios mínimos al día; en ese sentido se utilizó la información oficial sobre población sin empleo para acercarnos al umbral correspondiente al lugar donde se sitúa la línea de bienestar mínimo. Lo anterior implica la probabilidad de generar tres consecuencias en la estimación del índice.

El primer efecto que se obtiene con ello es la media poblacional carente de ingreso ante la circunstancia de encontrarse ausente laboralmente aun cuando pudieran existir otras fuentes de ingresos complementarias en su poder adquisitivo, tales como ayudas de programas sociales o manutención económica entre las familias o afectivos, por tanto, pudiera generarse un cálculo con sesgo presente. Como segundo plano, al contemplar en el cálculo a la parte de población que carece de empleo y que no tiene otra fuente de recurso, tendremos por efecto a la proporción de la población con mayor riesgo o en situación de pobreza. Finalmente, una de las características más comunes es que la mayoría de los países latinoamericanos (incluido México) presentan tasas de desempleo bajas producto del sector no formal que incorpora a gran parte de los desempleados, lo anterior repercute en los valores que se obtienen a diferencia de lo que pudiera representar los datos de salarios, no obstante, nos da una aproximación dentro de la construcción sobre el cálculo del Índice de Pobreza Humana.

De esta manera se presenta lo siguiente: la circunstancia laboral vista a partir del nivel desempleo es mínima y lo que posiblemente nos puede arrojar tanto una alta informalidad como una alta dependencia en ingresos complementarios. En este sentido, se presentan casos de AGEB con tasas medias de desempleo y una proporción menor de AGEB que presenta tasas muy altas. Los extremos de la línea de análisis establecen una tasa de desempleo de 14 % como la más alta contra 1.8 % la menor. Asimismo, en los perímetros de la ciudad y en las zonas límites a la mancha urbana, los niveles se encuentran los niveles de empleo medio (véase Figura 4).

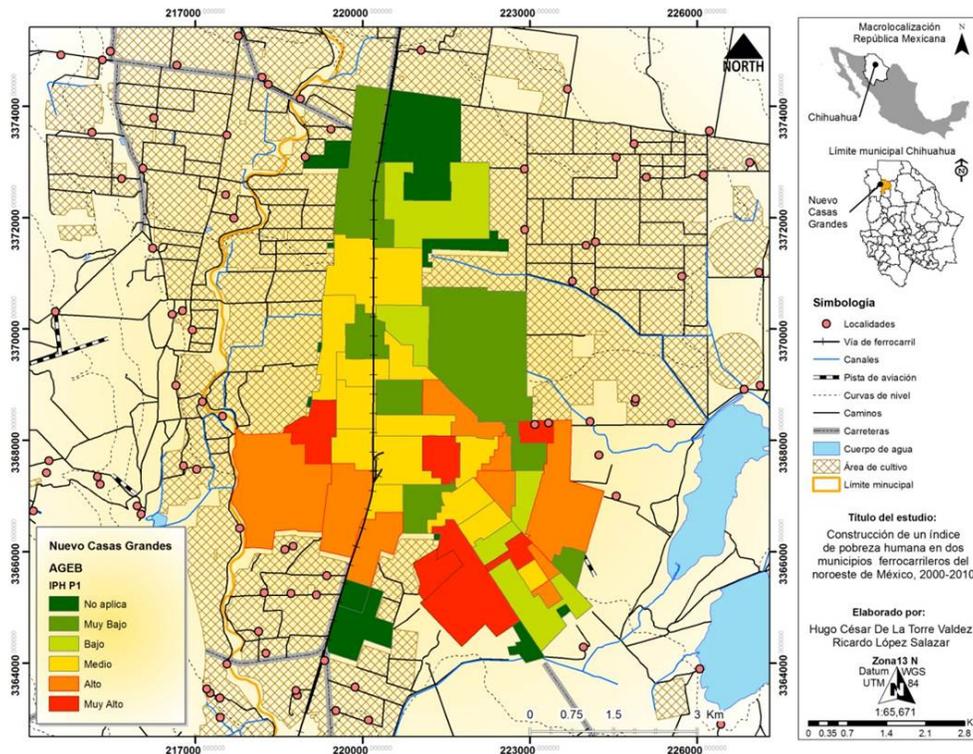


Figura 4. Población sin empleo en Nuevo Casas Grandes, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Acceso a la educación, 2010

El nivel de educación que presenta la población se caracteriza por ser presentar una restricción que permanece constante entre media y alta. Según los datos, cerca de dieciocho mil personas mayores de quince años no presentaban estudios básicos terminados concernientes al nivel de primaria. No obstante, los niveles medio y alto presentan una localización dispersa en todo el límite territorial de la mancha urbana, lo que nos muestra que el rezago educativo es un problema generalizado.

En el aspecto de educación, podemos inferir sobre la relación que existe de carencia educativa como parte de la problemática de incorporación en algunos sectores sobre el mercado laboral o sobre aquellas áreas de la informalidad que resultan elementos de absorción dentro del contexto de competencia y formación de capital humano. De esta forma, aun cuando existen ofertas educativas de calidad

y de tiempo de formación, no compensan la brecha educativa que resulta significativa ante los datos oficiales (véase Figura 5).

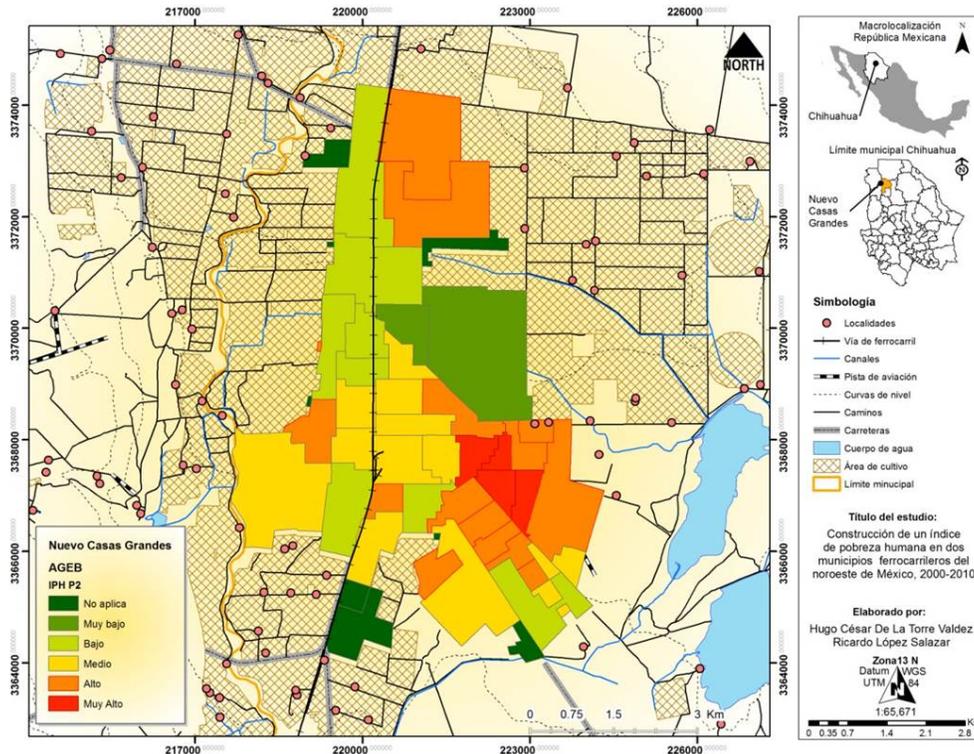


Figura 5. Población de 15 años y más con primaria incompleta, Nuevo Casas Grandes, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Servicios al interior de la vivienda, 2010

