

# ANEXO 6



## INTRODUCCIÓN GENERAL: ANÁLISIS Y DEBATES SOBRE LA POBLACIÓN DE MÉXICO A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Éste es un libro que trata sobre el pasado y el presente demográfico de México, pero también busca aproximarse al futuro, con el fin de dar elementos para diseñar el porvenir. La idea es prepararse para las décadas venideras e identificar situaciones indeseadas a fin de encontrar posibles alternativas. El mundo del año 2050 será lo que hagamos de él desde hoy. Hay hechos demográficos a los que nos podemos anticipar, los cuales no pueden cambiar rápidamente, pues tienen su propio ímpetu. Tal es el caso de la población y su estructura por edades. No es posible modificarlas en un plazo breve, a no ser que ocurran catástrofes naturales, guerras o epidemias.

Sabemos sin temor a equivocarnos que al comenzar el segundo decenio del siglo XXI el mundo llegará a 7 000 millones de personas. Los primeros 1 000 millones de habitantes se alcanzaron en 1850, los siguientes 1 000 llegaron menos de un siglo más tarde, en 1930. Los 3 000 millones se registraron en 1960. El ritmo de crecimiento demográfico se mantuvo acelerado y los 4 000 millones se alcanzaron en 1974. En 1987 la población del mundo llegó a 5 000 millones y en 1999 se estimaron 6 000 millones de personas. Cada 12 años o un poco más, la población del planeta se incrementa en 1 000 millones. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su hipótesis media, de seguir las tendencias demográficas en menos de 40 años tendremos que construir otro mundo similar al de 1987; es decir, para 2045 seremos poco más de 10 000 millones de personas. Todo lo que se ha construido a lo largo de la historia de la humanidad tendría que volver a realizarse en tres o cuatro décadas.

En lo que respecta a nuestro país, según cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima que en el año 2010 contará con una población de poco más de 108 millones de personas. Este hecho lo coloca en el decimoprimer lugar entre los países más poblados del mundo. La tasa de crecimiento demográfico pasará de 3.4% anual en 1970 a 0.8% en el año 2010, lo que significa que, de mantener ese ritmo, la población se duplica-

rá en periodos de 90 años. Hemos roto el círculo del crecimiento demográfico acelerado, pero ahora habrá que prepararse para la implosión demográfica. La esperanza de vida actual es de aproximadamente 75 años y el número promedio de hijos por mujer, al final de su vida reproductiva, es de alrededor de dos, lo que significa que se está cerca de alcanzar el nivel de reemplazo. Se estima además que en 2005 emigraron del país alrededor de 580 000 personas, una cifra ligeramente superior a los que murieron en ese año (cerca de 501 000). Es decir, que en la actualidad la población mexicana parece perder más efectivos debido a la emigración a Estados Unidos que a la tasa de mortalidad.

En el contexto anterior, en esta obra se analiza y reflexiona sobre diferentes temas de interés en torno a la población mexicana. Nuestro objetivo en este capítulo introductorio es destacar la relevancia de los distintos objetos de estudio, puntualizar los principales debates, señalar el tipo de metodologías y datos estadísticos utilizados, así como subrayar los hallazgos de la investigación reciente. Los autores de los capítulos que integran el libro son representantes de muy variadas trayectorias teóricas y metodológicas, por lo que el libro es rico en enfoques y resultados. Buscamos motivar la lectura de este conjunto de trabajos, donde se ha hecho un esfuerzo especial por dar a conocer el estado actual de los fenómenos de población a comienzos del siglo XXI.

#### PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS, ENVEJECIMIENTO, SALUD Y MORTALIDAD

El panorama presente y futuro de la población del país es el tema central del capítulo de Manuel Ordorica, “Las proyecciones de la población hasta la mitad del siglo XXI”. El autor profundiza en las proyecciones demográficas hasta el año 2050, pero para darle contenido y significado repasa las tendencias de fecundidad, mortalidad y migración internacional durante el siglo XX. Un aspecto importante de su recuento es la ubicación del momento en el que se establecen las metas de reducción del crecimiento poblacional a comienzos de la década de 1970, en el marco de una política que Ordorica considera orientadora de la planificación en el terreno demográfico, más que como un conjunto de normas que se establecieron de manera permanente e inamovible. Asimismo, le interesa señalar los logros obtenidos en este renglón, pero también le preocupan los múltiples rezagos existentes en lo tocante a la calidad de vida de los mexicanos. Desde esta pers-

pectiva, nos recuerda que ahora tenemos familias más pequeñas, pero que éstas no viven mejor. El análisis y las conclusiones del capítulo están sustentados principalmente en datos elaborados por el autor y por el Conapo.

Ordorica también plantea de manera pormenorizada la manera en que nuestra población seguirá creciendo por algunos años en términos absolutos, aun cuando su ritmo de aumento se haya hecho más lento. Estos números y los cambios en la estructura por edades definen un impresionante abanico de demandas futuras. En este texto se profundiza particularmente en los efectos del cambio demográfico en el terreno educativo, habitacional, de la salud y el empleo. Es posible encontrar aquí ejemplos concretos que pueden facilitar los ejercicios de prospectiva que son tan necesarios para intentar satisfacer estas demandas.

El siglo xx fue de crecimiento demográfico y el siglo xxi será caracterizado por el envejecimiento, el rápido incremento de la población en edad de trabajar y la fuerte migración a Estados Unidos. Ordorica nos recuerda que la transición demográfica ha sido muy acelerada en México, pues en pocos años tuvimos una población predominantemente joven y también en poco tiempo esta será primordialmente vieja. Al inicio no hubo suficiente tiempo para programar y satisfacer las demandas de esa población joven y hoy ya quedan pocos años para atender las demandas de los importantes grupos en edad avanzada. Corremos el peligro de que el futuro nos alcance, si es que no tomamos las medidas necesarias para enfrentar uno de los más importantes desafíos del siglo que se inicia.

Según Roberto Ham, el estudio y la acción sobre la vejez se puede organizar en tres grandes áreas: atención a la salud, seguridad económica y relaciones sociales y familiares. En su capítulo, “Envejecimiento demográfico”, nos indica que las enfermedades relacionadas con la senectud poblacional (enfermedades metabólicas, como la diabetes, cardiovasculares y mentales) no son inmediatamente letales, pero son incurables, progresivas y pueden provocar incapacidades de diversos tipos, que amenazan seriamente la calidad de vida de las personas ancianas y sus familias. Además, las intervenciones médicas que buscan controlar estas enfermedades requieren de atención continua y los medicamentos que se utilizan son extremadamente costosos. Contamos ya en México con instrumentos de medición como la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento (Enasem), que nos permite calcular los años promedio que la población anciana probablemente pase en estados de buena, regular y mala salud. Por ejemplo, a inicios del presente siglo se estimaba que a la edad de 60 años los hombres

habrían de vivir 23.4% del resto de su vida en buenas condiciones, 70.9% con regular salud y 5.6% con mala salud. Los porcentajes para las mujeres eran de 16.3, 76.8 y 6.5%, respectivamente. Consideramos que estas cifras constituyen puntos de partida valiosos para precisar la magnitud de los retos que plantea el envejecimiento demográfico a nuestros sistemas de salud.

Roberto Ham dedica, asimismo, buen espacio de su capítulo a discutir las opciones existentes para el sostén económico de las personas en edad avanzada. Éste puede provenir de la ayuda familiar, de pensiones estatales o privadas, así como de ahorros personales, los cuales operarían en una minoría de los casos. Le interesa en particular discutir las ventajas y limitaciones de los sistemas de pensiones de “beneficios definidos”, en comparación con los denominados de “contribuciones definidas o ahorro individual”. Desde su punto de vista, la causa principal de las dificultades económicas de la seguridad social en el país ha sido la concesión de pensiones sin considerar los costos a largo plazo. Este autor mantiene al mismo tiempo una posición muy crítica sobre los cambios adoptados en el IMSS y el ISSSTE hacia la capitalización individual. Analiza en esta dirección los elevados costos administrativos y los márgenes de utilidad, los costos de la transición, así como el elevado riesgo de que el sistema recaiga en las finanzas públicas, entre otros aspectos. Sostiene que al implantar la capitalización individual se abandonan los principios sociales y se acentúa la desigualdad.

En la búsqueda de nuevos paradigmas, Ham apunta que es preciso abordar y elaborar esquemas generales con los siguientes componentes: pensión universal financiada públicamente; planes obligatorios de carácter contributivo con el beneficio definido de una pensión mínima; esquemas de contribuciones definidas para los trabajadores con mejores niveles de salarios, los cuales pueden administrarse en forma privada o pública; ahorros individuales voluntarios y planes de pensiones complementarios por parte de las empresas, que permitan acumular recursos administrados de manera privada. La combinación de este tipo de propuestas supone adaptaciones de carácter mayor, aunadas a cambios de actitud y de gestión. En todas ellas hay que tomar en cuenta a las generaciones más jóvenes, pues son éstas las que en el futuro previsible llevarán la carga mayor. Este capítulo ofrece abundante información y debate de propuestas en torno al porvenir demográfico en su conjunto, pero también análisis detallados sobre el pasado, presente y futuro de fenómenos poblacionales específicos como es el caso de la mortalidad.

En su capítulo, “La evolución de la mortalidad: pasado, presente y futuro”, Alejandro Mina examina distintos indicadores de la mortalidad y le interesa desglosar la situación de hombres y mujeres de diferentes grupos de edad: niños, adolescentes y jóvenes, adultos jóvenes, maduros y mayores (60 años o más). El lapso objeto de estudio es muy amplio, pues abarca todo el siglo xx y se extiende hasta la mitad del xxi, mediante el análisis de las proyecciones de la mortalidad existentes. Un aspecto que cabe destacar es la comparación de las defunciones registradas por diferentes causas y grupos de edad en los años que van de 1980 y 2005.

El mejor ritmo de crecimiento en la esperanza de vida en México se obtuvo de 1930 a 1960, pues en este periodo dicha esperanza se incrementó 22 años, es decir, pasó de 36 a 58 años. Luego, estas ganancias fueron más moderadas en las décadas siguientes. En 1990 la esperanza de vida en el país alcanzó los 70 años y en 2005, los 74. Con respecto al futuro, se proyecta que en el lapso 2010-2050 se ganen 6.5 años y que la esperanza de vida a mitad del siglo xxi sea cercana a los 81 años. Mina, al igual que los autores anteriores, explora la posibilidad de que se eleve aún más la esperanza de vida al nacimiento, pero nos recuerda las dificultades que se siguen enfrentando para controlar las enfermedades silenciosas, como son la diabetes y las cardiovasculares. En todo caso, considera que es indispensable la unión de esfuerzos entre diversas instituciones de salud para que pueda alcanzarse la esperanza de vida al nacimiento cercana a los 80 años proyectada al año 2050.

La pauta de mortalidad mexicana ha mostrado un abatimiento paulatino de las enfermedades infecciosas y parasitarias y una progresiva concentración de las defunciones por padecimientos crónicos y degenerativos. No obstante lo anterior, todavía son altas las tasas de mortalidad por afecciones perinatales, anomalías congénitas, enfermedades respiratorias e infecciosas y parasitarias en los menores de un año. En la edad preescolar y escolar, la mortalidad por accidentes es la más importante, aunque ha disminuido su incidencia y es más frecuente entre los niños que entre las niñas. También hay que hacer hincapié en que la mortalidad por accidentes y lesiones intencionales es muy elevada entre los adolescentes y jóvenes, y que se han incrementado las muertes por enfermedades infecciosas y parasitarias entre los varones de 25 a 44 años de edad, en gran parte debido al aumento del vih/sida. Después de los 45 años de edad, destacan entre las causas de muerte las enfermedades digestivas —como la cirrosis y las enfermedades crónicas del hígado, relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas—,

así como el aumento considerable de la mortalidad por diabetes, la cual se ha convertido en la primera causa de muerte en el país. Entre los adultos mayores de 60 años siguen cobrando especial relevancia las muertes por enfermedades cardiovasculares y tumores malignos.

El análisis de la mortalidad refleja las patologías que afectan de manera más severa la salud de la población y el estudio complementario de la morbilidad nos indica aquellas condiciones de salud que ocasionan las mayores demandas de servicios y, por ende, las necesidades más apremiantes en materia de planeación de la atención médica. En el capítulo 4, “Los desafíos de la atención a la salud”, Rosario Cárdenas examina la información estadística compilada y publicada por la Secretaría de Salud sobre egresos hospitalarios, la cual constituye la única base de datos disponible. Esta fuente de datos permite la identificación de prioridades de salud para los grupos más vulnerables de la población, la planeación de intervenciones y programas, así como la evaluación de sus posibles resultados.

Al igual que en el caso de la mortalidad, la mayoría de los servicios hospitalarios que prestó en 2005 la Secretaría de Salud corresponde a patologías no transmisibles; sin embargo, padecimientos que de otra forma no se revelan como de gran prioridad aparecen al examinar la información sobre morbilidad hospitalaria. En este capítulo, Cárdenas ofrece estadísticas detalladas para hombres y mujeres de diferentes grupos de edad sobre tuberculosis, VIH/sida, dengue, enfermedades infecciosas intestinales, respiratorias agudas, distintos tipos de cánceres, diabetes, epilepsia, enfermedades hipertensivas, isquémicas del corazón y cerebrovasculares, así como la morbilidad relacionada con los abortos, malformaciones congénitas, traumatismos intracraneales, quemaduras y corrosiones y envenenamiento. La información analizada pone de manifiesto el efecto de la incorporación de vacunas y antibióticos, pero también el resultado de un desarrollo desigual de la sociedad. Para mejorar los niveles de salud es necesario transformar varias condiciones sociales, como serían la cobertura de servicios básicos, las barreras al acceso a la educación formal y a la utilización de la atención médica.

No hay que olvidar tampoco que la afectación de la salud de las mujeres embarazadas y la población neonatal continúa siendo uno de los problemas de salud pública más importante en el país. La mortalidad materna registrada en México es mucho mayor que la observada no sólo en países desarrollados, sino también en otros países latinoamericanos. La reducción de dicha mortalidad es la única que no se vislumbra como alcanzable entre las metas que el país se ha trazado como parte de la iniciativa de los Obje-

tivos del Milenio, propuesta por Naciones Unidas. Sin embargo, aun no se diseña una estrategia en este sentido que incluya aspectos médicos, de servicios y de colaboración interinstitucional, a fin de transformar las circunstancias adversas que enfrentan algunas mujeres frente a la reproducción.

Un padecimiento que merece una atención especial en este libro es el VIH/sida, tema que abordan Fátima Juárez y Cecilia Gayet en “El VIH/sida: un nuevo reto para la salud pública”. Las autoras indican que hoy esta epidemia en México se considera estable y concentrada, porque la transmisión ocurre en subpoblaciones con prácticas de mayor exposición al riesgo (hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores sexuales y personas que usan drogas inyectadas). Hasta diciembre de 2007, se habían registrado en México 115 651 casos de sida acumulados, pero habría que tener en cuenta el subregistro y el retraso en la notificación de los casos. La prevalencia de VIH en la población general se ha estimado en 0.3%, pero en algunos grupos específicos es mayor a 5%. En los reportes se advierte que se han infectado más los hombres, pero las infecciones en las mujeres han ido en ascenso; en 2005 se diagnosticaron 3.8 hombres por cada mujer.

Además de las características generales de las personas con sida, en el documento de Juárez y Gayet es posible encontrar un recuento detallado de la manera en que ha cambiado la vigilancia de la epidemia. Hacia el año 2000 se tornaba cada vez más evidente la importancia de conocer las prácticas productoras de riesgo en la población, en forma adicional a la captación del número de casos de sida. Las autoras afirman que el actual paradigma orientado a la prevención y pronóstico de la tendencia de la epidemia permite identificar las infecciones en un momento más cercano a su ocurrencia y de esa manera aporta información para el diseño de programas de prevención. En este contexto de “vigilancia de segunda generación” surgen nuevas metodologías para la generación de información, tales como el “muestreo por tiempo-lugar” o TLS (*Time/Location Sampling*) y el “muestro dirigido por entrevistados” o RDS (*Respondent Driven Sampling*), que es una versión modificada del “muestreo por bola de nieve”. Los resultados de un par de investigaciones llevadas a cabo con estos métodos en el país muestran que las parejas de los hombres que tienen sexo con hombres suelen ser ocasionales y que en dichas relaciones casi un quinto de los hombres no usó preservativo. En lo que concierne a las trabajadoras sexuales, la mayoría usa condón con sus clientes, pero muy pocas lo hacen con su pareja estable. Los hombres trabajadores sexuales tienen en muchos casos relaciones tanto con hombres como con mujeres y sólo uno de cada tres no usa condón con su



pareja estable. Es posible percibir que el uso del preservativo en estos grupos es relativamente alto; sin embargo, dado que las personas tienen un gran número de parejas, especialmente los hombres y mujeres trabajadores sexuales, el riesgo es muy alto entre aquellos que no se protegen. Un hallazgo general de estas investigaciones es el gran desconocimiento que existe de las formas de transmisión y prevención de la infección.

Finalmente, Juárez y Gayet abordan el estudio del sida en su dimensión de estigma y discriminación. Reportan las acciones tomadas por el Estado mexicano para capacitar a los profesionales de la salud contra la discriminación hacia los enfermos de VIH/sida, además de las campañas en los medios masivos. No obstante, reconocen que no se trata de una tarea fácil, pues significa cambiar algunos aspectos de los esquemas de socialización y las relaciones de poder y realizar esfuerzos de envergadura para lograr la aceptación de la diversidad.

#### UNIONES CONYUGALES, REPRODUCCIÓN, SALUD REPRODUCTIVA Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

Las uniones conyugales en México han experimentado grandes transformaciones. En el capítulo 6, “Hacia un nuevo modelo de nupcialidad”, Julieta Quilodrán nos explica que en la pasada centuria primero ganó importancia la doble institucionalización (civil y religiosa) de los matrimonios, pero que hacia el final del siglo ese proceso comenzó a revertirse. En la actualidad asistimos a la secularización y desinstitucionalización del matrimonio, pues ocurren menos matrimonios civiles y religiosos y solamente religiosos, y tienen lugar más matrimonios sólo civiles y uniones libres. No obstante lo anterior, de 10 uniones conyugales que tenían lugar en 2005, todavía poco más de cinco eran matrimonios civiles y religiosos, 2.5 eran matrimonios sólo civiles y 2.3 constituían uniones libres.

Además de la evolución de los distintos tipos de uniones, en el texto de Quilodrán se documenta que tanto los hombres como las mujeres mexicanas han retrasado su entrada a estas uniones conyugales, pero que dicha postergación ha sido mayor en el caso de las mujeres. Asimismo, aquí encontramos datos estadísticos que nos permiten apreciar la relativa rapidez con la que están teniendo lugar los divorcios y separaciones. Es relevante aclarar que los niveles de disolución marital en México continúan por debajo de los existentes en varios otros países de la región latinoamericana.

En este capítulo sobre la nupcialidad en México las y los lectores encontrarán también una interesante discusión sobre la posibilidad de que esté ocurriendo en el país una segunda transición demográfica, en la cual ganarían mayor espacio las decisiones individuales, en vez de las normas sociales tradicionales provenientes de los dictados de la Iglesia, el Estado y la familia. Por un lado, la autora nos señala que los cambios que encuentra, sobre todo los que tienen que ver con la mayor predilección por las uniones libres, son el mayor número de nacimientos fuera del matrimonio, la elevación de la soltería, con la consiguiente postergación de la edad a la unión y el aumento de la disolución voluntaria, y todos apuntan en la dirección de la ocurrencia de esta denominada “segunda transición”. Sin embargo, aclara que no se trata de procesos consolidados y, menos aún, de un modelo de nupcialidad equivalente al definido para países europeos y otros desarrollados. La postura de Quilodrán es que se presentan diferencias conceptuales y semánticas que nos apartan de este marco teórico. Un importante ejemplo en esta dirección está dado por lo que ocurre con las uniones libres, una peculiaridad de antaño en la nupcialidad latinoamericana. En nuestro caso estas uniones están presentes en las capas más empobrecidas de la población, más que en las más escolarizadas, como ahora ocurre en muchos países desarrollados. En suma, aunque el país está dejando atrás el modelo de gran estabilidad en la nupcialidad que lo ha caracterizado y aunque hay signos de transformación en el sentido de lo postulado por el modelo de la segunda transición demográfica, no es posible anticipar los mismos resultados.

Como bien apunta Quilodrán, la nupcialidad es hoy día un objeto de estudio en sí mismo, más que un aspecto intermedio en la comprensión de la fecundidad, como solía plantearse a mediados del siglo pasado. Por su parte, los procesos reproductivos también han experimentado transformaciones de mucha trascendencia y se han modificado a la vez las herramientas conceptuales y metodológicas con las que nos acercamos a su estudio.

En el siguiente capítulo “La salud reproductiva y las desigualdades en la población”, Ivonne Szasz y Susana Lerner ofrecen los resultados de un amplio diagnóstico sobre las relaciones entre salud reproductiva y condiciones de vida de diferentes grupos de la población mexicana. La salud, en términos reproductivos, significa que las personas son capaces de tener una vida sexual satisfactoria y segura, y que además tienen la capacidad de reproducirse y la libertad para decidir cuándo y cada cuánto tiempo. Los fenómenos que atañen a la salud reproductiva no son unívocos ni carentes de relaciones de poder y jerarquías; además, difieren por grupos sociales en

sus significados, en las prácticas y en los actores sociales y necesidades por atender. Asimismo, la autodeterminación de las personas y la participación ciudadana son un componente central de las políticas y programas en este campo.

Szasz y Lerner especifican las necesidades anticonceptivas de diferentes estratos socioeconómicos, así como las transiciones que definen la entrada a la vida sexual, la vida conyugal y la maternidad. También informan sobre las prácticas sexuales y la prevalencia de valores más restrictivos o permisivos sobre la virginidad, las relaciones sexuales y la fidelidad conyugal entre hombres y mujeres. Una sección importante de este capítulo se centra en las mujeres indígenas rurales y aquellas que experimentan embarazos en la adolescencia, dado que constituyen grupos poblacionales con necesidades especiales en salud reproductiva.

Una gran parte de las mujeres indígenas en zonas rurales marginadas no ha oído hablar de ningún método anticonceptivo ni los usa, aun en el caso de que se trate de métodos tradicionales. Las pocas que usan métodos modernos se concentran en aquellos médicamente controlados, como la esterilización femenina y el dispositivo intrauterino. Es menester destacar que una de las necesidades más apremiantes en materia de salud reproductiva para las mujeres indígenas rurales es la atención de emergencias obstétricas que permita la reducción de la mortalidad materna. Está también desatendida la prevención, detección y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (ITS). Otros problemas tienen que ver con las condiciones laborales del personal que las atiende y con las dificultades propias de prestar servicios médicos modernos en un contexto intercultural.

En lo que respecta a los embarazos en adolescentes, alrededor de 90% ocurre entre mujeres que ya se encontraban unidas maritalmente o que se unieron durante el embarazo. Este fenómeno se concentra en los estratos sociales más desfavorecidos, en las jóvenes con escasa escolaridad, en el medio rural, y entre aquellas que ya han dejado la escuela antes de embarazarse. Sobre este último aspecto, las investigaciones recientes indican que una mayoría (76%) de las jovencitas que se embarazaron en la adolescencia ya no estaba estudiando cuando esto ocurrió. Este hallazgo sugiere que no es el embarazo temprano el que limita las posibilidades de desarrollo escolar de muchas mujeres jóvenes, sino que esas oportunidades ya estaban limitadas de antemano. La escasa escolaridad, así como la falta de alternativas de desarrollo diferentes a la unión marital temprana aparecen como los factores explicativos del embarazo entre las adolescentes.

Este libro ofrece resultados de investigación sobre la salud reproductiva en México, así como también textos de índole reflexiva y documental sobre conceptos relacionados como es el de derechos reproductivos (derecho de toda persona a decidir si quiere tener hijos, así como el número de los mismos y el momento para hacerlo). En su capítulo, Juan Guillermo Figueroa aborda las principales vertientes de trabajo político y académico que han buscado “La construcción de la titularidad para el ejercicio de los derechos reproductivos”, tanto en el caso de las mujeres como en el de los varones. Lo que se persigue es examinar cómo se remontan las dificultades para el ejercicio de estos derechos. En lo que respecta a las mujeres, se trata de abusos e intromisiones en sus espacios de decisión, lo cual es un proceso histórico; en lo que toca a los varones, el recuento de Figueroa es de tipo discursivo, pues intenta legitimar teórica y políticamente la pertinencia de visibilizarlos en el ámbito reproductivo.

En la población femenina, se parte de denuncias explícitas de grupos de mujeres sobre las discriminaciones que sufren por el hecho de embarazarse y de ser socialmente las principales responsables del cuidado y la educación de los hijos e hijas. Figueroa nos señala que en este proceso se ha logrado cambiar leyes, definir acciones afirmativas y establecer tribunales para denunciar abusos, a la par que se han organizado grupos de mujeres para concientizar a los intérpretes de las leyes y a los programas gubernamentales, y además vigilar su trabajo cotidiano. En el caso de México, los lectores y lectoras interesadas encontrarán en este capítulo información sobre los cambios que han tenido lugar en las instituciones de gobierno, la medida en la que han adoptado la perspectiva de género, de salud reproductiva y la dimensión de los derechos de las mujeres, así como las transformaciones en las necesidades de la población y en los instrumentos de recolección de información que surgen en distintas instancias gubernamentales. Asimismo, consideramos relevantes los datos que se ofrecen sobre la creación de instancias que acompañan la vigilancia de los derechos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Arbitraje Médico e Instituto de las Mujeres, entre otros).

En lo que toca a los hombres, el escenario es muy complejo, ya que si bien se reconoce su capacidad para decidir sobre la reproducción, su significado no es tan evidente. Los hombres no viven los embarazos en su cuerpo y generalmente se supone que, por sus privilegios de género en sociedades patriarcales, no están excluidos de la toma de decisiones en el ámbito de la reproducción. Además, se supone que es impropio que deman-

den o que sean titulares de derechos reproductivos. En su caso, son recientes los esfuerzos para tratar de visibilizarlos en tanto seres humanos que se reproducen, que tienen necesidades, malestares y derechos. Sin embargo, los varones han guardado silencio en este sentido y esto sigue constituyendo un objeto de estudio pertinente.

Figueroa reconoce que la noción de derechos reproductivos pensada para los varones puede y ha sido criticada por las razones anteriores, pero esboza argumentos para seguir buscando su legitimación. En esa dirección, propone la categoría de “derechos humanos en la reproducción”, el cual podría englobar tanto a mujeres como a varones. Desde dicha categoría se podría cuestionar que el debate sobre derechos reproductivos se haya centrado en elegir cuántos hijos tener y cuándo, y que se hayan dejado de lado las condiciones básicas para poder tomar este tipo de decisiones.

En forma adicional al debate sobre la noción de derechos reproductivos, existe ya en el país un interesante cúmulo de investigaciones antropológicas y sociodemográficas acerca de las valoraciones y prácticas masculinas en los ámbitos de la reproducción y la anticoncepción. Olga Rojas, autora de algunos de estos estudios, nos comunica en su capítulo, “Hombres y reproducción”, varios hallazgos que llaman la atención. Nos indica que aparece de manera recurrente en diversos análisis que los varones mexicanos han cambiado en alguna medida las valoraciones sobre sus descendencias y su paternidad, pero que lo mismo no sucede en lo que respecta a sus percepciones y prácticas en torno a la anticoncepción.

Más que como una inversión o apoyo en la vejez, los hombres quieren hoy tener menos hijos para intentar ofrecerles mejores condiciones materiales y mayor escolaridad que las que ellos mismos alcanzaron. En este esfuerzo, los varones provenientes de sectores populares claramente expresan los costos económicos y la carga que esto representa. La hombría generalmente ya no se demuestra con la procreación de proles numerosas, pero en cambio se busca dar prueba de ella fecundando al primer hijo inmediatamente después de que se lleva a cabo la unión marital. Asimismo, persiste la importancia asignada a reproducirse en otro ser masculino, al que se le transmiten aprendizajes y experiencias, además del apellido, y también continúa arraigada la valoración de la paternidad en términos de la provisión material y económica. No obstante, se detectan algunos cambios entre las generaciones más jóvenes y más escolarizadas. Sobre todo en sectores medios urbanos está ocurriendo cierta flexibilización y ampliación del papel del padre; se han observado en estos grupos signos de involucramiento

en la crianza y en el cuidado de los hijos, así como relaciones físicas y afectivas más cercanas con ellos.

A pesar de todo lo anterior, los varones de nuestro país continúan opinando que la responsabilidad de evitar un embarazo recae primordialmente en sus cónyuges. Especialmente en las generaciones jóvenes no existe oposición alguna a la regulación de la fecundidad mediante el uso de la anticoncepción y se reportan acuerdos y negociaciones conjuntas con las parejas sobre el método que desean usar, así como sobre el número de hijos que quieren tener y su espaciamiento. Sin embargo, la población masculina muestra resistencia a utilizar métodos anticonceptivos que actúen sobre su cuerpo. Sigue muy vigente la percepción de que, dado que es en el cuerpo de las mujeres donde ocurren los embarazos, entonces es de ellas la responsabilidad exclusiva de regular la capacidad reproductiva.

#### MIGRACIÓN, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y POLÍTICAS DE POBLACIÓN

La actividad económica, así como los flujos migratorios internos e internacionales, se han visto notablemente influidos por el cambio en la estrategia de desarrollo económico que ha tenido lugar en nuestro país. Como sabemos, en el marco de la perspectiva global actual se privilegia la inserción en los mercados internacionales, el fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera, y se ha dejado en cierta medida atrás la promoción de la industrialización con bases nacionales y la expansión del mercado interno. En este contexto, Virgilio Partida, Brígida García y Edith Pacheco examinan en sus respectivos capítulos las transformaciones experimentadas en los mercados de trabajo urbanos y rurales, así como lo sucedido con la magnitud, dirección, intensidad y otros aspectos de los desplazamientos migratorios internos.

En el capítulo sobre “Migración interna”, Virgilio Partida lleva a cabo un análisis de largo plazo de este fenómeno, con el fin de destacar las diferencias que caracterizan los diferentes periodos históricos. Su base de información son los censos de población de 1970, 1990 y 2000, y el conteo de 2005. En su estudio se demuestra que los cambios en el modelo de desarrollo económico que experimentó México durante el pasado medio siglo han implicado marcadas transformaciones en el patrón de ocupación del territorio y una importante expansión del proceso de urbanización.

Las grandes metrópolis han dejado de ser el destino casi exclusivo del éxodo rural y ahora parten de ellas relevantes flujos que se asientan en

ciudades de menor tamaño. En particular, la capital de la nación se ha convertido en un fuerte polo de expulsión de población y su antigua atracción se esparce ahora en varias entidades federativas. Según nos muestra y fundamenta Partida en su trabajo, los destinos principales son ahora los estados de la frontera norte y Quintana Roo, lo cual evidencia la creación de empleos ligada a las industrias maquiladoras y a las actividades turísticas. La región fronteriza ha sido la única que ha mantenido saldos migratorios positivos a lo largo de los 40 años analizados, mientras que en las regiones del centro norte, oriente y sureste del país se ha reducido el número de residentes por efecto de la migración interna. Las mujeres fueron las más propensas a desplazarse hasta la primera mitad de los años sesenta, pero a partir de entonces la distancia entre hombres y mujeres en estos desplazamientos es apenas perceptible. Por último, se señala también una tendencia al rejuvenecimiento en la composición etaria de la migración interna al paso del tiempo.

Partida encuentra apoyo para la tesis de que la migración se dirige de las regiones menos desarrolladas hacia las más avanzadas, pero la conclusión de su estudio es bastante crítica de los resultados logrados. Los desplazamientos recientes en México distan de ser un recurso que le permita al individuo alcanzar el desarrollo de sus capacidades y la participación activa en la sociedad. Según el autor, este fenómeno sigue siendo una forma socorrida de buscar escapar de las privaciones de la pobreza y uno de los mecanismos que reproduce la explotación y la inequidad. Es impostergable romper este círculo vicioso y convertirlo en uno en el que la migración interna sea un factor determinante para la consecución del pleno desarrollo del país.