Al estimar la parte del índice correspondiente a los servicios de viviendas, resulta importante indicar que aparece de forma poco significativa una carencia en este rubro. El resultado señala 3.18 % lo que su vez se traduce en dos mil personas residen en viviendas con servicios básicos insuficientes. Consecuentemente, la media que se muestra en el área de estudio es de cinco habitantes por vivienda, dentro de este segmento se encontraron cuatrocientas viviendas dentro de los límites de la ciudad. No obstante, las áreas periféricas presentan un mayor número de viviendas

con carencias en servicios básicos arrojando los valores alto y muy alto (véase Figura 6).

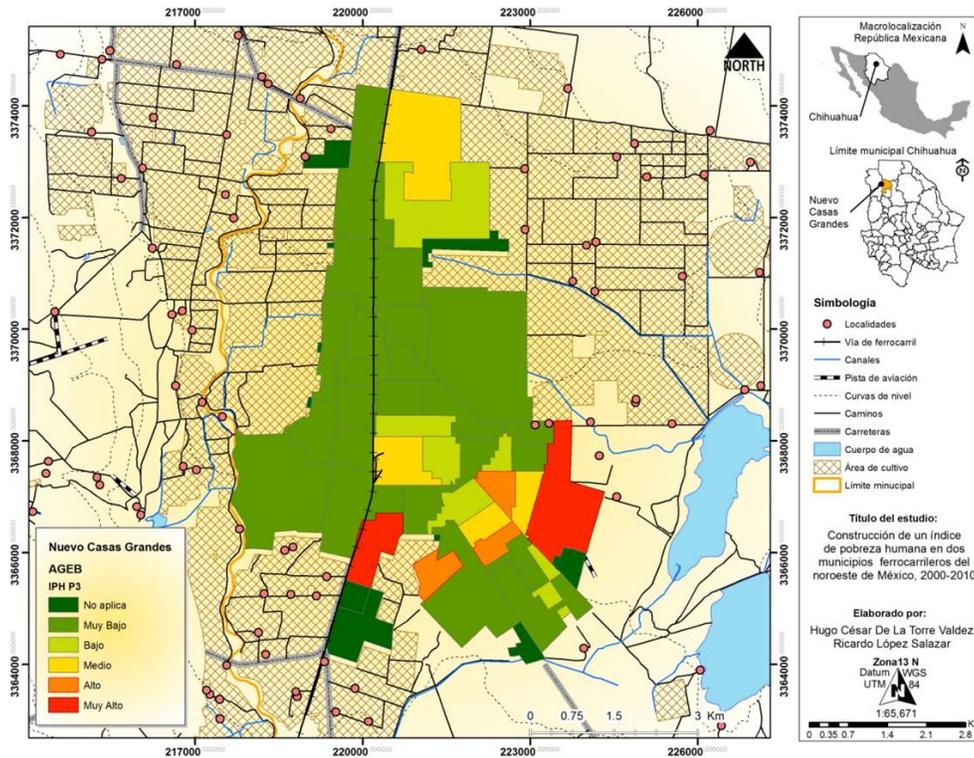


Figura 6. Población con servicios básicos al interior de la vivienda, Nuevo Casas Grandes, 2010. Fuente: elaboración propia, 2016.

El acceso a salud, 2010

Al hacer un análisis sobre el sector salud, es importante considerar este componente como una pieza angular dentro del bienestar de la población. Es así como esta parte de índice se inclina la mortalidad en niños asociado a la esperanza de vida al nacer, siendo el preámbulo o el punto de partida de los indicadores de salud. De esta manera, los resultados arrojan un valor de 2.1 representando la proporción más baja de todos los componentes estimados, en ese sentido, la cobertura que presentan los servicios de salud de forma mínima tienen a presentar efectos significativos.

El valor más alto fue de 3.8 concerniente a mortalidad infantil contra el valor más bajo que resultó cero. Con ello una parte de los AGEB presentan tasas de mortalidad ligeramente significativas mientras que en otros casos resulta ausente de valor. Su localización en el plano geográfico presenta una prevalencia de niveles medio y bajo, frente a la identificación de cuatro AGEB con niveles visiblemente muy altos, y ubicados dentro de los límites de la mancha urbana (Figura 7).