El análisis del mercado de trabajo también arroja resultados muy preocupantes. En “Población económicamente activa: evolución y perspectivas”, Brígida García demuestra la precariedad de las condiciones laborales vigentes, sobre todo en términos de ingresos e inexistencia de prestaciones y contratos. Esta autora basa principalmente su capítulo en la información que proporcionan las encuestas de empleo más recientes, tanto para el país como para las ciudades más importantes. Hay que tener presente que el desempleo abierto a nivel nacional continúa siendo relativamente reducido, pero que este fenómeno no debe concentrar la totalidad de la atención de aquellos interesados en el análisis y las políticas laborales. La escasez de alternativas suficientes y adecuadas para subsistir —y, en muchos casos, también la baja calificación— hace que en países como México se acepten

empleos muy poco satisfactorios o que se recurra al autoempleo. De ahí que sea preciso profundizar en las condiciones en que la población activa se emplea —o autoemplea—, conforme a distintos indicadores. A mediados de la década de 2000 los ingresos continúan bastante reducidos: alrededor de 60% de la fuerza de trabajo labora sin ningún tipo de prestaciones sociales y una cifra cercana a las tres cuartas partes de la población activa no tiene contratos de trabajo permanentes.

Las condiciones de trabajo no son las mismas a lo largo del territorio nacional. En términos relativos, ciudades nortenas como Chihuahua, Monterrey, Saltillo y Hermosillo ofrecen mejores posibilidades que las ubicadas en el resto del país. Estos centros urbanos se han visto beneficiados por las estrategias puestas en marcha bajo el modelo económico centrado en el fomento a las exportaciones y el intercambio con el exterior, pero también hay que recordar que pertenecen a regiones que ya habían tomado la delantera en el país de tiempo atrás. En lo que respecta a las grandes áreas metropolitanas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (conformada por el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México) presenta condiciones laborales en promedio más deficientes que Monterrey o Guadalajara, pero hay que tener en cuenta que existen diferencias marcadas en este particular entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, así como recordar el tamaño absoluto de la urbe y su importancia económica y política.

De la misma manera que en otros capítulos, García realiza al final del suyo un repaso de las políticas públicas en el terreno laboral y nos puntualiza que éstas aún son muy insuficientes ante la magnitud del problema que se afronta. Resulta perentorio ampliar y diversificar estas políticas y, sobre todo, cambiar la perspectiva para que los esfuerzos que busquen influir sobre la demanda de mano de obra tengan similar cabida a los que ahora se realizan para mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

Es usual en los estudios sociodemográficos sobre los mercados de trabajo que la atención se concentre en las áreas urbanas. Edith Pacheco ha buscado complementar esta perspectiva en sus últimos trabajos con análisis sobre las áreas rurales. En su capítulo, “Evolución de la población que labora en actividades agropecuarias en términos sociodemográficos”, aborda la evolución de la población rural en estrecha conexión con las transformaciones sectoriales que han acompañado los cambios en las estrategias de desarrollo económico. Estudia las estructuras por edad y sexo de diversos grupos ocupacionales agropecuarios y no agropecuarios; examina sus con-



diciones de trabajo y presenta la conformación de sus hogares, haciendo hincapié en la composición del ingreso, así como en otros aspectos socio-demográficos, como son el tamaño de las unidades domésticas, la edad de sus jefes y el número de ocupados por hogar.

Hacia finales del siglo *xx* todavía una cuarta parte de la población mexicana habitaba en contextos rurales y cerca de 15% de la mano de obra se encontraba inserta en el sector primario. En términos generales, la población es más joven en los contextos rurales, pero se observan estructuras mucho más envejecidas en algunos sujetos agropecuarios, como los pequeños productores (casi exclusivamente varones). Pacheco constata una situación de desigualdad marcada entre la fuerza de trabajo agropecuaria y la no agropecuaria. La primera refleja en su mayoría una dinámica de subsistencia generalizada, integrada por pequeños propietarios y trabajadores sin tierra. Sólo una proporción muy reducida está inserta en contextos modernos de producción con alta tecnificación. Es especialmente visible la situación de vulnerabilidad de los sujetos agropecuarios, pues se observa que sólo 4% de estos trabajadores tenía acceso a la seguridad social en 2003.

El análisis en el nivel de los hogares muestra facetas interesantes de la reproducción de la fuerza de trabajo. En los contextos menos urbanizados (menos de 100 000 habitantes) los integrantes de las unidades domésticas en su mayoría perciben ingresos laborales no agropecuarios y se aprecia que con el paso del tiempo aumentan los hogares con ingresos exclusivamente no agropecuarios. Son las unidades domésticas que sólo realizan trabajo no agropecuario —o que combinan trabajo agropecuario con no agropecuario— las que presentan mejores ingresos relativos. Sin embargo, los primeros necesitan de menos mano de obra para alcanzar niveles semejantes de ingreso al de los hogares que combinan actividades. Estos resultados sobre la importancia de diversificar fuentes de ingreso ratifican los hallazgos reportados en una extensa bibliografía sobre estudios de caso rurales, pero la autora puntualiza que tienen la virtud de mostrar una fotografía de escala nacional.

El último capítulo del libro, “Políticas de población: viejos y nuevos desafíos”, está dedicado a las políticas de población. Su autor, Alfonso Sandoval, nos entrega en este trabajo una serie de análisis, reflexiones y propuestas basadas en su amplia experiencia en este tema. En primer lugar hace referencia a los principales enfoques teóricos desarrollados hasta ahora en torno a la conceptualización de las políticas de población, para luego detenerse en un recuento histórico del caso mexicano. Propone la tesis de

que la formulación de políticas de población en nuestro país está cumpliendo ya un siglo, pues este proceso se inició en los albores de la Revolución de 1910. Asimismo, esboza otra tesis referida al periodo particular de treinta y pocos años de la actual política de población. Según Sandoval, en los hechos esta etapa ya ha concluido y todavía no se identifica con claridad si habrá una posterior y qué características tendría.

Un aspecto que cabe remarcar en este capítulo es la precisión con la que se busca definir los rasgos más relevantes de la política de población actual. Entre ellos están: el establecimiento de una definición multisectorial de política y de un esquema interinstitucional de coordinación; la formulación de planes o programas nacionales como expresiones sexenales de esta política; la formulación de metas cuantitativas con respecto al crecimiento natural de la población y los niveles de fecundidad; la presencia fluctuante de una concepción de derechos, libertades y empoderamiento de las personas (principalmente de las mujeres) en torno a las principales decisiones demográficas; la persistente dificultad para dar contenido efectivo a ciertos componentes de la política, y el desarrollo de un esquema de promoción y coordinación de políticas en las entidades federativas del país.

El balance y los desafíos que plantea Sandoval son igualmente relevantes de tener en cuenta. Tanto el examen que lleva a cabo como el nuevo entorno demográfico, político, social y económico del país, muestran según el autor la necesidad de una reformulación integral de los contenidos y estrategias de las políticas de población. Tres dimensiones sobresalen como esenciales desde la perspectiva de los resultados esperados: a) evaluar el grado y la forma en que se ha logrado incidir en la fecundidad, la salud reproductiva y la mortalidad; b) evaluar los avances y los rezagos en el ejercicio de los derechos individuales y sociales más vinculados con el comportamiento demográfico, incluyendo de manera particular los derechos de las mujeres, de los jóvenes, de los adultos mayores y de los pueblos indígenas, y c) evaluar la contribución de las políticas de población a los procesos de desarrollo nacional y regional en un sentido más integral, incluyendo particularmente la dimensión espacial o territorial de los mismos.

Para recapitular, este libro destaca un futuro demográfico marcado por un incremento acelerado de la población en edades avanzadas y un rápido aumento de la población en edades activas. Estos procesos son ineludibles. No hay marcha atrás. Los retos que se avecinan se deberán dirigir hacia la transición de la salud, la recomposición de la seguridad social y de las pensiones de retiro, y las nuevas relaciones sociales y familiares que traerán

consigo los cambios en la composición por edad. Tendrán que hacerse todavía importantes esfuerzos en el campo de la salud reproductiva en el marco de los programas sociales, sobre todo en las zonas marginales y áreas rurales que muestran un lento descenso de la natalidad y, en particular, una mortalidad elevada. Se deberá tener como foco de atención a los jóvenes. Es imperativo que los servicios de salud y planificación familiar sean extendidos y fortalecidos, de manera que se ejercite un principio humano fundamental: el derecho de las personas a decidir sobre su procreación. Al mismo tiempo, deberán crearse las condiciones que eleven las condiciones de vida en aquellas zonas que expulsan población.

En otro orden de consideraciones, el desafío que plantea la generación de empleos será creciente, y éste se intensificará aún más por la crisis económica mundial que se ha presentado al final del primer decenio del siglo XXI. Asimismo, habrá que reducir las diferencias en los indicadores poblacionales. De no ser así, continuaremos teniendo dos Méxicos altamente desiguales con patrones demográficos diferentes: uno con niveles de fecundidad y mortalidad, como los observados en los países desarrollados, con mejores niveles de vida y recibiendo migrantes de áreas pobres; otro con niveles de mortalidad y fecundidad elevados, como los que presentan los países más pobres del planeta, con una elevada población indígena y rural, y expulsando a un gran número de personas, algunas de ellas calificadas.

Nuestra política de población tendrá que ser revisada a la luz de esta nueva situación demográfica. Sabemos que la política de población no es sinónimo de planificación familiar y hemos visto que nuevos temas demográficos se están presentando. Hay que tener claro que el centro de la planeación son las personas. Por tanto, nuevos ejes deberán considerarse en su reformulación, como ha sido planteado por Alfonso Sandoval en esta obra: la conformación de nuevas series de diagnósticos y, sobre todo, una nueva problematización de los hechos demográficos en el país y sus relaciones con el entorno regional y mundial; un nuevo planteamiento del papel de las políticas de población en la integración del Estado nacional, su relación con la sociedad civil y las estrategias de desarrollo en su sentido más amplio y el establecimiento de una nueva institucionalidad de las políticas de población.

BRÍGIDA GARCÍA y MANUEL ORDORICA

# ANEXO 7



## INTRODUCCIÓN GENERAL

La ciencia urbana y regional se divide en dos enfoques generales que analizan la organización espacial de las actividades económicas y la población: el *interurbano*, que tiene como objeto de estudio el sistema de ciudades y regiones en su conjunto, y el *intraurbano*, donde se investigan dichas peculiaridades dentro de las ciudades. Siguiendo esta tradición, el presente libro se divide en dos partes que agrupan 14 capítulos, en los cuales se analizan los procesos y formas de urbanización contemporáneas de México. La primera se titula Evolución y perspectivas futuras del sistema de ciudades y está constituida por siete capítulos que tratan las cuestiones interurbanas de la disciplina, cuya realización estuvo coordinada por Gustavo Garza. La segunda parte, Nuevas tendencias de la estructuración metropolitana, dirigida por Martha Schteingart, la conforman otros siete capítulos sobre la problemática intraurbana. En el conjunto de los escritos se ofrecen 14 de las cuestiones más relevantes de la problemática urbana y regional de México y sus cambios más recientes, agregando elementos de las políticas territoriales gubernamentales y de los posibles escenarios futuros.

La publicación forma parte de un conjunto de obras que abordan los temas fundamentales de la realidad de México en la primera década del siglo XXI y constituye una iniciativa de la presidencia de El Colegio de México para conmemorar dos grandes acontecimientos de la vida nacional: el bicentenario de la guerra de independencia y el centenario de la Revolución mexicana.

### EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS FUTURAS DEL SISTEMA DE CIUDADES

En 2005, México tenía un sistema de 367 ciudades y un porcentaje de población urbana de 69.2%, lo que evidencia el carácter avanzado de la urbanización del país. Desde los años ochenta las grandes ciudades concentran

una participación creciente de las actividades económicas y de la población, por lo que en los albores del siglo XXI se vislumbra nítidamente su fundamental relevancia para el futuro desarrollo económico de la nación. El carácter hegemónico del sector urbano en la evolución de México muestra la prioridad de profundizar en el conocimiento de los rasgos centrales de su proceso de urbanización, entre los que destacan los que se estudiarán en esta primera parte del libro. No se trata en esta introducción de resumir las siete temáticas abordadas, sino de trazar la línea invisible que las une dentro de una totalidad económica y social aún no entendible en la teoría y, menos aún, en la praxis de las acciones del Estado mexicano.

### *Transformación urbana, 1970-2020*

En el capítulo 1, Gustavo Garza realiza un análisis macroestadístico de la evolución del desarrollo urbano en México de 1970 a 2005, además de incluir un ejercicio prospectivo de sus tendencias hacia 2020. Se estudia la urbanización del país siguiendo una periodización de tres etapas según el ritmo de expansión económica, en las que se destaca como una nueva característica de la época contemporánea la creciente concentración de la población en las principales metrópolis. Después, se presenta la evolución urbana en México según ocho regiones constituidas por las 32 entidades federativas, para identificar las tendencias hacia la convergencia o divergencia de la distribución de la población total y urbana. Finalmente, se considera un escenario sobre las perspectivas futuras del desarrollo urbano del país hacia 2020. Contrario a lo que comúnmente se piensa, para 2020 no se vislumbra una clara descentralización de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, por el contrario, según el ejercicio prospectivo realizado se tenderá a acentuar la concentración en la región Centro-Este del país, bajo el dominio indiscutible de la megalópolis de la ciudad de México.

La población total del país aumentó de 48.2 millones en 1970 a 103.3 millones en 2005, mientras que la urbana lo hizo de 22.7 a 71.5 millones, contribuyendo esta última con casi 90% del incremento demográfico nacional, lo cual constituye un elemento fundamental para entender las peculiaridades y los retos futuros de una sociedad mexicana hegemónicamente urbana. Las ciudades se elevan de 174 en 1970 a 367 en 2005, lo que implica 677 341 hectáreas de tejido urbano total adicional en esos 35

años.<sup>1</sup> La utilización eficiente del inmenso incremento de la fuerza de trabajo que implicó la explosión demográfica, factor de producción fundamental de existir las condiciones económicas y sociales para ser aprovechado en esquemas cercanos al pleno empleo, así como de la expansión del espacio urbano construido, otra monumental fuerza productiva, serían conceptualmente los motores del desarrollo económico, pero se tendría que conocer en qué grado han sido utilizados o, si se prefiere, desperdiciados.

Desafortunadamente, el alto grado de urbanización no ha significado que la nación haya dejado atrás el subdesarrollo, pues ocurre que más de un tercio de la fuerza de trabajo que vive en las ciudades se encuentra en condiciones de informalidad y en zonas irregulares, con notables carencias de servicios urbanos e infraestructura, esto es, en situación de pobreza.

Se está ante elevados niveles de urbanización en una economía dependiente, que no tiene la correspondiente competitividad urbana experimentada por las naciones prósperas cuando alcanzaron magnitudes de población urbana semejantes, por lo que se mantiene con bajos ingresos por habitante y con grandes desequilibrios territoriales.

### *Evolución de las desigualdades regionales*

En el capítulo 2, Carlos Vilalta estudia las tendencias de las disparidades en el ingreso per cápita (IPC) de la población de 1960 a 2004 según regiones y estados del país, a partir de lo cual proyecta dicha variable hasta 2020. En términos de las tasas de crecimiento del IPC entre 1960 y 2004, el autor observa dinámicas novedosas que, de persistir, permiten vislumbrar cambios significativos en las desigualdades regionales del ingreso en México.

La región más dinámica resultó ser la Península de Yucatán, donde sobresale el crecimiento del IPC de Campeche y Quintana Roo, seguida por la Centro-Oeste, conformada por Aguascalientes, Michoacán, Colima, Guanajuato y Jalisco, siendo la primera de estas entidades la de mayor crecimiento del ingreso por habitante. En tercer lugar se encuentra la región Sur, lo cual es muy significativo por ser de las más pobres del país, en la

<sup>1</sup> Estimación general considerando un promedio de 72 habitantes por hectárea para los 48.8 millones de incremento absoluto de la población urbana de México entre 1970 y 2005.

que destaca el crecimiento económico de los estados de Oaxaca y Guerrero. La región Centro-Este se ubicó en cuarto sitio, donde Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo y Puebla son los estados más dinámicos. La única entidad que no creció por encima del promedio nacional fue el Distrito Federal, pero ello se explica por ser la de mayor ingreso por habitante, al mismo tiempo que constituye una parte decreciente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La región Norte (Chihuahua, Coahuila, San Luis Potosí, Durango y Zacatecas) queda en quinto puesto, seguida por la Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), la Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit) y, finalmente, la Este (Veracruz y Tabasco).

A pesar de que la dinámica del IPC parecería indicar una reducción de las desigualdades espaciales por el significativo crecimiento de regiones rezagadas, como la Sur y la Peninsular, según un coeficiente que estima el grado de concentración entre las regiones, se concluye que se mantuvo básicamente el mismo nivel de concentración geográfica. Como este tipo de indicadores no mide los patrones o formas de la distribución del ingreso, la anterior dinámica regional evidencia que la distribución geográfica de éste tiende a modificarse ligeramente en el tiempo.

El autor visualiza cierta tendencia hacia una nueva regionalización económica para 2020, la cual se inició entre 1993 y 2004 con el modelo neoliberal de apertura al comercio internacional. Su principal peculiaridad es la lenta pérdida de preeminencia económica de la megalópolis de la ciudad de México, aunque seguirá siendo la zona más importante y próspera del país. La segunda característica podrían ser los conglomerados regionales emergentes mexicanos, que se distinguirán por su crecimiento: la frontera norte, parte del Bajío, la Península de Yucatán y algo de la región Centro-Este. Se concluye que, aunque es probable que en 2020 persistan las desigualdades regionales del IPC, tendrán un arreglo geográfico diferente.

El desarrollo económico nacional de 1960 a 2004, según cifras del autor, ha sido modesto, pues en el casi medio siglo transcurrido el IPC de los mexicanos se eleva de 7 307 a 15 512 pesos constantes, cifra que se estima será de 17 512 en 2020. La combinación del insuficiente aumento del ingreso de la población y la muy desigual distribución de la riqueza explica estructuralmente la persistencia de grandes estratos sociales de personas pobres y, con ello, la imposibilidad de abatir la problemática de las ciudades.



### *Ciclos económicos y competitividad de las ciudades*

En el capítulo 3, Jaime Sobrino estudia las principales características de la estructura económica, dinámica de crecimiento y competitividad de las 70 principales ciudades del país en el lapso de 1998 a 2003. Considerando que la economía de México, dentro del modelo neoliberal, ha mostrado un bajo ritmo de crecimiento con ciclos económicos cortos, Sobrino agrega que en el periodo analizado ocurrió cierta reestructuración de los sectores macroeconómicos, la cual tiene implicaciones para la distribución geográfica de la producción. La transformación más significativa es la reducción de la concentración del producto interno bruto (PIB) nacional en la ciudad de México, cuya participación baja de 38% en 1980 a 29% en 2003. Ello implica que otras urbes ganan importancia económica relativa, lo cual se refleja en el índice de competitividad de las principales ciudades, que entre 1998 y 2003 muestra un mejor desempeño de las metrópolis ubicadas en las regiones Frontera Norte y Centro.

El índice de competitividad (IC) que calcula el autor muestra que las 10 ciudades más competitivas en el lustro analizado fueron Monterrey, Chihuahua, ciudad de México, Saltillo, Ciudad del Carmen, Aguascalientes, Tijuana, Cancún, Torreón y León. Entre estas metrópolis aparecían cinco de más de un millón de habitantes en 2005, cuatro con población de 500 000 a 999 000 habitantes y una de 100 000 a 249 000. Esta última es Ciudad del Carmen, que constituye más bien un enclave petrolero en la Sonda de Campeche, por lo que puede considerarse un caso de excepción. En general, se tiene que las grandes ciudades del país son las más competitivas, pero es importante observar su localización geográfica, pues ello permitiría tener una comprensión más rigurosa de la tendencia hacia las desigualdades regionales del ingreso analizadas en el capítulo 2.

La ubicación territorial de las 10 ciudades más competitivas muestra que predominan las ubicadas en la Frontera Norte, con cinco casos, seguida muy abajo por la Occidente y Sur-Sureste, con dos cada una. Relacionando esta situación con el mayor dinamismo del IPC de la región Península de Yucatán, señalado por Vilalta, ello puede explicarse principalmente por la existencia de Cancún y Ciudad del Carmen, que son sus nodos propulsores principales. Se evidencia, al mismo tiempo, la gran relevancia que tiene el análisis de las desigualdades regionales considerando las ciudades como unidad de análisis, pues éstas conforman las verdaderas fuerzas productivas que determinan la dinámica económica de las grandes regiones del país.

El elevado grado de urbanización de México, el insuficiente crecimiento del ingreso per cápita de la población, la problemática de pobreza y las carencias urbanas que le son consustanciales no parecen ser consistentes con un número considerable de ciudades de “alta competitividad” que muestra Sobrino en su capítulo. Esta aparente paradoja se resuelve aclarando que sus resultados son relativos dentro del sistema de ciudades del país y habría que determinar su grado de competitividad en el ámbito internacional. A este respecto, puede señalarse que entre las 110 ciudades del mundo más competitivas identificadas en un análisis mundial en 2006 no aparece ninguna mexicana (Kresl y Pengfei, 2006). Otro estudio muy reciente presenta una clasificación de la competitividad de 500 ciudades del mundo para 2008 y en las primeras 110 únicamente aparecen la ciudad de México en el lugar 74 y Chihuahua en el 106 (GUCP, 2009).<sup>2</sup>

En síntesis, la “alta competitividad” de las ciudades identificadas en el capítulo 3 puede considerarse relativa a los estándares nacionales, pues al contrastarlas en el ámbito internacional quedan claramente rezagadas en la competitividad mundial de las ciudades, en concordancia con el modesto desarrollo económico experimentado por el país y con la persistencia de notables carencias de infraestructura y equipamiento de las metrópolis, en un contexto de urbanización dependiente y subordinada.

### *Desarrollo metropolitano*

En el capítulo 4, María Eugenia Negrete se propone tres objetivos principales. En primer lugar, aclarar el concepto de zona metropolitana, a partir de lo cual describe las nuevas formas que adquiere la concentración espacial económica y demográfica, entre las que destacan la emergencia de la ciudad global, la región urbanizada policéntrica y la megalópolis. En segundo lugar, sintetizar la evolución de las metrópolis en México desde los años setenta, por lo que ejemplifica su diferenciación según la intensidad de sus funciones nodales, medida por un conjunto de variables espaciales. Final-

<sup>2</sup> Entre las 500 ciudades se encuentran 20 mexicanas: además de las dos anteriores, Monterrey en el lugar 143, Veracruz en el 158, Saltillo en el 168, Querétaro en el 178 y Guadalajara en el 180. Es sintomático de la relatividad de este tipo de sistemas jerárquicos que Monterrey aparezca muy por atrás de la ciudad de México, mientras que en el capítulo 3 de este libro Sobrino la ubica en el primer lugar.

mente, analizar la cuestión fundamental de la problemática de la gestión metropolitana para culminar con el planteamiento de los temas de transporte, seguridad y medio ambiente, los cuales son insoslayables de incorporarse en cualquier agenda metropolitana. La argumentación se centra en la más grande y compleja metrópoli nacional, la ZMCM, comparándola con las medidas que se han adoptado en otros contextos mexicanos, europeos, norteamericanos y de América Latina. Culmina señalando que la viabilidad metropolitana depende de la capacidad que desplieguen la sociedad y sus gobiernos para diseñar y poner en marcha estrategias adecuadas para responder a los monumentales retos de las grandes urbes.

La concentración de la población urbana en las metrópolis se eleva de 64.1 a 83% entre 1970 y 2005, según escribió Garza en el capítulo 1. En el capítulo 3, Sobrino menciona que las 70 ciudades más grandes —las 57 metropolitanas y 13 adicionales con más de 100 000 habitantes— concentran 83.6% del PIB nacional en 2003, mientras que únicamente las 15 con mayor producción absorben 60.4%. Enlazando el creciente carácter metropolitano de la urbanización y de la economía en México con la problemática urbana y de gestión que presentan las metrópolis nacionales, según muestra Negrete, se vislumbra nítidamente el desafío actual que enfrenta la nación: es urgente diseñar estrategias metropolitanas que permitan a las principales urbes elevar sus niveles de eficiencia y ser competitivas en el mercado mundial.

### *La pobreza en las principales ciudades*

En el capítulo 5, Araceli Damián se plantea como objetivo básico analizar la evolución de la pobreza urbana en México, principalmente de 2000 a 2006, contrastando las estimaciones oficiales con un índice propio. A ello agrega la medición de la pobreza en las 56 principales ciudades del país en 2000.

Sobre la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), principal fuente estadística para medir la pobreza en México, la autora concluye que existen grandes dificultades de confiabilidad de la información y, por tanto, es difícil conocer sus tendencias reales en las últimas décadas y las perspectivas para el siglo XXI. Al contrastar los incrementos salariales en las cuentas nacionales con los reportados en la ENIGH entre 2000 y 2006, Damián considera que existe una clara sobreesti-

mación del incremento de los ingresos en la encuesta y, por tanto, se sobre-dimensiona la baja en la pobreza reportada por el gobierno federal para ese periodo. Según la información oficial, la pobreza alimentaria se redujo de 24.1% en 2000 a 13.8% en 2006, mientras que la de capacidades disminuyó de 31.8 a 20.7% y la de patrimonio de 53.6 a 42.6 por ciento.

Para comprobar la veracidad de las anteriores cifras, la autora propone utilizar el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Según éste, en el periodo en cuestión la pobreza se redujo de 75.9 a 70.9% del total de la población; la indigencia lo hizo de 35.2 a 26.1% y los pobres no indigentes aumentaron de 40.7 a 44.8%. Adicionalmente, con el indicador conjunto del MMIP la pobreza baja sólo 6.7%, cifra mucho menor que la estimación oficial de una reducción de 20.5 por ciento.

Para el conjunto de las 56 zonas metropolitanas de México en 2000 la pobreza calculada con el MMIP fue de 71.5% y en ellas habitaba 50% del total de pobres del país. Por ciudades individuales, Poza Rica es la peor ubicada, con una incidencia de la pobreza de 86.4%, seguida por Cuautla y Acapulco. En el otro extremo se tiene que la ciudad con menor porcentaje de pobres es Chihuahua, con 56.9%, seguida por Mexicali, Monterrey y Tijuana, todas ellas zonas metropolitanas del norte del país. La ZMCM es un caso especial por la asimetría económica entre el Distrito Federal y la mayoría de los municipios conurbados del Estado de México, ya que el primero se ubica en el lugar 7 entre las ciudades con menor pobreza, con 62.3%, y los segundos en el lugar 35, con 78.6 por ciento.

El gran número de pobres en las principales ciudades mexicanas es un engranaje fundamental del enlace temático sobre el proceso de urbanización en México que persigue esta introducción. Esta situación explica las carencias de equipamiento y servicios de las urbes, así como los bajos niveles de escolaridad de sus ciudadanos, pues no cuentan con ingresos suficientes para tener acceso a ellos. Esto se constituye en una barrera estructural que impide a las ciudades del país aspirar a ser mundialmente competitivas, con lo que esta posibilidad queda en una mera quimera. Habría que replantear la estrategia neoliberal del aparato gubernamental sobre estas cuestiones fundamentales, pues sin ello será difícil promover el desarrollo del país y enfrentar con algunas posibilidades de éxito los grandes retos que representa superar la incruenta crisis que detonó en Estados Unidos en 2008 y que se ha extendido hacia la gran mayoría de los países del mundo, con México como uno de los más afectados.

## *Estructura de las ciudades de la frontera norte*

En el capítulo 6, Tito Alegría establece como su objetivo central evidenciar empíricamente e interpretar conceptualmente el tipo de tendencias de crecimiento demográfico y los patrones espaciales de las principales ciudades fronterizas. Para ello, en una primera parte analiza la dinámica de crecimiento de la población de las ciudades fronterizas y, en la segunda, la distribución de la población trabajadora y algunas de sus características en el espacio urbano de Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali, según áreas geoestadísticas básicas (AGEB) del INEGI.

El autor argumenta que el crecimiento de las urbes fronterizas se explica por las asimetrías macrosociales de México y Estados Unidos, sin que resulte factible que su desarrollo sea convergente a pesar de la gran interacción transfronteriza de la fuerza de trabajo y el capital. Por otra parte, la estructura espacial de cada ciudad se debe al tipo de interrelaciones de los subsistemas urbanos en ambos lados de la frontera. Los factores de localización de las actividades dentro de las localidades fronterizas son semejantes a otras ciudades mexicanas en términos de la laxitud de los reglamentos de zonificación de los usos del suelo, pero difieren en la intensidad con que operan por las particularidades de su localización fronteriza.

Siguiendo la línea trazada en esta introducción para articular los siete temas de la primera parte del libro, puede aceptarse que las ciudades fronterizas tienden a estar relativamente en mejores condiciones que muchas urbes del interior de la República, pero siguen presentando grandes carencias. Efectivamente, Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez tienen los rangos 2, 4 y 5 de las ciudades mexicanas con menor incidencia de pobreza, pero observan magnitudes de 58.9, 60.9 y 65.7% de pobres, respectivamente. Presentan, por ende, alrededor de tres quintas partes de la población en situación de gran precariedad económica, por lo que no se libran de las mismas limitaciones de infraestructura, de equipamiento y servicios urbanos de las restantes ciudades de la República. En otras palabras, el carácter de la urbanización dependiente de un país de desarrollo intermedio, con escasas posibilidades de lograr impulsar ciudades internacionalmente competitivas, se aplica por igual a las ciudades fronterizas.

México está perdiendo, al parecer, la ventaja geopolítica que le significa la vecindad con Estados Unidos, pues sus ciudades binacionales, lejos de haberse constituido en enclaves de elevada eficiencia productiva y tecnológica, presentan esencialmente las mismas carencias que el resto de las ciu-

dades, además de estar inmersas en una vorágine de inseguridad desatada por el crimen organizado, que pone seriamente en riesgo sus ventajas de ubicación. Si a esto se agrega el creciente desplazamiento de las exportaciones de México en el mercado de Estados Unidos por China, así como la incertidumbre que se cierne sobre el futuro económico estadounidense, es indudable que los diferentes niveles de gobierno tendrán que ser más activos en la planeación e impulso de las inversiones públicas en las ciudades fronterizas.

### *El sistema carretero como articulador del sistema urbano*

En el capítulo 7, último de esta primera parte del libro, Luis Chias, Héctor Reséndiz y Juan Carlos García desarrollan el tema de la conectividad del sistema urbano de México por la red carretera nacional. Parten de la premisa metodológica que establece que la actual jerarquía de ciudades ha sido configurada, en buena medida, por la influencia de tres modelos de desarrollo claramente definidos: primario exportador, urbano industrial y de apertura comercial o globalización. Cada uno, en función del desarrollo tecnológico experimentado, construye el sistema de transporte más adecuado para sus fines y, por transitividad, le imprime formas específicas a la organización del territorio.

La accesibilidad y conectividad entre 347 localidades urbanas de 15 000 o más habitantes, incluyendo las zonas metropolitanas, se aborda en el último de los tres apartados en que se divide el trabajo. Estas ciudades agrupan 544 municipios y el objetivo es determinar la intensidad de la interrelación entre ellos y sus territorios, según los flujos que se realizan en las carreteras pavimentadas. Para medir cuáles ciudades y regiones están mejor dotadas en cuanto a infraestructura de transportes y, por el contrario, cuáles se encuentran en situación deficitaria, se calculó el índice denominado “tiempo medio de recorrido” (TMR).

El análisis del TMR muestra que algo más de 20% de las ciudades del país, que concentran 18% de la población urbana, presenta niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, con tiempos por encima de las 14 horas. Por el contrario, 44.5% de las localidades en las que reside algo más de 54.4% de la población tiene cifras de accesibilidad altas con lapsos de entre 8 y 10 horas de TMR al conjunto de las ciudades principales.