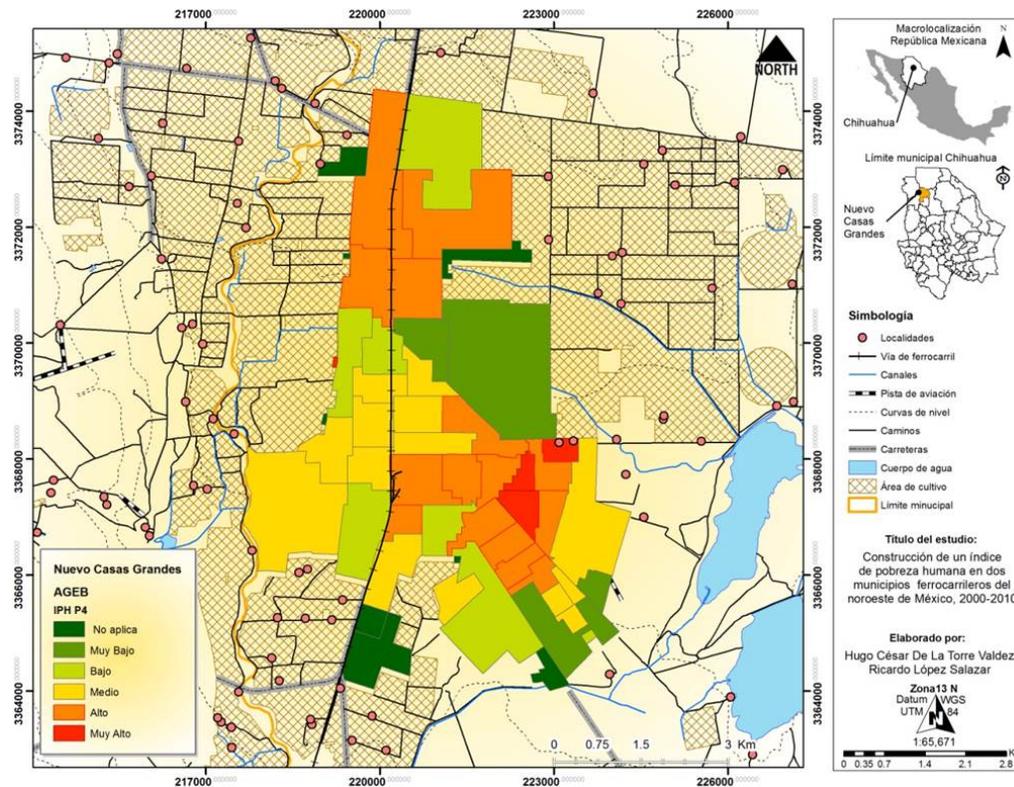


Figura 7. Acceso a salud, Nuevo Casas Grandes, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Resultados particulares, Empalme, 2010

Ingreso-empleo, 2010

El contar con un ingreso derivado de un empleo o de alguna actividad productiva llevada a cabo por cuenta propia, es una de las mayores ambiciones de los seres humanos. En dicho tenor, el significado de poseer un trabajo o alguna actividad por cuenta propia que genere recursos para las personas es uno de los aspectos irreductibles que coadyuvan crucialmente para el desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos. Dicho lo anterior, la medición de las personas que cuentan con un ingreso o con un empleo, desde que se han puesto en marcha las primeras metodologías encaminadas a medir a la pobreza, el ingreso y el empleo han representado dos de las variables más trascendentes para señalar quién es pobre y quién no, incluso también orienta a establecer el porqué de la pobreza.

Centrando nuestra atención en los resultados que obtuvimos, 7.32 % de las personas no cuentan con un ingreso o empleo, lo cual en si representa un problema grave, debido a que, comparativamente hablando con la tasa de desempleo del país, está escasamente supera el 2.5 %, por lo que el valor de dicho indicador para el caso de Empalme lo consideramos moderadamente alto. Esto se traduce en que aproximadamente 3,000 personas no cuentan con empleo e ingresos en la localidad, lo cual sin duda alguna vulnera sus posibilidades de desarrollo y de sostener una vida digna. La medición arroja un AGEB con 27.86 de las personas en calidad de desempleados, siendo está la más alta para toda la ciudad, mientras que el AGEB de menor desempleo se sitúa en 2.73. Independientemente de los rangos exhibidos por los AGEB, es indispensable que en la ciudad se lleve a cabo una estrategia explícita de recuperación del empleo y el ingreso puesto que, de seguir con la tendencia descrita, las posibilidades de crecimiento y desarrollo se erosionan, la desigualdad crecerá y con ello diversos fenómenos con alta carga negativa como la violencia, la inseguridad, la desintegración familiar, por citar algunos (véase Figura 8).

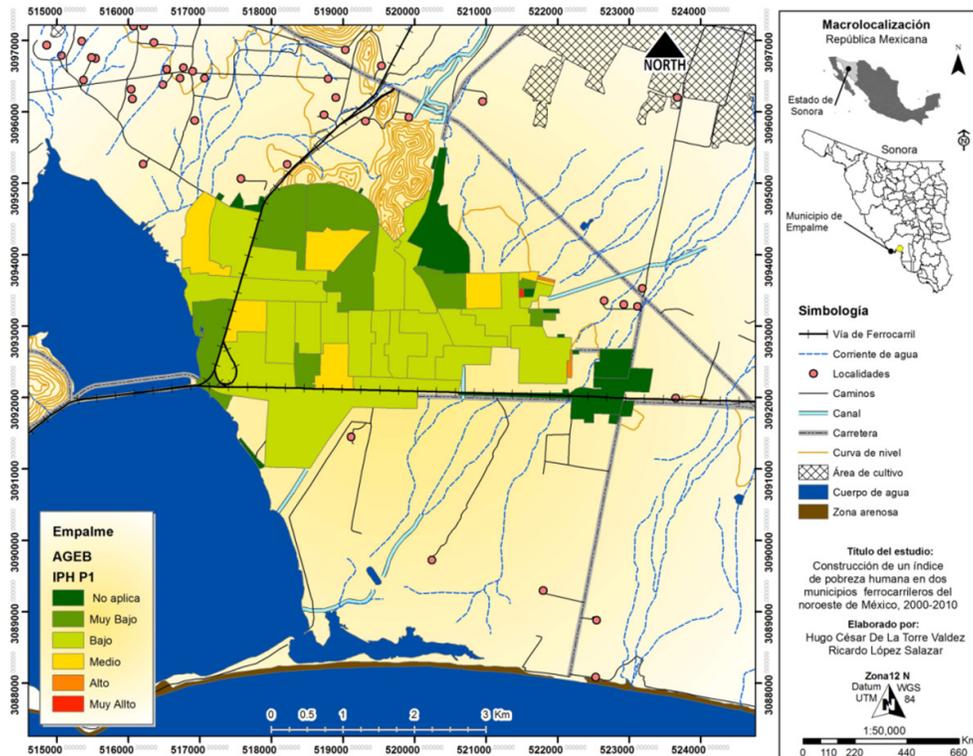


Figura 8. Población sin empleo en Empalme, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Acceso a la educación, 2010

Actualmente, México atraviesa por un periodo en el cual se ha puesto en el debate nacional, el mejorar la calidad de la educación de la población, sobre todo a través de una reforma que mide la calidad y aptitudes de los docentes para estar frente a un grupo. En dicho plano, la educación hay que decirlo, es una de las llaves y de las pocas inversiones que en caso de ser realizadas correctamente generan retornos superiores a los montos originales. De tal suerte, que una sociedad educada en el sentido más amplio de la palabra, significa mayor propensión a la innovación, tendencia hacia la reducción de la desigualdad, mayor solidaridad social, en suma, una sociedad educada generalmente tiende a ser más igualitaria en todos los sentidos.