La zona de alta accesibilidad se centra en el corredor de las carreteras ciudad de México-Irapuato y ciudad de México-Guadalajara, extendiéndose a Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. Este patrón poblacional del sistema urbano principal acentúa las diferencias de accesibilidad y el peso de la zona Centro en la articulación territorial del conjunto del país.

Al inicio del capítulo 7 se afirma que el sistema de transporte constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para impulsar un desarrollo económico significativo. La importancia de esta aseveración se plasma claramente en el Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI), aparecido en 2007, donde se establece que 60% de la inversión programada se destinará al transporte con el fin de aumentar la cobertura de este sector estratégico e impulsar la competitividad de las ciudades mexicanas. Con ello, se señala como meta para 2030 que México se ubique entre el 20% de los países mejor evaluados según su efectividad de infraestructura.

La realidad, sin embargo, es que después del proceso de privatización del sistema de transporte, la creación del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra) y las inversiones millonarias efectuadas en el sistema carretero, México sufrió un elevado deterioro en su posición competitiva mundial según la calidad de su infraestructura: entre 1996 y 2007, el país se derrumbó de la posición 33 a la 64 (Foro Económico Mundial, 2007).

Esta desalentadora situación es el resultado, en parte, de que México carezca de un programa económico y territorial integral de largo plazo que, partiendo de un diagnóstico riguroso con bases científicas, permita articular todas las visiones e intereses de los diferentes agentes que participan en la construcción del espacio nacional, así como las fuentes de financiamiento de las inversiones regionales requeridas.

Dentro de tal visión estratégica, es impostergable promover un sistema de transporte y telecomunicaciones moderno que constituya la columna vertebral de la articulación del aparato telemático, energético e hidráulico. Todo el conjunto de renglones de infraestructura constituye las condiciones generales de producción indispensables para la operación eficiente y rentable de las actividades económicas privadas.

La edificación del inmenso andamiaje de infraestructura es, por ende, crucial para impulsar la evolución de México hacia estadios económicos y sociales superiores. La magnitud y correcta ubicación espacial de dicho armazón constituye el elemento fundamental para estar en posibilidades de

abatir las desigualdades regionales, hacer viables las metrópolis, disminuir los niveles de pobreza, además de ser el instrumento central para impulsar la competitividad de las ciudades en la economía global.

Las condiciones generales de producción, por todo lo anterior, conforman la columna vertebral que enlaza las siete piezas del rompecabezas que explican el vínculo orgánico entre el desarrollo urbano y el crecimiento de la economía, las cuales han sido abordadas en esta primera parte del libro.

### NUEVAS TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURACIÓN METROPOLITANA

En esta segunda parte del libro se presentan siete capítulos centrados en distintos aspectos de la problemática intraurbana de las metrópolis del país en las últimas décadas, especialmente en el caso de la ciudad de México. Los trabajos se proponen, en general, analizar los cambios ocurridos en la estructuración del espacio urbano, en las políticas urbanas y en los movimientos sociales, así como los nuevos retos a enfrentar en materia de transporte y movilidad de la población, vivienda, asentamientos irregulares y división del espacio metropolitano. Los escritos incluyen el análisis cuantitativo y cualitativo de la situación actual, de su evolución reciente y algunos intentos de visualizar su futuro, proponiendo opciones y escenarios posibles para el futuro venidero.

En particular, es importante mencionar que los trabajos de esta segunda parte tienen un carácter complementario, ya que tratan aspectos similares de la estructuración metropolitana con distinto grado de cobertura y alcances, ofreciendo a veces un panorama general de los fenómenos analizados y, en otros casos, ejemplos de lo que ocurre en algunas zonas particulares. Todo ello utilizando distintas fuentes de análisis. Por ejemplo, el capítulo de Schteingart, así como el de Duhau y Giglia abordan de distintas maneras la cuestión de la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mientras que los estudios de Ibarra y Salazar se refieren a la movilidad metropolitana y de algunas colonias específicas. Esta parte se completa con un panorama actualizado de las formas de participación ciudadana, de las políticas públicas y del orden jurídico actual, panorama que ayuda a entender el marco socioespacial donde ocurren las transformaciones de la estructuración metropolitana. Los trabajos de Sánchez Mejorada sobre la participación, de Coulomb sobre políticas de vivienda y de Azuela sobre el sistema de planeación urbana en



México permiten entregar una visión completa y actualizada de esos aspectos fundamentales de la gestión metropolitana.

A continuación se hace una síntesis de cada uno de los capítulos incluidos en esta segunda parte de la obra.

### *División social del espacio en la ciudad de México*

En el capítulo 8, Martha Schteingart analiza las transformaciones entre 1950 y 2000 en la división social del espacio en la ZMCM, centrando la atención en la última década. Para los años noventa se estudia tanto la división social del espacio según las delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México como la segregación que tiene lugar tomando como unidad de análisis las áreas geoestadísticas básicas (AGEB), que los Censos de Población y Vivienda introducen a partir de 1990. El trabajo muestra las situaciones particulares que se producen en la metrópoli, en lo que tiene que ver con la trayectoria de las unidades mayores (delegaciones y municipios), así como los diferentes grados de segregación que ocurren al estudiar la estratificación social que se observa al combinarla con la correspondiente a las AGEB. El capítulo culmina con algunas posibles explicaciones sobre la naturaleza de los fenómenos cuantitativos presentados, en particular con respecto a las políticas de vivienda desarrolladas en los asentamientos irregulares de la ZMCM, así como de los programas financiados para construir conjuntos habitacionales en zonas periféricas. Las conclusiones incluyen algunas recomendaciones acerca de los estudios particulares que deberían realizarse para entender de manera más precisa al fenómeno de la segregación urbana.

### *El espacio público en la ciudad de México*

En el capítulo 9, Emilio Duhau y Ángela Giglia exponen en primer término su interpretación del tipo ideal de espacio público moderno; luego plantean cuáles son las principales transformaciones de dichas áreas en las últimas décadas, para continuar en las dos siguientes partes del trabajo con la especificación de las características distintivas de los espacios públicos en la ciudad de México y en la discusión sobre sus usos según la división social de esos espacios.

La conclusión más importante del estudio muestra que en la ciudad de México los espacios públicos constituyen un conjunto de lugares de uso público, pero pueden ser de propiedad y gestión privados; están fuertemente vinculados a la vida cotidiana; su utilización está asociada a la localización y estratificación socioespacial del lugar de residencia y a su accesibilidad para distintos usuarios potenciales.

### *Escenarios de la movilidad metropolitana*

En el capítulo 10, Valentín Ibarra analiza los problemas de transporte y movilidad en las zonas metropolitanas más grandes del país: ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. El objetivo es buscar regularidades empíricas en diferentes contextos urbanos y, de manera más específica, encontrar algún patrón de comportamiento en los viajes al trabajo en las metrópolis mencionadas. El escrito presenta por separado cada caso estudiado, incluyendo en ellos referencias a la concentración espacial del empleo metropolitano, a los viajes cruzados vistos desde la perspectiva de los flujos en las delegaciones o municipios donde se encuentran los centros de trabajo. Las conclusiones se refieren a la distribución de la población y de los empleos en cada metrópoli, así como a la cuestión de la movilidad general y su relación con las actividades urbanas. En algunos casos el autor hace referencia a la existencia de uno o más centros de trabajo, como en el caso de Monterrey.

### *Dos sistemas de movilidad cotidiana en la ciudad de México*

Clara Salazar, en el capítulo 11, reflexiona acerca de las diferentes formas de ordenamiento de las actividades en el territorio que potencian o restringen el acceso de la población a ciertos servicios públicos. Las preguntas centrales del trabajo se refieren a las diferencias que se presentan en la oferta educativa y la demanda de empleo en colonias de la ciudad de México ubicadas en las áreas centrales, en contraste con las de la periferia, y sobre cómo se distribuyen en el territorio los centros educativos y de trabajo, así como cuáles son las prácticas de movilidad en relación con las lógicas pública y privada de su localización. Para llevar a cabo el trabajo se seleccionaron cuatro colonias del Distrito Federal, en las que se llevaron a cabo 400 encuestas en 2006.

Las conclusiones más importantes del trabajo muestran que el sistema educativo público ofrece suficientes oportunidades para cubrir las necesidades de la población de menores recursos en el lugar de residencia, lo cual no ocurre con el sistema privado. En cuanto a la estructura del mercado laboral, la elevada concentración de las actividades económicas en la ciudad central implica que los trabajadores tienen mayores posibilidades de tener acceso a los empleos que se demandan en esa zona.

### *Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda*

En el capítulo 12, René Coulomb analiza una serie de factores que han influido de manera destacada en la situación actual de la vivienda en México y en los cambios ocurridos con respecto al papel del Estado en esa problemática. El autor comienza por hacer referencia a la transición demográfica y las necesidades habitacionales en el último cuarto de siglo, a la evolución de la calidad de la vivienda y a las desigualdades dentro de la misma, para continuar en la segunda parte del escrito con la presentación del sistema de producción y acceso a la vivienda, describiendo, asimismo, la problemática del uso de suelo para la producción habitacional y el sistema de la vivienda en renta. En la tercera parte se desarrolla la acción habitacional del Estado, poniendo énfasis en la incidencia de los organismos públicos sobre la producción habitacional y en los importantes cambios ocurridos sobre todo a partir de los años noventa del siglo pasado, cuando se pasa del Estado promotor al Estado “facilitador” para solucionar el problema habitacional en México, que se acompaña del saneamiento financiero público y de la privatización de la producción. El capítulo culmina con algunas consideraciones acerca de la producción de vivienda y la sustentabilidad del desarrollo urbano, y concluye que existen consecuencias negativas de los cambios recientes en los mecanismos financieros y en la privatización de los mismos para poder atender las necesidades de los sectores de menores recursos del país.

### *Sistema de planeación y marco jurídico de la urbanización*

En el capítulo 13, Antonio Azuela analiza las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las tres últimas décadas. Discute la idea común que existe en el país de que la ley

no se cumple y se propone mostrar que la relación entre orden jurídico y orden urbano es más compleja de lo que parece.

En la primera parte del trabajo se refiere a la actividad legislativa dirigida a la cuestión urbana (la llamada “institucionalización de la planeación urbana”); en la segunda desarrolla la cuestión de las transformaciones jurídicas motivadas por agendas referidas a lo municipal, lo agrario y lo ambiental, pero que tuvieron importantes efectos en la urbanización; en la tercera ofrece una síntesis de procesos sociales y políticos que a pesar de su carácter extra-jurídico han afectado el régimen del desarrollo urbano. Para el autor, al observar estas prácticas resulta más clara la relación entre ciudad y derecho.

Termina enfatizando la aparición de la sociedad civil en la nueva situación de los núcleos agrarios, en el pluralismo del sistema de partidos y, particularmente, en el nuevo papel del Poder Judicial, que desarrolla con un cierto grado de detalle.

### *Participación ciudadana*

En el último capítulo del libro, Cristina Sánchez Mejorada comienza aclarando el concepto de participación ciudadana que se ha convertido en un tema importante de la agenda pública para garantizar la calidad de los regímenes democráticos. Para desarrollar un proceso de participación se necesita contar con una estrategia de información y con espacios de interacción permanentes. Por ello, la gestión urbana participativa significa una redistribución de poder. Según la autora, diversos estudios dan cuenta del surgimiento de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre gobiernos locales y ciudadanía.

Al referirse a los mecanismos de democracia directa se pone énfasis en la búsqueda de la legitimidad por medio, por ejemplo, del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, cuya aplicación podría corregir las crisis de representación y la corrupción. En cuanto a la participación ciudadana en la planeación, se reconocen tres principales mecanismos, como la consulta popular, la concertación y el acuerdo, además del control y la evaluación, que la autora analiza en varios municipios y ciudades del país, haciendo referencia particularmente a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal (Copladem).

En las conclusiones se afirma que existe gran cantidad de mecanismos e instrumentos de participación que se han ido perfeccionando con los años,

pero que también es posible encontrar considerables limitaciones y vicios en la aplicación de los mismos, que difieren según los casos analizados.

### REFLEXIÓN FINAL: CONSOLIDACIÓN METROPOLITANA Y ACCIÓN DEL ESTADO

En el primer capítulo de esta obra se pronostica que el sistema urbano de México aumentará de 367 ciudades en 2005 a 376 en 2020. No obstante el aumento de sólo nueve ciudades en los 15 años considerados, se espera un notable incremento de 32.5 millones en la población urbana dado el éxodo del campo a la ciudad, lo cual implicará una importante transformación en la distribución de las ciudades según estratos por número de habitantes. Sobresale que las urbes grandes, de más de 500 000 personas, pasarían de 31 a 47 entre 2005 y 2020, mientras que las de más de un millón pasarían de 9 a 23, consolidando el carácter metropolitano de la urbanización en México.

Este nuevo perfil de la organización espacial de la población y las actividades económicas de la República es el nexo conceptual que relaciona las características interurbanas analizadas en la primera parte del libro con las cuestiones intraurbanas de la segunda parte. De esta suerte, la problemática de las desigualdades sociales dentro de las metrópolis, la progresiva privatización de sus espacios públicos, el acceso diferenciado en los servicios y equipamiento urbano, la desarticulación entre el lugar de la vivienda y la ubicación de los centros de trabajo, las consecuencias negativas de las modificaciones en los esquemas de vivienda pública, los vicios y limitaciones de la participación ciudadana, los ajustes pendientes de realizar en la superestructura jurídica de la urbanización, entre otros elementos, deben enfrentarse en forma coordinada con el funcionamiento eficiente de la jerarquía urbana en su conjunto.

La conclusión cardinal que se desprende, por ende, es que el futuro del país en el transcurso del siglo XXI dependerá, por una parte, de la evolución de la economía y la distribución de la población en los espacios nacional, regional y urbano, pero también de la capacidad gubernamental para formular planes económico-espaciales realistas, que logren promover la dinámica de las grandes urbes en un marco de equidad para los sectores mayoritarios de la sociedad, articulando, asimismo, las condiciones generales de la producción en los ámbitos inter e intraurbano, sin lo cual el mejoramien-

de los estándares de vida de la población, propósito central del desarrollo económico y urbano, continuará en el estancamiento que lo ha caracterizado en las tres décadas pasadas.

GUSTAVO GARZA y MARTHA SCHTEINGART

#### REFERENCIAS

- Foro Económico Mundial, 2007. *The Global Competitiveness Report, 2006-2007*, en <<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>>.
- GUCP (Global Urban Competitiveness Project), 2009. *Global Urban Competitiveness Index Ranking (GUCI)*, en <[www.gucp.org](http://www.gucp.org)>.
- Kresl, P., y N. Pengfei (eds.), 2006. *Global Urban Competitiveness Report (2005-2006)*. China, Social Sciences Academic Press.

# ANEXO 8



## INTRODUCCIÓN GENERAL

Las migraciones han sido el canal de formación de nuevas etnias y naciones, así como el instrumento de la expansión del comercio y de las conquistas y dominaciones, a la vez que han servido para el enriquecimiento cultural y las nuevas adquisiciones tecnológicas. Son esos conjuntos de características los que revelan el significado quizás ambiguo de esas movilizaciones humanas. En una visión de corto plazo las migraciones se perciben como una fuente en la que a veces prevalece el conflicto frente a la armonía, sobre todo desde la perspectiva de las sociedades receptoras; sin embargo, en el largo plazo histórico, estos movimientos de población se han considerado como un gran instrumento de transformación. México es un caso representativo de las transformaciones a las que han dado lugar las migraciones.

Desde hace un buen tiempo, sin embargo, México se ha situado en el otro lugar de esa ecuación, como país de origen de cuantiosos contingentes de migrantes que están transformando el lugar de destino. Las migraciones actuales de México a Estados Unidos guardan esas ambivalencias; el corto plazo las mira mayormente con tintes problemáticos o de cierto conflicto por distintas razones. Harán falta muchos años para analizar los cambios que habrán provocado y poderlas ver así con otra perspectiva.

Ante la toma de conciencia de la realidad anterior, se ha difundido ampliamente la visión de un México como país de emigración. Sin embargo, no ha dejado de ser un país de inmigración, si bien a una escala distinta de la que tuvo en el pasado, y se ha convertido también, desde las últimas décadas del siglo xx, en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes. A su vez, también han cobrado importancia los movimientos de retorno de emigrantes que, por diversas razones, consideran concluido su ciclo en el lugar de destino y deciden regresar a su país de origen. En este sentido también hay que considerar a aquellos cuyo proyecto migratorio se ha visto interrumpido en distintos momentos del proceso, especialmente



en el contexto reciente en el cual se han endurecido las políticas de control migratorio por el gobierno de Estados Unidos, por medio de una mayor vigilancia fronteriza y de operativos o redadas en distintas localidades en las que se registran las concentraciones de migrantes más importantes.

Frente a la generalidad de las afirmaciones anteriores, lo cierto es que las migraciones actuales son una relativamente nueva ocurrencia en el planeta. No son movilizaciones humanas para conquistar, colonizar o expandir el comercio, sino principalmente para satisfacer necesidades laborales de oferta y demanda, en un mundo dominado por una economía globalizada. Éstos son los elementos clave del fenómeno actual.

Aunque históricamente los mexicanos han emigrado hacia Estados Unidos, sobre todo hacia el suroeste, los flujos migratorios de cierta cuantía comenzaron a darse a partir de los conflictos revolucionarios, primero en busca de refugio y luego para complementar las exigencias de un capitalismo ambicioso por una fuerza laboral barata. En México, a diferencia del pasado, cuando los flujos de migración se originaban en unas pocas regiones del occidente y del norte del país, en la actualidad salen migrantes de casi todos los rincones del territorio nacional. Desde finales de las décadas de 1970 y 1980, los flujos migratorios hacia Estados Unidos comenzaron a acelerarse de una manera inusitada con la aportación de varios cientos de miles en cada década, como se verá en los trabajos aquí presentados. En apenas 30 años las migraciones mexicanas a Estados Unidos se masificaron. México ha enviado al país vecino 11% de su población y 18% de su fuerza laboral. Es un fenómeno que jamás había tenido lugar.

A su vez, Estados Unidos, aunque tradicionalmente ha sido un país de inmigrantes, nunca había recibido tal cantidad de población en un periodo tan breve, ya que ahora se estima la presencia de cerca de 37 millones de extranjeros, de los cuales 12 millones son nacidos en México. Las migraciones europeas del pasado a dicho país han cedido su lugar a una llegada multicultural dominada por latinoamericanos, de la que los mexicanos son el principal ingrediente, pero también compuesta por asiáticos y, en menor medida, por representantes de prácticamente todas las naciones del mundo. El tiempo dirá cuáles habrán sido los efectos transformadores de esas movilizaciones humanas.

Con lo anterior como apenas un bosquejo de temas a manera de telón de fondo, a continuación presentamos los trabajos que han conformado este volumen. Ciertamente, hubiéramos querido abarcar lo más posible para no dejar fuera ninguno de los aspectos importantes de lo que ha sido el fenó-

meno migratorio en México, pero ésta es una tarea que, además de ambiciosa, siempre sería difícil de cumplir por la complejidad de aspectos que abarca. Sin intentos de justificación, hemos de decir que el conjunto de trabajos ofrece un panorama de las migraciones de México que, si no completo, sí al menos comprende una buena diversidad de los aspectos del fenómeno migratorio en este país.

Atender a la compleja realidad de México como lugar de origen, de destino, de retorno y de tránsito migratorio no era tarea sencilla, pero había que emprenderla, ateniéndonos a los lineamientos generales de la obra de la que este volumen forma parte. Se trataba de privilegiar la presentación del trabajo realizado en el seno de los muros físicos y virtuales de El Colegio de México por sus profesores-investigadores, por quienes fueron alumnos de esta institución y por otros especialistas en la materia. Sin la inclusión de algunos miembros de este último grupo, este volumen habría adolecido de vacíos mayores. Dejamos aquí constancia de nuestro aprecio y agradecimiento a todos los autores que hicieron posible este volumen, que es una obra colectiva de autores y editores. A ello contribuyó grandemente la realización de un seminario en 2009, que requirió preparación previa y seguimiento, en cuanto que unos y otros intercambiaron papeles como ponentes y comentaristas. Las versiones revisadas que de allí surgieron salieron enriquecidas y prácticamente listas para su publicación.

La estructura de este libro se integra por tres partes. La primera aborda, en tres capítulos, las migraciones en la historia de México; en ella se describe la movilidad de la población en el entorno de la Independencia y alrededor de la Revolución, las dos fechas centenarias que se conmemoran en el año de esta publicación, así como los antecedentes más relevantes para entender la situación migratoria del país en el año 2010. La segunda, en ocho capítulos, discute las tendencias y características de las migraciones actuales en el país, incluyendo aspectos regionales, las diversas modalidades de flujos migratorios y el examen de grupos específicos de población. La tercera, en cuatro capítulos, destaca los debates sobre respuestas y políticas hacia las migraciones, abarcando temas desde el asilo y el refugio hasta la emigración, la inmigración y la transmigración.

Bernardo García y Luis Aboites inician la ronda de trabajos de la primera parte con visiones sobre la distribución de la población en el territorio mexicano durante el periodo 1790-1930, es decir, de los años previos a la Independencia hasta los años de consolidación del conflicto revolucionario.

Bernardo García explora los significados y las implicaciones de los fenómenos de movilidad de la población de fines del siglo XVIII a mitad del XIX para delimitar un antes y un después de la Independencia, proceso que dio lugar a cambios muy significativos no sólo en lo político, sino también en lo económico y lo social y en la esfera de la movilidad de la población, tanto en el conjunto del espacio mexicano como en regiones particulares. Si bien la población de México fue creciendo, sin la capacidad suficiente para poblar el gran norte de California a Texas, Bernardo García señala cómo el entrelazamiento de una geografía específica, junto con un gobierno las más de las veces ineficiente, llevaron a una colonización precaria del norte del país.

Luis Aboites enmarca un par de hechos aparentemente contradictorios —el que los extranjeros llegaron a cuentagotas a México al tiempo que millones de mexicanos emigraron a Estados Unidos— en el contexto del *nuevo país* que surgía entre 1870 y 1930 gracias a la articulación de un doble proceso: por un lado, la reanimación y el fortalecimiento del centro (en realidad, de la ciudad de México) y, por el otro, el surgimiento del norte como una región próspera y dinámica, quedando el resto del país subordinado a esa articulación fundamental. Así, Aboites hace un recuento de los fallidos pero a la vez persistentes esfuerzos gubernamentales por atraer a extranjeros, mostrando la distancia entre la dinámica de la sociedad y los propósitos gubernamentales. En apoyo de su tesis, también observa que ni la Revolución ni la emigración que la misma provocó lograron interrumpir la articulación centro-norte del país originada en las postrimerías del siglo XIX. Asimismo, muestra cómo los esfuerzos de los revolucionarios norteros culminarían por acercar la gran región del norte al centro del país, sugiriendo que fueron ellos quienes la integraron y no al revés.

Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila describen brevemente los flujos migratorios de México a Estados Unidos durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las cuatro primeras del siglo XX, para proporcionar antecedentes históricos sobre los flujos contemporáneos (1940-2010). Para el análisis de estos últimos distinguen tres periodos en cuya presentación combinan elementos descriptivos y analíticos, con énfasis en los factores económicos y las políticas migratorias. El Programa Bracero (1942-1964) conformó un patrón migratorio de circularidad o temporalidad, masculinidad y ruralidad con rasgos de legalidad y administración gubernamental. Sin embargo, además de la enorme dificultad de llegar a acuerdos sobre los salarios y las condiciones laborales, fueron recurrentes las violaciones a los contratos de trabajo y muy temprano se dio un movimiento paralelo de trabajadores in-

documentados con impactos negativos sobre el mercado laboral de ambas naciones. En el periodo que comprende de 1965 a 1986 sobresale el crecimiento notable de la migración no indocumentada y el aumento de las detenciones practicadas por la Patrulla Fronteriza. El gobierno estadounidense decidió practicar en esta etapa una suerte de “política de tolerancia”, tanto con el ingreso como con la estadía de los inmigrantes no autorizados en la Unión Americana. A su vez, la migración a Estados Unidos se convirtió, a su vez, en una válvula de escape frente a las presiones económicas y sociales derivadas del rezago productivo de México.

Sobre el último periodo que abre en 1987 y aún no termina, denominado la era de las contradicciones y la marginación, Tuirán y Ávila examinan la oleada ascendente de la migración al país vecino y los esfuerzos realizados para darle orden y cauce legal. En el primer quinquenio del siglo XXI, la pérdida neta de población mexicana era superior a 400 000 migrantes por año. Además, los flujos migratorios empezaron a ser nutridos cada vez más por jóvenes de las ciudades, con una escolaridad superior al promedio nacional y sin experiencia migratoria previa, y por una presencia cada vez mayor de las mujeres. De esta manera, el patrón migratorio previo cambió hacia otro de asentamiento permanente, familiar y de alcance nacional. Como resultado, se produce un enorme crecimiento de la población mexicana residente en Estados Unidos, que en 2009 alcanza 11.9 millones, de los cuales más de la mitad eran migrantes no autorizados. Este periodo ha estado marcado por el largo proceso de reestructuración económica en México. Por otro lado, el propósito de “recobrar el control” de la frontera resume la política de Estados Unidos. Los autores señalan el intento de los presidentes Fox y Bush, a principios de 2001, por trastocar el anterior *statu quo* y cómo, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, este intento quedó inconcluso.

Tuirán y Ávila consideran que, si bien la mayor vigilancia de la frontera ha vuelto más riesgoso el movimiento migratorio no autorizado, los migrantes no han sido disuadidos de intentar cruzarla, al tiempo que ha aumentado la demanda de los servicios de polleros y contrabandistas. Estiman que existen poderosas razones para esperar que la migración mexicana a Estados Unidos continúe en los próximos años, impulsada —entre otros factores— por la escala alcanzada por el fenómeno mismo y la constante ampliación de las redes sociales y familiares.

Para iniciar la segunda parte sobre temas específicos de las migraciones en la época contemporánea, se aborda el tema de la relación entre migra-

ción y desarrollo, que ha sido objeto de atención privilegiada en la literatura sobre las migraciones, no sólo en México sino prácticamente en todas las naciones expulsoras de migrantes, debido al supuesto, aceptado por muchos, de que las emigraciones se asocian a problemas de escaso desarrollo económico.

Antonio Yúnez y José Jorge Mora tocan un importante aspecto de los estudios de migración, que es el de la emigración rural y el desarrollo. Recordemos que el tema rural fue durante muchos años uno de los temas centrales en la literatura sobre el desarrollo, a pesar de que en los últimos años se haya dejado de lado. En parte por lo anterior, resulta especialmente importante ofrecer un trabajo como éste, ya que, si bien últimamente ha cobrado relevancia la emigración internacional desde los entornos urbanos de México, las salidas desde los ámbitos rurales han persistido con gran fuerza, como lo mostrará también en este volumen el trabajo de Gustavo Verduzco.

Yúnez y Mora, después de ubicar el tema de las remesas a México en el contexto mundial, centran sus esfuerzos en señalar la relación de algunas variables como factores de expulsión de los migrantes rurales, así como la relación entre las remesas y el desarrollo rural. Esto lo realizan a partir de las tendencias observadas sobre la emigración rural en México a lo largo de las décadas, así como atendiendo a varias teorías sobre la expulsión desde el campo, lo cual complementan con la presentación de análisis empíricos a fin de sustentar su propuesta sobre los determinantes de la emigración rural en México, así como de su impacto. En parte, los autores concluyen, de manera semejante a como lo hace Jesús Arroyo en un capítulo posterior, que las remesas podrían incidir positivamente en la escolaridad de los hijos, mientras que a mayor gasto en los hogares de los migrantes ocurriría una mayor inversión; esto último en contraste parcial con lo que señala Arroyo, aunque los autores no son contundentes al respecto.

Gustavo Verduzco examina las diferencias de la migración a partir de las regiones mexicanas. Destaca, en primer lugar, la gran expansión del fenómeno a toda la amplitud del territorio, aunque con fuertes diferencias entre las regiones. La del centro-occidente y algunas del norte persisten como zonas de expulsión intensa hacia Estados Unidos, mientras que, por otra parte, existen municipios con migración intensa desperdigados en zonas de varias entidades. La expansión territorial de las migraciones no ha tenido niveles semejantes de intensidad, circunstancia que lleva al autor a sugerir que los distintos desempeños económicos de las entidades, junto

con los variados aspectos del desarrollo urbano en las diferentes regiones del país, son los que han influido en la mayor intensidad de las migraciones o bien han aminorado su impacto en otras. Sugiere también que en la llamada zona tradicional de migración a Estados Unidos (sobre todo el centro-occidente) se ha dado un proceso complejo que, a lo largo de muchos años, ha pasado a conformar una estructuración histórica con efectos todavía no bien estudiados.

En el ámbito del análisis regional, Rodolfo Cruz aborda varios temas de migración referidos a la enorme franja fronteriza que nos separa de Estados Unidos. En primer lugar, destaca los planes y programas fraguados por los gobiernos federales a fin de poblar esas zonas, intentos que tuvieron buenos efectos a juzgar por el crecimiento poblacional de las ciudades fronterizas a partir de las migraciones internas. Señala también cómo más adelante esas ciudades tuvieron un adecuado dinamismo económico a partir de la industria maquiladora, situación que llevó a que Tijuana y Ciudad Juárez pasaran a ser dos de las ciudades más importantes del país. El trabajo de Rodolfo Cruz pone al día aspectos de la trayectoria demográfica y económica en la frontera norte que, desde una mirada histórica, fue presentada en los capítulos previos de Bernardo García y Luis Aboites.

Por su parte, Hugo Ángeles resalta el papel que ha adquirido la frontera sur durante los decenios recientes, pues de ser un territorio relativamente aislado y desconocido ha llegado a cobrar mucha importancia, por una serie de procesos relacionados con los cambios experimentados en ellos, como también por su papel estratégico en el contexto internacional. Con ese marco de referencia, el autor llama la atención sobre la región como escenario de una multiplicidad de expresiones migratorias, pues como lo afirma, “a la migración que llega y cruza la frontera sur se suman los nacionales que emigran a otras regiones del país y hacia Estados Unidos, sin olvidar a quienes retornan por diversos motivos a su lugar de origen, tanto en territorio mexicano como en los vecinos países centroamericanos”. Destaca, a su vez, la dimensión de los derechos humanos de los migrantes, que en este ámbito es materia de frecuentes violaciones, lo cual coloca a la población migrante en situación de vulnerabilidad y plantea un desafío de política pública en materia de protección.

Jesús Arroyo intenta desmitificar el supuesto papel funcional de las remesas en el desarrollo. Las remesas, vistas como una oportunidad para fomentar empresas, suelen ser, en su visión, casos excepcionales, pues éstas poco han tenido que ver con la promoción del desarrollo económico en

general. Sin embargo, la posición anterior no invalida ni resta importancia a los efectos indirectos de las remesas, como son la propia manutención de las familias, así como la educación de los hijos que quedan en México, que suelen ser factores relevantes en la movilidad social de los miembros de esas familias. Arroyo ve como promisorio el hecho de relacionar el tema de las remesas monetarias con los aspectos concretos del desarrollo regional, en el que el papel nodal de las ciudades regionales se vuelve importante para captar algunos aspectos de la función multiplicadora de las remesas.

Silvia Giorguli y Paula Leite enfocan su atención en el tema de la integración socioeconómica de los migrantes mexicanos en la estructura productiva estadounidense, a partir del contexto institucional cambiante que ha tenido lugar en Estados Unidos, así como desde la perspectiva de los perfiles educativos de los migrantes mismos. Giorguli y Leite revisan los cambios y las continuidades de estas variables entre 1980 y 2005, con la finalidad de plantear algunas hipótesis que nos permitan entender las posibles tendencias de integración, así como los problemas que algunos grupos de migrantes enfrentarían con mayor dificultad que otros. Se trata de un trabajo que, por la temática misma, ayuda a complementar la visión de la trayectoria de los migrantes, pero esta vez en la sociedad de destino.