Pasando al plano de la medición, los resultados señalan que, en Empalme, un cuarto de la población mayor a 15 años o más no ha terminado los estudios básicos. Es decir, unas 9,000 personas no cuentan con la educación en su nivel más básico y, con ello, cabe decirlo, se encuentran en una posición desventajosa al momento de intentar acceder a los mercados laborales formales. Incluso en las maquiladoras, principal fuente de empleo de la ciudad, desde hace tiempo se ha dejado de contratar a obreros de línea, considerados como la posición jerárquica más baja, sino cuentan con certificado de educación secundaria. Es decir, las personas en tal situación tienen una posición poco venturosa para integrarse a los mercados laborales formales por lo que encuentran salida en la informalidad y el sub-empleo. A nivel geográfico, en la salida este y oeste del municipio se localizan los dos AGEB con mayores problemas a nivel educativo (véase Figura 9)

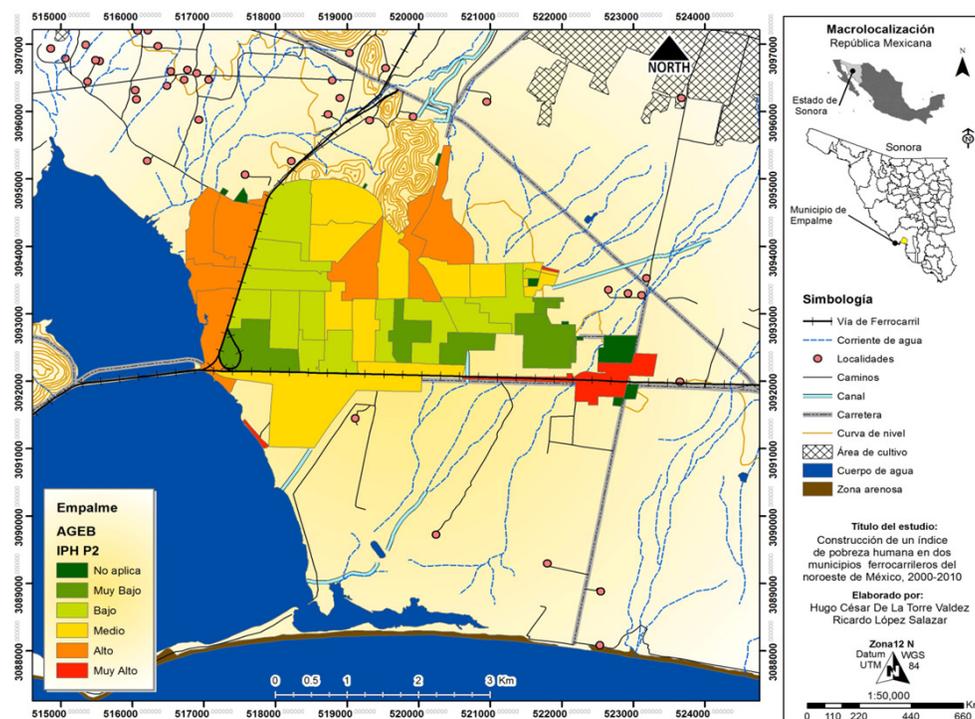


Figura 9. Población de 15 años y más con primaria incompleta, Empalme, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Servicios al interior de la vivienda, 2010

El poseer una vivienda digna, que incorpore servicios básicos como energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, es uno de los elementos que definen a sociedades modernas, organizadas y progresistas, de aquellas atrasadas e involucionadas. En ese sentido, la vivienda y sus servicios al interior de la misma ha sido incorporada a las mediciones de pobreza de tipo multidimensional como la del propio IPH o como la realizada en el índice de marginación, por citar alguno.

Posicionando el análisis en el resultado del cálculo, los hallazgos indican que alrededor de 14.56 % de las familias no cuentan con una vivienda que posea los servicios básicos al interior de la misma. Lo anterior, significa que un decil y medio de la población del municipio rielero, habita su vivienda sin contar con el servicio de energía eléctrica, agua potable o alcantarillado. Lo anterior, representa un desafío enorme, puesto que evidencia un notable subdesarrollo a nivel municipal, sobre todo en colonias y AGEB, situadas en las partes periféricas de la ciudad (véase Figura 10). Por lo que, en este punto es necesario una mayor atención por parte de las autoridades de los tres niveles gubernamentales en aras de incrementar la provisión de servicios públicos básicos en colonias de reciente creación, así como el incremento de la reserva territorial del municipio y el manejo más adecuado de los terrenos y lotificación de éstos, puesto que en los últimos años se han incrementado las invasiones y los asentamientos irregulares que vulneran aún más a las personas más necesitadas.

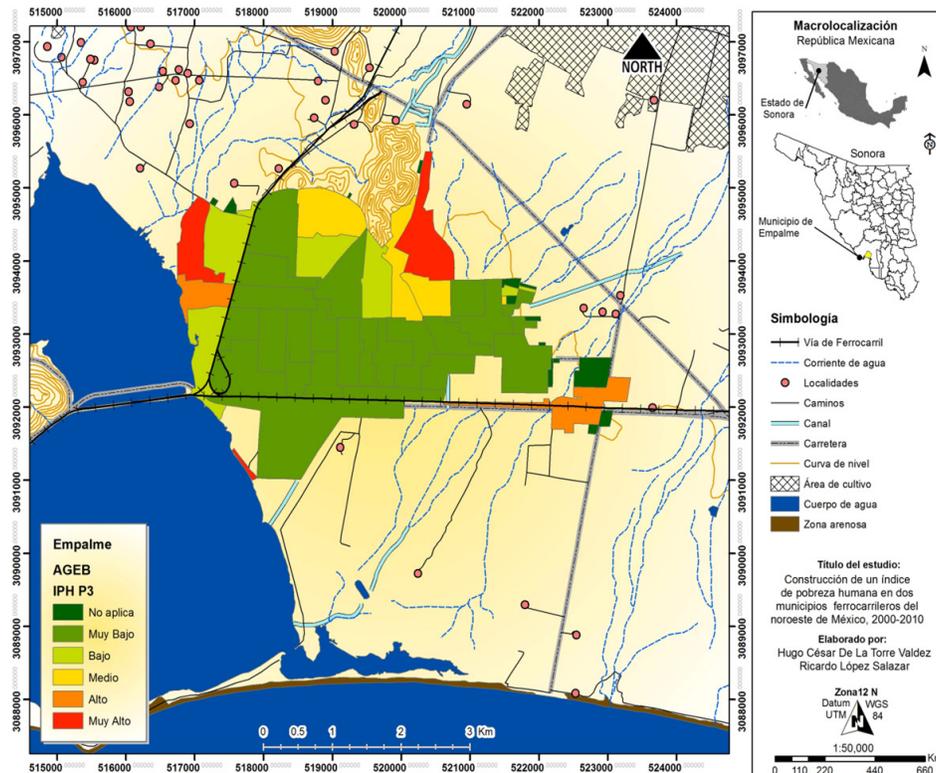


Figura 10. Población con servicios básicos al interior de la vivienda, Empalme, 2010.
Fuente: elaboración propia.