Las autoras señalan que la población mexicana en Estados Unidos presenta rasgos particulares que definen patrones de asimilación cultural e integración socioeconómica distintos a los de otros grupos de migrantes a ese país. La contigüidad geográfica y los vínculos históricos entre ambas naciones han favorecido la consolidación de un patrón peculiar, que desafortunadamente se caracteriza por las desventajas socioeconómicas de los migrantes mexicanos respecto de otros grupos de inmigrantes, incluso después de largos periodos de residencia en Estados Unidos y entre sus descendientes. Algunos de los factores explicativos de esas peculiaridades que las autoras señalan son el menor grado de escolaridad, un menor dominio del inglés y la elevada proporción de indocumentados entre los migrantes mexicanos, pero también el contexto político y social crecientemente restrictivo hacia ellos. Sin embargo, Giorguli y Leite también observan mejoras en términos de ingreso, ocupación y condiciones laborales conforme aumenta el tiempo de estancia de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, mejoras que se extienden a la segunda y tercera generación de migrantes.

Una perspectiva que ha ganado espacios en la investigación y un asunto que ha llamado la atención de las políticas públicas son los que atienden a grupos de migrantes especialmente vulnerables, entre los que se encuentran

las mujeres, los niños y los indígenas. El de las mujeres y el de los indígenas son cubiertos en este volumen, no así el de los niños, no obstante que el grupo de los niños no acompañados por un adulto ha sido creciente, dada la escasa información y análisis disponibles sobre este último conjunto.

El trabajo de Gail Mummert se concentra en el tema de las mujeres ante la migración. Su trabajo constituye una acuciosa revisión de la literatura más significativa sobre el tema. Analiza la evolución que han experimentado los estudios aportados por diversas disciplinas (sociología, antropología, sociodemografía e historia, entre otras) sobre las mujeres en la migración y distingue tres etapas en ese proceso. En primer término, los enfoques sobre la feminización de la migración, en los cuales se pone en evidencia la participación creciente de las mujeres como protagonistas directas de los movimientos migratorios. En segundo lugar, destaca los estudios que analizan las relaciones entre género y migración, en los que no sólo se llama la atención sobre las relaciones entre hombres y mujeres en el contexto de los fenómenos migratorios, sino que se pluraliza el término “mujer” para llamar la atención sobre la diversidad implícita en el conjunto de la población femenina involucrada en los procesos migratorios y —además— de los distintos papeles asumidos, no sólo como “mujer migrante”, sino también como mujer (pareja) de migrante y, aún más, la importancia de los nuevos papeles y responsabilidades familiares que han asumido las mujeres en el contexto de la migración. Por último, llama la atención sobre los estudios que más recientemente han tratado de integrar la dimensión de género como un elemento constitutivo de las experiencias migratorias, para lo cual se nutrieron —entre otros elementos— del debate y los aportes generados por el enfoque del “transnacionalismo”, todo lo cual les permitió tener visiones más amplias sobre las transformaciones en las familias, los vínculos con las comunidades de origen, la emergencia de nuevos actores sociales y las situaciones de desigualdad que enfrentan las mujeres en los contextos migratorios, a diferencia de las condiciones que experimentan sus contrapartes masculinas.

Además, Mummert comenta los hallazgos de la investigación a lo largo de estas tres etapas de la investigación y subraya cómo estos cambios han contribuido a modificar las ideologías y las identidades de género, así como la manera en que todo ello ha influido en las transformaciones de la vida familiar y comunitaria a raíz de la migración. Concluye con una serie de reflexiones en torno a una agenda pendiente acerca del tema, en la que destaca la necesidad de avanzar en la producción de conocimientos para



una visión integral de las familias migrantes, sobre todo con el propósito de alimentar la formulación de políticas públicas.

Laura Velasco presenta el tema de las presencias étnicas mexicanas en los flujos de migración a Estados Unidos a partir de una visión histórica, en la que destaca en primer lugar el poco peso que se ha dado a los indígenas como actores en la migración. Desarrolla su trabajo llevando su búsqueda hasta épocas anteriores, previas al conflicto revolucionario, a fin de demostrar que, aunque lo étnico es comúnmente poco visible, ha estado presente por lo menos desde la época en que historiadores y antropólogos empezaron a hacer un cierto rastreo histórico. Velasco lleva a cabo esta tarea por medio de señalamientos empíricos y reflexiones sobre lo que han sido algunos de los procesos de construcción de identidades transnacionales tratados de diversa manera en la literatura, incluidos algunos de los trabajos de la misma autora. En otra sección del trabajo, Velasco describe algunas características de las trayectorias étnicas transnacionales de grupos purépechas, nahuas y mixtecos, a fin de mostrar también las especificidades de esos diversos grupos.

La parte final del volumen se refiere a las políticas públicas frente a los fenómenos migratorios del país. De acuerdo con la “importancia” relativa de dichos fenómenos —por su cuantía y por el grado de reacciones encontradas, muchas de ellas de carácter conflictivo— el volumen le ha otorgado espacio a diversas revisiones sobre las políticas, con predominio de las gubernamentales, frente a los fenómenos de la emigración y del tránsito migratorio.

El primer capítulo de esta parte, de Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet, revisa el tema del asilo en México. Dado que la gran mayoría de los migrantes mexicanos se dirige a Estados Unidos, resulta indispensable, por un lado, revisar las políticas migratorias de ese país y, por el otro, las respuestas mexicanas ante el fenómeno migratorio y ante las políticas migratorias del país vecino. Mónica Serrano y Alexandra Délano acometen lo primero; Francisco Alba lo segundo. Esta sección y el volumen se cierran con un capítulo de Manuel Ángel Castillo sobre las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración.

Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet abordan un tema que se ha destacado como parte de la postura histórica del Estado y sociedad mexicanos en el marco de las relaciones internacionales. Se trata de las políticas relativas al asilo y el refugio de personas que han acudido, tanto en sus representaciones diplomáticas como en su propio territorio, en busca de pro-

tección bajo condiciones de persecución o de temor por su integridad personal y la de sus familias. Los autores examinan los principales episodios en los que el Estado mexicano emprendió acciones concretas en materia de protección a grupos de población que la solicitaron. Así, hacen un recorrido que incluye principalmente los casos de los españoles que huyeron de los efectos de la guerra civil, de los sudamericanos que experimentaron persecución durante la década de 1970 y, finalmente, de los centroamericanos a fines del mismo decenio y a lo largo de los años ochenta, entre los que destacó la presencia de los refugiados guatemaltecos asentados sobre todo en entidades de la frontera sur. Los autores concluyen que, en la actualidad, el tema no posee las dimensiones ni las características de los momentos antes resaltados, pero constituye una preocupación permanente, que forma parte de una agenda de la comunidad internacional. En dicho contexto, los países que han experimentado estas situaciones tendrían la obligación y el compromiso de aportar sus conocimientos para asegurar la adopción de mecanismos apropiados de protección y asistencia, no sólo para la solución de futuras demandas, sino también para dar seguimiento a los necesarios procesos de integración y reintegración de refugiados.

Desde la perspectiva de la situación actual y de la problemática futura, resultaba lógico que la revisión de las políticas migratorias estadounidenses se hiciera en función del peso creciente que han ganado las consideraciones sobre seguridad nacional en el diseño de políticas y de gestión de las migraciones. Alexandra Délano y Mónica Serrano insertan las dimensiones de seguridad en la discusión sobre los flujos migratorios que tienen lugar entre México y Estados Unidos. Como comentario inicial, observan que estas consideraciones estaban presentes con anterioridad a los ataques terroristas de 2001. En opinión de las autoras, la secuela de esos ataques se encuentra tanto en los controles fronterizos como en el contexto más amplio de la seguridad regional. A continuación analizan algunas de las principales dimensiones de seguridad que han acompañado a los movimientos migratorios entre México y Estados Unidos y la prominencia que han adquirido las preocupaciones en materia de seguridad acerca de la violencia y los flujos no autorizados a lo largo de las fronteras. Obviamente, el caso de Estados Unidos se analiza con detalle, pero también se discute la creciente presencia en México del tema de la seguridad respecto de sus fronteras norte y sur. Como era de esperarse, de acuerdo con las autoras, la idea de una mayor libertad de movimiento en América del Norte se ha puesto en entredicho con el endurecimiento de las fronteras regionales, en particular la frontera

Estados Unidos-México, posición con la que definitivamente concordamos. En efecto, desde Estados Unidos, después del 11 de septiembre la migración ha sido vista a través de una lente de seguridad y la cooperación con México se ha limitado al control de las fronteras y a cuestiones de seguridad relacionadas con la nueva realidad estratégica, no obstante que muchos expertos han cuestionado desde hace tiempo la sensatez de enfocar de esta manera la migración indocumentada. Las autoras consideran, sin embargo, que los enfoques anteriores se encuentran reafirmados claramente con la negociación de la Iniciativa Mérida y que México corre el riesgo de reproducir en su frontera sur las mismas políticas que durante tanto tiempo ha condenado en su frontera norte. En cualquier caso, Délano y Serrano muestran que la migración y la seguridad son procesos complejos, interconectados de múltiples maneras.

Francisco Alba revisa críticamente las respuestas y posturas mexicanas ante la migración y ante la “cuestión migratoria” entre México y Estados Unidos, comenzando con los acuerdos laborales entre los dos países de la década de 1940, conocidos como los Programas de Braceros. Si bien la revisión se circunscribe en gran medida a las respuestas, se incluyen también breves referencias a las políticas estadounidenses, ya que de no hacerlo las posturas mexicanas no se entenderían plenamente. Dado el carácter activo-reactivo de las respuestas, la revisión aparece como una historia de acuerdos y desacuerdos entre los dos países. En esta historia existe, para Alba, un importante punto de inflexión cuyas implicaciones están todavía en desarrollo, alrededor de los actos terroristas de 2001. Hasta antes del 11 de septiembre, se podría argumentar que México había sido relativamente exitoso en hacer avanzar —que no en hacer prevalecer— los principales intereses nacionales del momento, centrados alrededor de mantener cauces más o menos abiertos para los trabajadores migrantes mexicanos, y de la defensa de los derechos de los mismos. Algunas de las respuestas y diversos programas tendientes a potenciar los beneficios del fenómeno migratorio han sido considerados “buenas prácticas” por la comunidad internacional. Esta apreciación relativamente exitosa tuvo su punto culminante en las negociaciones migratorias de principios de 2001.

Sin embargo, según Alba, a partir del 11 de septiembre se ha ido consolidando un nuevo contexto migratorio tanto en Estados Unidos como en México. En el primero dominado por un clima anti-inmigratorio, por la recesión económica y por grandes incógnitas sobre la dirección que pueda adquirir el debate sobre la reforma inmigratoria. En México parece preva-

lecer una tensión entre las orientaciones derivadas de una “responsabilidad migratoria compartida” y las derivadas de la vuelta a una nueva versión de “retraimiento migratorio”. A manera de un ejercicio de prospectiva, Alba sostiene que se impone reflexionar a partir de escenarios futuros marcados por “tiempos adversos” y por una gran incertidumbre sobre la continuidad de las modalidades seculares del fenómeno migratorio. Desde la anterior perspectiva, se argumenta que está en el interés de México incorporar objetivos adicionales al ámbito de las respuestas migratorias. La propuesta de Alba se refiere, por un lado, a la desactivación de la mentalidad emigratoria como objetivo explícito de política pública, mediante “la migratización” de las políticas económicas y sociales para retener a la población en el territorio y, por el otro, al apoyo deliberado a los ciudadanos que deseen migrar para que el proceso migratorio sea decoroso, ordenado y exitoso, mediante la búsqueda de acuerdos internacionales, la incentivación de empresas de prestación de servicios y colocación de trabajadores migrantes en el exterior y el equipamiento educativo y de capacitación migratorios, entre otras múltiples acciones. De adoptarse los objetivos propuestos, resulta claro que las “responsabilidades migratorias” del gobierno y la sociedad mexicanos se ampliarían significativamente. Sin embargo, como Alba también observa, una adecuada gestión migratoria requiere también renovadas respuestas y políticas en el espacio de América del Norte, de Estados Unidos en particular.

Para concluir, Manuel Ángel Castillo analiza las variaciones en el tiempo de las posturas adoptadas por el Estado mexicano frente a la inmigración y la transmigración de extranjeros que cruzan por su territorio. Se examina no solamente el marco jurídico y su evolución en el tiempo, sino también las posiciones frente al fenómeno que se concretan más que todo en las prácticas de las instituciones y sus responsables. A partir de la revisión realizada se concluye que no existen políticas integrales, es decir, instrumentos que traduzcan los principios sustentados en ley en forma de acciones concertadas de las instituciones del Estado mexicano en todos aquellos aspectos que se vinculan con los procesos migratorios. Se confirman situaciones detectadas por otros autores acerca de las oscilaciones entre la xenofobia y la xenofilia respecto de las actitudes registradas a lo largo del tiempo frente a la presencia de extranjeros.

En todo caso, el examen muestra que la mayoría de las acciones tienen que ver con los necesarios mecanismos de control y verificación de admisión, tránsito y permanencia de los extranjeros en el territorio. Sin embar-

go, adolecen de la falta de medidas que garanticen la protección de sus derechos en general, así como su acceso a programas y beneficios en correspondencia con los compromisos adquiridos por el Estado en el marco jurídico internacional. Resaltan las frecuentes violaciones a los derechos humanos, sobre todo de los migrantes en tránsito, lo cual constituye materia de señalamientos y reclamos, ante todo por la falta de garantías a dichas personas, así como de sanciones efectivas a los responsables de la comisión de los abusos. De ahí que, ante un entorno incierto sobre el devenir de la inmigración y la transmigración, se plantea como un desafío —hasta ahora postergado— la actualización de las leyes relacionadas con el tema, así como la adopción de políticas integrales que cumplan con el conjunto de convenciones y tratados suscritos por el Estado mexicano.

De esta forma damos cuenta de los temas ofrecidos en el volumen, que si bien no abordan toda la complejidad de los fenómenos de las migraciones desde, hacia y por México, aportan una perspectiva actualizada a partir de diversas miradas y horizontes. Hemos reunido aquí las colaboraciones de historiadores, demógrafos, economistas, sociólogos y politólogos con el propósito de brindar una visión más amplia sobre uno de los fenómenos más sensibles política y socialmente, pero también más difíciles de gestionar dentro de los marcos normativos e institucionales existentes al comienzo del siglo XXI.

FRANCISCO ALBA, MANUEL ÁNGEL CASTILLO y GUSTAVO VERDUZCO

# ANEXO 9



## INTRODUCCIÓN GENERAL

El medio ambiente del cual se habla en esta obra posee una doble característica. Por una parte, se trata de un campo de problemas, de una realidad caracterizada por condiciones de deterioro, contaminación, pérdida de la biodiversidad, deforestación, así como por fallas institucionales y en el cumplimiento de las leyes y normas ambientales. Pero, por otra parte, existe también un medio ambiente en México que permite fincar esperanzas en una recuperación y en una restitución del capital ambiental amenazado o perdido por la intervención humana. En este caso nos referimos a algunos de los pocos y aún incipientes logros obtenidos en materia de contaminación ambiental, como es el caso de la calidad del aire en el Valle de México, la creación paulatina y progresiva de una estructura jurídica y un arreglo institucional que, al menos en su aspecto formal, estén a la altura de los de algunos países del primer mundo. Destaca también el surgimiento y consolidación de una conciencia ambiental que, poco a poco, penetra un cierto ámbito de la conciencia colectiva y que promete una presión reivindicativa susceptible de encausar la acción gubernamental y ciudadana hacia un medio ambiente y calidad de vida de mejor calidad. Tal como se hace patente en la mayor parte de los trabajos aquí presentados, emerge hoy día en los ámbitos académicos de las ciencias naturales y sociales una concepción de lo ambiental en la cual se privilegia la naturaleza integral de los procesos ecológicos y ambientales, su carácter ecosistémico y las interrelaciones existentes en el mundo de los fenómenos naturales y sociales. Estos enfoques teórico-conceptuales han trascendido también a la esfera de la política pública y a las propuestas de acción programática para prevenir o corregir los problemas ambientales. En este sentido, la visión sectorial programática de la administración pública está cediendo terreno a una perspectiva y práctica planificadoras en las cuales se imponen los principios de integralidad y transversalidad, congruentes con las visiones holística y ecosistémica de los fenómenos de la vida natural.