Acceso a salud, 2010

El indicador de salud básicamente mide la tasa de mortalidad de infantes nacidos por cada cien mil habitantes. Si bien, dicho dato puede parecer menor en comparación con otros indicadores del mismo rubro como el porcentaje de cobertura hospitalaria, el número de camas de hospital por cada mil habitantes, así como el promedio de médicos y especialistas de la medicina por cada mil habitantes, por citar algunos. Lo relevante de utilizar ese indicador estriba en que, desde nuestra perspectiva, muestra una relación de tipo causa-efecto. Lo anterior, bajo la premisa de que un infante al nacer saludable o en este caso no fallecer en el parto, es causa de las atenciones y cuidados que obtuvo la madre durante su etapa de embarazo, como consultas regulares con el médico familiar, el ginecólogo, el internista, etc. Así, el efecto, precisamente, deriva en el nacimiento saludable del bebé.

Por lo que es sumamente importante que dicho indicador con el tiempo disminuya preferentemente a niveles muy cercanos a cero, puesto que ello inequívocamente señalaría que las madres tienen cobertura médica, asisten regularmente a sus citas y la atención hacia ellas es de calidad. En relación al valor del cálculo obtuvimos una tasa de 2.4 %, es decir, de cada cien mil infantes que nacen en Empalme, al menos dos fallecen en el momento del nacimiento. Aunque se puede considerar como bajo el resultado, interpretando que la vida es el derecho humano más inalienable que tenemos las personas, no debería de fallecer ningún ser humano al momento de nacer, puesto que se trunca ese derecho fundamental.

En relación a su incidencia, dos AGEB situados en colonias periféricas, muestran una tasa mayor al promedio (3.1 y 2.8), lo cual también es una muestra de la desigualdad que se exhibe al interior del municipio en términos de desarrollo humano, en este caso asociado al acceso a la salud (véase Figura 11).

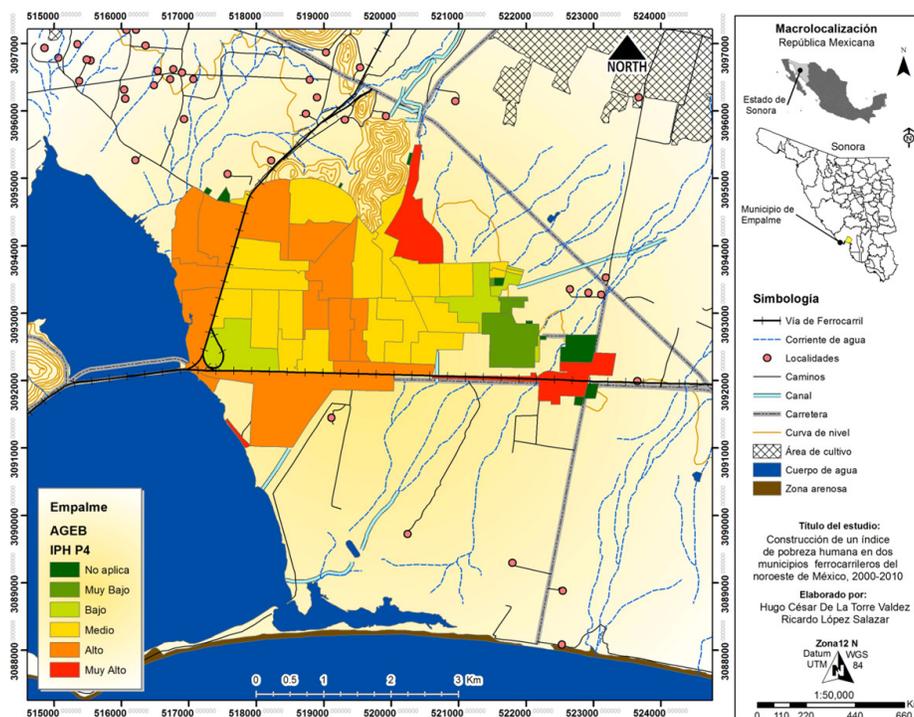


Figura 11. Acceso a salud, Empalme, 2010. Fuente: elaboración propia.

Descripción sobre Planes de Desarrollo Municipal

El diseño estructural de los planes

El marco estructural de los planes de desarrollo exhibe elementos comunes, por un lado, muestran una descripción puntual sobre el contexto normativo a partir de lineamientos sobre el ejercicio de la planeación. A partir de ello, se contemplan los elementos particulares y complejos de cada estado. Por otro lado, se incluyen las palabras textuales de los dirigentes municipales, los cuales denotan de forma operativa la estrategia a continuar para ligarlo a las necesidades de cada población.

Posterior a ello, se realiza una caracterización de las actividades económicas de la región más representativas localizadas en los municipios, asimismo se muestran las tendencias sociodemográficas y los atributos geográficos como forma de exponer el potencial o área de oportunidad que se desarrolla en la gestión, así como también la partición del municipio en materia de servicios. Es aquí donde se expone el propósito general de las nuevas administraciones al momento de dar inicio a su periodo de operación, quedando plasmada la proyección de sus labores respecto a la prioridad que prestan.

Objetivos de política y diagnóstico de la pobreza

La exposición del diagnóstico sirve como base para presentar e identificar las principales problemáticas del contexto social, estos se estipulan a través de ejes prioritarios de la administración. Asimismo, se incluyen líneas estratégicas en materia de política pública para plantear el modo en cómo se harán operativos los ejes prioritarios. A su vez los ejes de acción se abocan de manera directa a la finalidad de las metas propuestas en función del problema expuesto. Es así como los PDM procuran involucrar la concepción del desarrollo en todas sus dimensiones. La participación del sector público relacionado con servicios, seguridad y obras representan las líneas de acción con mayor frecuencia empleadas en los dos casos de estudio. Pero si nos enfocamos a combatir a la pobreza, únicamente se encuentra en el Plan de Desarrollo Municipal de Nuevo Casas Grandes (2010-2013) una

concepción de la problemática como eje prioritario para poder lograr el equilibrio social en materia de desarrollo. No obstante, en los dos casos, los planes municipales no contemplan un diagnóstico profundo o una cuantificación que muestre la gravedad del contexto del territorio, lo cual se reduce a tratar de enarbolar las expectativas parciales de cada escenario (ver Tablas 5 y 6).

Tabla 5.

Ejes de política de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y diagnóstico de la pobreza en Nuevo Casas Grandes, 2004-2016

Nuevo Casas Grandes	PDM (2004-2007)	PDM (2007-2010)	PDM (2010-2013)	PDM (2013-2016)
Ejes de política	1. Salud	1. Desarrollo humano	1. Desarrollo social	1. Salud
	2. Servicios públicos	2. Desarrollo social	2. Asistencia social del DIF municipal	2. Desarrollo social
	3. Actividad económica	3. Desarrollo económico	3. Combate a la pobreza	3. Desarrollo rural
	4. Gobierno	4. Desarrollo regional	4. Seguridad pública	4. Obras públicas
	5. Estructura y organización de la administración municipal	5. Justicia y seguridad	5. Protección civil	5. Fomento económico
	6. Seguridad pública	6. Cultura y calidad educativa	6. Derechos humanos	6. Comercio y servicios
	7. Fomento económico		7. Organizaciones civiles	7. Desarrollo urbano
	8. Obras públicas		8. Salud	8. Educación
	9. Desarrollo social		9. Atención a grupos vulnerables	9. Seguridad pública
Diagnóstico de la pobreza	No se encuentra un diagnóstico específico, pero destaca la necesidad de mejorar en los aspectos de la salud, sector económico primario, seguridad pública	El plan especifica que el nivel de vida en el municipio ha mejorado notablemente, un alto porcentaje de la población de las zonas rural y urbana están siendo atendidos en forma integral.	El plan señala que en el municipio es necesario la pronta búsqueda de soluciones a las demandas sociales que permitan mejorar la calidad de vida de quienes más lo necesitan.	No se encuentra un diagnóstico específico, pero se enfatiza la necesidad de proporcionar a la comunidad un ambiente de oportunidad para desarrollarse promoviendo el bienestar social e integral a los grupos más vulnerables.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6.
Ejes de política de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y diagnóstico de la pobreza en Nuevo Casas Grandes, 2003-2015

Empalme	PDM (2003-2006)	PDM (2006-2009)	PDM (2009-2012)	PDM (2012-2015)
Ejes de política	1. Desarrollo social	1. Gobierno	1. Seguridad pública	1. Empalme Moderno y Competitivo
	2. Obra pública	2. Economía	2. Desarrollo sustentable	2. Empalme Incluyente y Solidario
	3. Buen gobierno	3. Finanzas Públicas	3. Desarrollo humano y económico	3. Empalme Seguro
	4. Seguridad Pública	4. Desarrollo humano	4. Finanzas públicas eficientes	4. Empalme por la Alianza Educativa
	5. Desarrollo Económico	5. Seguridad	5. Salud	5. Empalme Saludable
			6. Desarrollo rural	6. Empalme con Administración Eficaz y Transparente
			7. Protección civil	
			8. Acción cívica y cultura	
Diagnóstico de la pobreza	Sin diagnóstico, solo precisa que el municipio tiene retos importantes en la mejora del bienestar de sus habitantes.	El plan específica que el nivel de vida en el municipio se encuentra en un momento delicado y que es necesario atender a la población vulnerable.	Se pretendía atender a la población vulnerable del municipio a través de programas de asistencia social	Sin diagnóstico, solo señala que es necesario una mayor participación y solidaridad de la población del municipio en la resolución de problemas asociados el bienestar

Fuente: elaboración propia.

Cómo se proponen los municipios combatir a la pobreza

Cada uno de los objetivos que se vinculan a reducir las condiciones de pobreza abrazan un propósito común asociado a regular las circunstancias precarias de las personas. Las diferencias radican en el tipo de estrategias que de ellas emanan para cumplir la finalidad, no obstante, en muchos casos se dirigen a atender objetivos asistenciales, los cuales se plasman en recursos de primera necesidad como los son despensas o ayudas alimentarias derivadas de lineamientos de políticas públicas más generales. Por otra parte, también se incluyen iniciativas dirigidas a fomentar mecanismos como el autoempleo y reactivación de sitios estratégicos dentro de la urbanidad, las cuales tengan un impacto o representen un símbolo dentro de la comunidad.

Por tanto, es difícil establecer, de manera tangible o visible, la factibilidad de los mecanismos en materia de política pública encargadas de reducir la pobreza. La mayoría de los elementos que se analizan solo responden a aspectos positivos de intervención en el corto plazo, sin que pueda concretarse un proceso de regulación que represente un esquema firme de operación para la correcta intervención y poder reducir los índices de pobreza.

El enfoque de los gobiernos locales dentro de los Planes de Desarrollo Municipal queda reducido por la falta de claridad por regular una problemática compleja sin presentar iniciativas que puedan sumergirse en el fenómeno a diferencia de los elementos que frecuentemente se utilizan a manera de discurso y como justificación instrumental. Inclusive, el manejo de conceptos claves como puede ser “desarrollo” aparece como insuficiente en cuanto a su comprensión tanto analítica como instrumental; de forma contraria se usa para interpretar expectativas que escapan dentro de la concepción teórico y que, replanteada por décadas dentro del plano científico, desembocando simplemente en cuestiones de fomentar el mantenimiento de la infraestructura, impulsar fuentes de trabajo, acceso a la salud, escolaridad, vivienda etc. En resumen, toda la amalgama de condiciones sociales y económicas que de forma casi perpetúa quedan inconclusas en cada periodo administrativo.

Análisis de las actividades económicas en Nuevo Casas Grande y Empalme

En la primera sección se describió cómo el ferrocarril representó una base significativa económica en los casos de estudio por casi un siglo. No obstante, la reforma del estado en materia de desmantelar y reducir la participación del sector público, propició que todas aquellas regiones dependientes de los organismos paraestatales, se adaptaran a nuevos entornos económicos, teniendo como reto la búsqueda de nuevas actividades económicas. En Nuevo Casas grandes, dentro del periodo 1999 y 2004, todos los sectores productivos tuvieron una reducción de sus unidades económicas totales, y donde se dieron casos significativos en ramos terciarios como área de servicios de esparcimiento culturales, deportivos y otros servicios los cuales se vinculan al desarrollo social, también el área de servicios educativos y de comercio al por mayor, el cual tiene a reducir el potencial tanto en formación de capital humano como en la cuestión económica concerniente a la comercialización y distribución dentro de las empresas. Asimismo, hubo incrementos poco significativos en el comercio al por menor el cual representa parte de la dinámica productiva a escala menor, así como también servicios profesionales, científicos y técnicos dentro del área de servicios especializados de empresas subcontratadas, servicios de salud y asistencia social asociado al marco de atención a la salud y bienestar de la población y, finalmente, un incremento significativo en servicios de apoyo a los negocios, respondiendo este último al contexto de transformación en proceso de reestructuración.

En el caso de Empalme, para los mismos años, se observa una ligera caída en los sectores de servicios inmobiliarios, servicios profesionales y comercio al por menor, mientras que se observa un incremento en el desarrollo de industrias manufactureras (maquiladoras) que llegan a emplear entre 7,000 a 11,000 personas, dependiendo de los meses del año asociados a la demanda de los productos finales de los cuales forman parte y un gran aumento en transportes, correos y almacenamiento, también asociado a la actividad maquiladora.

El Caso de Nuevo Casas grandes, dentro del periodo 2004-2009, se aprecia un incremento en la mayor parte de los sectores, resalta por ejemplo servicios financieros dentro del nuevo esquema de producción, también concerniente a servicios de esparcimiento culturales, servicios de salud y asistencia social y servicios educativos, los cuales rompen la tendencia anterior ante la caída visible en su participación. No obstante, cabe recalcar que en el sector transportes y correos, así

como en ser de apoyos a negocios sufre una caída significativa que contrasta la recuperación que presenta los ramos productivos anteriormente mencionados. En el caso de Empalme, se observa un aumento en todos los sectores, donde destacan las industrias manufactureras, servicios de alojamiento temporal y servicios profesionales, científicos y técnicos (véase Tabla 7).

Tabla 7.

Unidades económicas, Nuevo Casas Grandes y Empalme, 1999-2009

	1999		2004		VARIACIÓN ENTRE 1999 Y 2004		2009		VARIACIÓN ENTRE 2004 Y 2009	
	Nuevo Casas Grandes	Empalme	Nuevo Casas Grandes	Empalme	Nuevo Casas Grandes	Empalme	Nuevo Casas Grandes	Empalme	Nuevo Casas Grandes	Empalme
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Industrias manufactureras	232	106	173	127	-25.43%	19.81%	227	201	31%	58%
Comercio al por mayor	63	31	44		-30.16%		57	26	30%	
Comercio al por menor	828	630	909	610	9.78%	-3.17%	986	659	8%	8%
Transportes, correo y almacenamiento	/	9	15	20		122.22%	11		-27%	
Medios masivos	/	/								
Servicios financieros y de seguros	12	/	12		0.00%		25	15	108%	
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles y tangibles	30	20	28	18	-6.67%	-10.00%	33	27	18%	50%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	51	12	60	11	17.65%	-8.33%	74	17	23%	55%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	14	/	18	20	28.57%		17	30	-6%	50%
Servicios educativos	27	/	17	14	-37.04%		25	14	47%	0%
Servicios de salud y de asistencia social	60	/	69	37	15.00%		106	45	54%	22%
Servicios de esparcimiento culturales, deportivos y otros servicios	24	12	10		-58.33%		19	22	90%	

Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	141	/	134	107	-4.96%		177	193	32%	80%
Otros servicios excepto actividades del gobierno	403	177	356	176	-11.66%	-0.56%	448	247	26%	40%
	1885	997	1845	1140	-2.12%	14.34%	2205	1496	20%	31%

Fuente: elaboración propia con información de los Censos Económicos, INEGI.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, el surgimiento de poblaciones vinculadas a actividades productivas de alto nivel, como lo es el funcionamiento del Ferrocarril del Pacífico en el caso de Empalme, Sonora y el de la Sierra de Chihuahua en Nuevo Casas Grandes, le imprimió un impulso trascendental a ambas localidades para favorecer su crecimiento y desarrollo. Así, buena parte de las actividades económicas, entre las que resaltan las agrícolas, las de comercio y, en cierta parte, el turismo y la industria convergieron y giraron en torno a la actividad ferroviaria en los municipios de estudio. Si bien, en este punto hay que señalar que, para Empalme, la derrama económica provocada por el ferrocarril era mucho mayor a lo observado en Nuevo Casas Grandes, sobre todo, por lo estratégico e importancia de los Talleres albergados en dicha ciudad, que incluía la reparación de máquinas, tapizado, reconstrucción de motores y componentes electrónicos, así como toda la logística de distribución de mercancías provenientes de las actividades agrícolas de Sinaloa e industriales de Hermosillo. Lo anterior, se reflejó en las considerables tasas de empleo que alcanzó el ferrocarril en Empalme, que en su punto más álgido se situó en alrededor de 3,500 trabajadores, fue uno de los ramales más importantes de todo el ferrocarril del pacífico.

Por su parte, como señalamos, en Nuevo Casas Grandes, la actividad en cuestión también importante para el devenir económico y de desarrollo de la ciudad, pero sin alcanzar los grados de Empalme. Sin embargo, ello no parece haber incidido de manera notable en la trayectoria de crecimiento y desarrollo de la ciudad, por el contrario, Nuevo Casas Grandes exhibe una dinámica económica un poco más favorable que Empalme. En la actualidad, para Empalme, la principal fuente de empleo lo generan las maquiladoras Tetakawi, que cubren diferentes aspectos desde

el ensamble de arneses para automóviles, elaboración de implementos médicos como sondas, batas, etc., así como otros componentes electrónicos para computadoras. En términos de empleo, dichas maquiladoras alcanzan un poco menos de 10,000 trabajadores.

En tanto, que, para Nuevo Casas Grandes, se presenta una concentración de la economía hacia el sector terciario generando alrededor del 60 % del empleo, pero con una presencia importante de las actividades agrícolas como es la producción de nuez, chile, manzana, durazno, sorgo, algodón, por mencionar los cultivos más relevantes. Adicionalmente, también es preciso resaltar que la dinámica regional de Nuevo Casas Grandes (es el municipio más grande de un conjunto de municipios aledaños situados en promedio a 80 km), les imprime un impulso a sectores como el financiero, las agencias automotrices, instituciones de educación superior, e instituciones públicas y privadas de salud. Por lo que, es bastante común que un gran número de personas que habitan los municipios colindantes, se desplacen a la ciudad a realizar trámites gubernamentales, utilizar servicios financieros o automotrices, así como a comprar en los diversos comercios de la localidad.

De esta manera, podemos afirmar que la desaparición del ferrocarril en todas sus formas para Nuevo Casas Grandes y a nivel de pasajeros en Empalme (desaparecieron todos los talleres y dejó de ser un ramal trascendental como en el pasado) significó una reconfiguración de las actividades económicas de los dos municipios de estudio; el más afectado fue Empalme, puesto que dependía en mayor grado de la actividad ferroviaria y además la actividad sustituta en términos de generación de empleo, como lo han sido las maquiladoras no se han caracterizado por generar los niveles de sueldos, prestaciones y beneficios a escala social observados con el ferrocarril. Por su parte, en Nuevo Casas Grandes, cuenta con una serie de actividades económicas diversificadas asociadas a su posición estratégica a nivel regional, que le han permitido afrontar de una manera menos compleja el alejamiento de la actividad rielera.

En relación al tema de la pobreza humana, el índice que elaboramos indica que el valor general del IPH para Empalme es de 23.21 y para Nuevo Casas Grandes de 24. Es decir, en valores generales se observa un nivel mayor de pobreza humana para Nuevo Casas Grandes que para Empalme. Evidentemente, la diferencia entre ambos es marginal, por lo que el problema prácticamente manifiesta la misma incidencia para los dos municipios. En el apartado de los aspectos particulares que detonan la pobreza humana, encontramos diferencias notables entre ambos. Por ejemplo, en

Empalme, los servicios básicos al interior de la vivienda son un problema notable de acuerdo al valor del indicador, mientras que, para Nuevo Casas Grandes, la población de 15 años o más con primaria incompleta en contraposición es el problema mayor que influye de forma negativa en el resultado general del IPH. Clarificando lo anterior, mientras que, para Empalme, la escases de servicios básicos adecuados al interior de la vivienda son el problema principal del municipio, para Nuevo Casas Grandes, es necesario fortalecer el acceso a la educación sobre todo de aquellas personas que tienen 15 años y más y aún no cuentan con la primaria completa.

En relación a cómo los municipios a través de los gobiernos locales han afrontado el problema de la pobreza desde lo local, existe una notable coincidencia hacia que ambos municipios no parecen prestarle importancia a dicho fenómeno. Al menos, a nivel de los Planes de Desarrollo Municipal que analizamos, dicho aspecto (combate a la pobreza) no se ha logrado posicionar como un puntal o eje de política pública dentro de los PDM. Se reconoce que las ciudades atraviesan por tiempos complejos que han impactado el nivel de vida de sus habitantes, pero no se profundiza en las causas, las implicaciones y todo el mosaico de interrelaciones internas y externas que han detonado el problema de la pobreza. En adición, las estrategias y acciones orientadas al combate de la misma se agotan en la distribución de asistencias sociales como las despensas, cobertores en temporada de invierno, algunos vales de medicinas, y gestión a nivel federal para la distribución de los recursos de los programas como Prospera o 65 y más. Es decir, los distintos gobiernos locales de los municipios en cuestión han mostrado un escaso interés por combatir a la pobreza, y muestran una inclinación mayor por el desarrollo de otras actividades como la provisión de seguridad pública y servicios de recolección de basura, agua potable, así como la realización de algunas obras de infraestructura, principalmente orientadas a la pavimentación de calles y avenidas.

Lo descrito, anteriormente, tiene una explicación relativamente sencilla, que creemos, recae en la primacía de la inmediatez sobre el diseño e implementación de acciones de largo plazo, y su asociación a la evidente falta de recursos financieros y humanos que afrontan los municipios en cuestión y buena parte de los mismos en el país. Dicho de otra manera, más clara, se exhibe la debilidad institucional del municipio que, a pesar de ser la unidad administrativa más cercana a los ciudadanos, paradójicamente, es la más desfavorecida en cuestión de herramientas fiscales y diseño institucional que deriva en su escaso peso en el gasto público ejercido en

comparación con sus contrapartes, entidades federativas y la federación. Así pues, con base en dicha debilidad institucional, tampoco resulta sorprendente que las iniciativas municipales se concentren en intentar resolver o mitigar problemas menos complejos y estructurales que la pobreza, la cual cabe decir, es un fenómeno estructural que tiene implicaciones en todos los niveles de la sociedad.

Por lo que, para generar acciones de política pública emanadas desde las localidades es necesario, primeramente, la incorporación del problema como un eje toral en la Agenda Pública, particularmente en los Planes de Desarrollo Municipal y, posteriormente, mediante el establecimiento de planes y programas transversales a todas las dependencias que componen a las administraciones locales. Asimismo, la participación activa y democrática de organizaciones de la sociedad civil, así como de las colonias y los barrios identificados con las mayores tasas de incidencia de pobreza y marginación, debe ser una condición *Sine qua non* para la consecución de un plan que pretenda ser exitoso. Por lo que el reto es mayúsculo, y solo resta decir, que las acciones propuestas solamente representan un primer paso, pequeño, limitado, pero que ante la magnitud del problema debería ser explorado.

Notas al pie:

¹ Proyecto de Incorporación de Nuevos Profesores de Tiempo Completo, PRODEP. CLAVE: UACJ-PTC-310. DSA/1035/14/7303.

² El general Porfirio Díaz, fue un fuerte impulsor del ferrocarril, además de que lo asoció con la modernización del país, también gobernó México por más de treinta años.

³ El AGEB se ajusta, en lo posible a los límites municipales y estatales de la división político-administrativa del país.

⁴ La población que obtiene menos de 1 y 2 salarios mínimos de ingreso al día se caracteriza por ser la más vulnerable en términos económicos.

⁵ La única medición efectuada por el PNUD de la ONU, registró a nuestro país con un IPH de .09.

⁶ Una parte de esta sección se basa en López Salazar y De La Torre (2016).

Bibliografía

- Collado, M. D. (2016). Thomas Braniff y la construcción del ferrocarril. *Mirada Ferroviaria*, 26(5).
- González, J. D. (2018). El transporte ferroviario. H. Camara de Diputados, LVIII Legislatura. México: CESOP.
- Grunstein, A. (2008). A un siglo de la consolidación: nueva evidencia documental sobre el nacimiento de los ferrocarriles nacionales de México. C. N. Ferrocarrilero, Ed. México: *Mirada Ferroviaria* (06).
- INEGI (2010). Censo General de Población y Vivienda. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Juárez, P. (2014). Los ferrocarriles y el maderismo 1910-1913. *Mirada Ferroviaria*. Recuperado de: http://www.chihuahuamexico.com/index.php?option=com_content&task=view&id=6139&Itemid=30
- López, H (2006). "Ferrocarriles Mexicanos: del monopolio de estado al oligopolio privado y extranjero". Agenda para la reforma del Estado. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/28.pdf>
- Mireles, A. L. (2005). Desarrollo regional y cultural del estado de Chihuahua. Archivo de la biblioteca municipal, Nuevo Casas Grandes.
- Plan de Desarrollo Municipal, Empalme (2003-2006). Presidente. Juan Manuel Saucedo Morales.
- Plan de Desarrollo Municipal, Empalme (2006-2009). Presidente. Samuel Rodríguez Sánchez.
- Plan de Desarrollo Municipal, Empalme (2009-2012). Presidente Javier Caraveo Rincón.
- Plan de Desarrollo Municipal, Empalme (2012-2015). Presidente Héctor Moisés Laguna Torres
- Plan de Desarrollo Municipal, Nuevo Casas Grandes (2004-2007). Presidente Orlando Polanco Rascón.
- Plan de Desarrollo Municipal, Nuevo Casas Grandes (2007-2010). Presidente Jesús Manuel Pendones.
- Plan de Desarrollo Municipal, Nuevo Casas Grandes (2010-2013). Presidente Luis F. Coboss
- Plan de Desarrollo Municipal, Nuevo Casas Grandes (2013-2016). Presidente Rodolfo Soltero Aguirre.
- Programme, U. N. Human Development Report (1997). Estados Unidos: Oxford University Press.



- Salazar, R. L. y Valdéz, H. D. (2016). Un índice de pobreza para Nuevo Casas Grandes. *Chihuahua Hoy*, 14, 18-26.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. Estados Unidos: Oxford Economic Papers, 35(2), 69-153.
- Zamorano, E. (1984). Historia del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico. Memoria del VIII Simposio de Historia y Antropología, pp. 301 - 317, 1984. Universidad de Sonora, Departamento de Historia y Antropología