Los diversos trabajos que integran este volumen permiten tener una visión de algunos de los principales problemas del medio ambiente en México

en la actualidad; dan cuenta de la situación actual, diagnostican cada uno de los campos y recortes temáticos o problemáticos incluidos en la obra, presentan los aspectos críticos, las cuestiones relacionadas con la gestión y sus contextos normativos, y apuntan también hacia el futuro, enfatizando las principales tendencias. Cada uno de los campos temáticos en los cuales se reconstruye la situación ambiental en México en esta obra, presentados en su condición real de existencia (la cual en ocasiones llega a ser crítica), permite valorar lo que se ha hecho y lo que falta por hacer para contrarrestar el daño y, de ser posible, para prevenir o corregir los impactos negativos sobre el bienestar de las personas y la integridad de los ecosistemas.

Visto a través de distintos *medios*: agua, aire y suelos, el medio ambiente emerge como campo de problemas y también como esfuerzo persistente de gestión. En el primer caso, los *medios* se muestran sumamente dañados, extenuados o consumidos más allá de su capacidad de carga, lo cual se traduce en contaminación, escasez o incapacidad para asumir sus funciones ecosistémicas. En el caso del agua, los problemas tienen que ver con su disponibilidad en cantidad y calidad para el consumo humano, pero también con la afectación y disminución de sus funciones naturales. En el caso del aire, la contaminación se plantea como un problema de salud pública, de efectos económicos, de daños a los ecosistemas y de bienestar social. Los suelos muestran una incapacidad para asumir sus funciones económicas y reproductivas y en el plano de los ecosistemas, por su sobreexplotación y agotamiento. En la dimensión jurídico-institucional se aprecia una evolución normativa que rebasa la capacidad institucional para su cumplimiento y ejecución. A ello responde la necesidad de experimentar con estrategias no convencionales, no punitivas, de cumplimiento con la ley de tal manera que se asegure la consecución de los objetivos ambientales relacionados con la protección ambiental.

En todos estos aspectos de la dinámica ambiental, tal y como se desprende de los capítulos que integran este volumen, existen deficiencias en la gestión. Entre otras destacan la ya mencionada visión sectorial de la planeación ambiental y, particularmente, la dificultad que caracteriza al sistema de programación nacional, que le impide transitar del plano de las propuestas formales a las acciones reales y concretas. En este sentido, destaca el inmenso capital institucional y normativo acumulado por el Estado mexicano en materia ambiental, que se encuentra a la altura del existente en el plano internacional, el cual contrasta con el gran déficit en acciones concretas, así como la escasa capacidad compulsiva de la autoridad ambiental para hacer cumplir las leyes y normas correspondientes.



La presente obra consta de 12 capítulos; primero se presentan los que aluden a los tres *medios* convencionales: agua, aire y suelos. Posteriormente se abordan las áreas temáticas o campos de problemas ambientales que se han considerado más relevantes. Como se verá a continuación, cada uno de los capítulos muestra la panorámica del campo de problemas que le es propio y, en su conjunto, permiten dar una idea de la situación actual del medio ambiente en México, que es el objetivo de este volumen conmemorativo del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana.

En el capítulo “Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000”, de José Luis Lezama, se lleva a cabo una revisión de la política ambiental mexicana desde los años setenta hasta la actualidad. El autor expone los contextos sociales nacionales e internacionales que influyen en esta política y trata de demostrar que la política ambiental mexicana, al menos desde sus perspectivas normativas e institucionales, ha marchado al parejo que el mismo desarrollo de la temática ambiental en el ámbito internacional, manteniendo un diálogo permanente con éste. Resultado de esto ha sido la creación, en México, de un marco jurídico y de arreglos institucionales en los que se reflejan los principales temas del debate y la preocupación ambiental internacional. Son éstos los argumentos que lo llevan a asegurar que México, contrariamente a lo que sostienen algunos estudiosos del tema, no llegó tarde a la discusión, conciencia y planeación ambiental, sino que lo hizo más o menos al mismo tiempo que la mayor parte de los países, incluyendo los desarrollados. El problema en México es, de acuerdo con este trabajo, que la planeación ambiental, en una medida importante, no ha logrado pasar del nivel discursivo al de las acciones concretas y efectivas.

María Perevochtchikova, responsable del capítulo “La problemática del agua: revisión de la situación actual desde una perspectiva ambiental”, lleva a cabo un diagnóstico de la situación del agua en el México actual, exponiendo los problemas relacionados con la oferta y la demanda, así como los de la escasez y agotamiento de las fuentes de aprovisionamiento, y de la cantidad y calidad del agua destinada al consumo humano, agrícola, industrial y doméstico. Destaca en este capítulo el esfuerzo por trascender una visión del agua como servicio público o como recurso natural, para pasar a una perspectiva que intenta ser ambiental. En ésta, el agua aparece como parte de diversos ecosistemas en los cuales cumple funciones que tienen que ver con la reproducción del sistema de la vida en general, humana y no humana.

Una de las partes centrales, junto con el diagnóstico de la situación del agua en México, es la que se refiere a la gestión y la propuesta de que ésta debe ser de naturaleza integral y ambiental. Presenta algunos de los aspectos que definirían este tipo de gestión y lleva a cabo una revisión de la forma que asume en México, donde la autoridad ambiental federal declara haberla puesto en práctica en sus políticas, programas y acciones de gobierno para hacer frente a los problemas del agua.

De acuerdo con la autora, en los hechos la autoridad ambiental en México y en especial la Conagua, que se ocupa de la gestión del agua, no llevan a cabo una verdadera gestión integral y ambiental del agua, particularmente por tres problemas que resultan decisivos: por una parte, porque enfrentan la gestión con la vieja perspectiva y los antiguos enfoques que provocaron los problemas que hoy día padece el sector; por otra, porque prevalece un enfoque técnico de la gestión mediante el cual se pretende satisfacer la demanda por medio de la construcción de mayor infraestructura, sin tomar en consideración la necesidad de preservar los equilibrios básicos entre las necesidades humanas, las del desarrollo económico y la de los ecosistemas. Finalmente, porque cuando se avanza en mayor medida hacia la búsqueda gestión integral y ambiental, la mayor parte de las propuestas de acción se quedan únicamente a nivel discursivo, operando en la práctica los viejos esquemas de gestión.

El capítulo “La contaminación del aire”, de José Luis Lezama, presenta la situación de la calidad del aire en algunas de las grandes ciudades del país, sobre las que existe información disponible, y en donde se han instrumentado programas para enfrentar la contaminación atmosférica. Destaca el autor un doble fenómeno. Primero, una tendencia a la baja en los niveles de contaminación en la región más contaminada del país: la Zona Metropolitana del Valle de México. Segundo, una tendencia al incremento de la contaminación del aire en otras zonas metropolitanas del país.

Estos cambios son explicados como una consecuencia, en el primer caso, de la puesta en práctica sistemática y de manera transexenal de una política con objetivos y programas concretos, basada en diagnósticos cada vez más precisos. Fundamentales en esta estrategia han sido las mejoras introducidas en los combustibles y las menores emisiones provenientes de vehículos automotores que cuentan con una mejor tecnología anticontaminante. En el segundo caso, es decir, el aumento de la contaminación atmosférica en otras ciudades del país, el autor argumenta que es debido al descuido de la autoridad y a la falta de una conciencia ambiental, capaz de crear las

condiciones y los consensos para el establecimiento de medidas de política y compromisos ambientales, por parte de los gobiernos y la ciudadanía.

Los logros obtenidos en materia de calidad del aire, de acuerdo con el autor, no sobrepasan todavía lo que queda por hacer. Son aún muchos los días del año en los que se rebasan los estándares ambientales en el Valle de México, especialmente con respecto a la contaminación por ozono. Otras ciudades y, especialmente, las grandes zonas metropolitanas, padecen cada vez en mayor medida de problemas de contaminación por ozono o partículas suspendidas, así como por otras sustancias que integran los llamados contaminantes criterio. De acuerdo con el autor, todo lo que se logre a futuro para mejorar la calidad del aire que respiran los habitantes del país va a depender cada vez menos de medidas tecnológicas y va a estar más en función de lo que se obtenga en lo referente a la planeación del transporte, del desarrollo urbano y en la educación ambiental; esta última en la medida que logre modificar hábitos y conductas ambientales negativas que afectan la calidad del medio ambiente y el bienestar de la población, así como la salud de los ecosistemas.

Helena Cotler Ávalos, en su contribución para este libro, “Evolución y perspectivas de la conservación de suelos”, presenta una lectura de la evolución, así como un diagnóstico del suelo en México, mostrando el grado de deterioro alcanzado hasta el momento actual. La autora lleva a cabo una revisión histórica del pensamiento y la reflexión sobre el suelo en México y en el extranjero, tanto desde la perspectiva de quienes han investigado el tema como desde la de quienes han encabezado la acción gubernamental. Plantea que una percepción equivocada o incompleta del papel de los suelos en la sociedad y en el mundo natural explica la ausencia de una conciencia verdadera sobre la importancia y gravedad del problema.

Predomina en diversos ámbitos sociales, incluido el gubernamental, una percepción en la cual los suelos son considerados como renovables y cuya utilidad para la vida humana sólo tiene que ver con la producción, especialmente la producción agrícola. La autora sostiene que la crisis ambiental en materia de suelo tiene que ver con el predominio que posee en México (y también en el mundo) una concepción productivista, la cual ha conducido a la elaboración de políticas que, tratando de superar el creciente deterioro de la fertilidad agrícola, han propuesto estrategias, como la que llevó a la llamada “revolución verde”, cuyo único objetivo fue incrementar el rendimiento de los suelos, para lo cual se recurrió a la biotecnología y al uso masivo de agroquímicos. La puesta en práctica de esta estrategia termi-

nó ocasionando un deterioro mayor al anterior. De acuerdo con lo que se desprende de este capítulo, en los últimos años se ha ido conformando una visión de los suelos con mayor alcance explicativo, dando lugar a una dimensión analítica más amplia y propuestas de política acordes con una perspectiva en la cual el suelo emerge como parte de complejos ecosistemas, dentro de los cuales desempeñan funciones fundamentales para la reproducción y los equilibrios del mundo natural y del sistema de la vida en general. Esto se aprecia también en las leyes y normas desarrolladas en los últimos tiempos. No obstante, esto parece operar más a nivel discursivo, porque en los hechos las viejas concepciones productivistas siguen teniendo peso. La propia estrategia gubernamental en la materia, señala la autora, no ha logrado colocar el tema del suelo como uno de los problemas susceptibles de ser enfrentados según las estrategias de la transversalidad, lo cual sería lo más indicado dadas sus múltiples relaciones con muchos de los problemas de los que se ocupa la administración pública en los distintos niveles de gobierno.

Jorge Soberón, autor del capítulo “La diversidad biológica: importancia y actores sociales”, describe la diversidad biológica de México y la sitúa en el contexto mundial, en el cual aparece como uno de los 17 países megadiversos. Hace referencia también a las características de los ecosistemas mexicanos que los hacen únicos en el mundo; enumera las especies, el ritmo acelerado de su desaparición, con relación a las tasas planetarias; explica por qué un país como México, por su situación geográfica y por sus propios procesos ecológicos, es recipiente de los ecosistemas más ricos del mundo en términos de variedad de especies y de material genético.

El autor indaga sobre las causas que han hecho emerger el tema de la diversidad biológica hasta ocupar el lugar prominente que actualmente tiene. La respuesta la encuentra en el hecho de que en la actualidad se ha dado una mayor conciencia sobre la manera en que la biodiversidad brinda una gran cantidad de satisfactores y servicios a los seres humanos y a los ecosistemas, al mismo tiempo que se ha venido detectando un proceso de rápido deterioro de esta diversidad biológica. En los años noventa, de acuerdo con el autor, había registros de 47 especies desaparecidas. Hoy día existen más de 2 500 bajo amenaza de extinción.

La diversidad biológica, según se desprende de este capítulo, es, además de sustento de la vida, un bien económico, fuente de recursos naturales, objeto de formas de conocimiento modernas y tradicionales que permiten su capitalización y de políticas que, entre otras cosas, pueden contribuir

a los esfuerzos para combatir el cambio climático. El autor vislumbra a la diversidad biológica de México como una alternativa y factor de balance para enfrentar los eventos extremos asociados al cambio climático. La existencia de genes con capacidades para resistir cambios climatológicos y los avances de la biotecnología pueden ser, de acuerdo con Soberón, un factor de adaptación y sobrevivencia al calentamiento. Siempre los ecosistemas fuertes y diversos estarán mejor preparados para enfrentar tales cambios.

Roberto Sánchez Rodríguez, autor del capítulo “El cambio climático y la ciudad de México: retos y oportunidades”, alude a la necesidad de pensar la ciudad en función del cambio climático. Para él es ésta una buena oportunidad para replantear el crecimiento de la urbe dentro de una estrategia que, por una parte, articule los objetivos del desarrollo urbano con los de una política que prevea los efectos urbanos del calentamiento del planeta, tanto con medidas de mitigación como de adaptación. Para el autor resulta crucial todo lo relacionado con la vulnerabilidad tanto en sus dimensiones físicas como en las económicas, sociales y culturales. Pero, por otra parte, señala la necesidad de trascender aquella visión de la ciudad que la confina a su dimensión física, analizándola y planeándola como lo que realmente es: un territorio donde inciden diversos actores sociales, de disputas sociales, escenario de procesos sociopolíticos, económicos y demográficos, así como sitio de deterioro y daño ambiental producidos por una intervención humana irracional.

Roberto Sánchez retoma en este trabajo las ideas sobre la importancia de pensar y replantear también el instrumento mediante el cual se ha intentado enfrentar y corregir el desorden urbano, esto es, el sistema de planeación de la ciudad. Para él la planeación ha fallado en sus intentos correctivos más trascendentes por su incapacidad para entender y encontrar remedios a los problemas urbanos de fondo, como son la pobreza y la desigualdad.

Éstos son parte esencial del ser y del quehacer de la sociedad moderna, por lo que sólo pueden ser corregidos mediante un proceso de cambio social que cuestione los fundamentos mismos de la sociedad moderna. Sin una transformación de los principios que rigen la fábrica social de la modernidad, los problemas sociales que tienen como escenario la ciudad permanecerán intactos.

Vicente Ugalde, en su capítulo sobre “La aplicación del derecho ambiental”, indaga sobre la práctica del derecho en México. Argumenta a favor de lo que se ha llamado la aplicación negociada del derecho ambiental, se-

ñalando que, contrariamente a lo que afirman sus críticos, la puesta en práctica de esta estrategia no solamente no deslegitima la aplicación tradicional del derecho y la norma, sobre todo de su expresión punitiva, sino que, por el contrario, explora otras posibilidades, dentro del propio marco jurídico, para conseguir los objetivos normativos, al mismo tiempo que se logran los de carácter ambiental de la política pública.

El trabajo presenta los límites de la acción punitiva en la aplicación de la norma jurídica y los problemas asociados con la cuestión ambiental, la cual, al poseer un carácter dinámico, altamente cientificado y controvertido, dificulta la aplicación tradicional del derecho. De acuerdo con esta circunstancia, muestra de qué manera la negociación emerge como un recurso complementario que cubre algunos de los vacíos de la aplicación clásica del derecho. En este marco, según el autor, se inscriben instrumentos de concertación y de búsqueda de cumplimiento de la ley y la norma ambiental, como son los casos de los “acuerdos voluntarios” y las auditorías ambientales. En México, tal y como se desprende del trabajo de Ugalde, los llamados “convenios de concertación” y los “acuerdos voluntarios” constituyeron importantes mecanismos para, de manera concertada o negociada, lograr la participación de las industrias más contaminantes en lo referente a la contaminación atmosférica. Esto tuvo un cierto grado de eficacia para, como señala el autor, conseguir que la autoridad avanzara en su propósito de acercar la “comunidad regulada” al cumplimiento de las prescripciones reglamentarias, de tal manera que la política pública pueda ser llevada a la práctica.

Para el autor, un problema distinto es saber si los acuerdos voluntarios y demás mecanismos de negociación tienen influencia en la mejoría de la calidad del medio ambiente y, si la tienen, en qué cuantía influyen en la disminución efectiva de problemas como el de la contaminación atmosférica. De acuerdo con Ugalde, la negociación no significa una claudicación de la autoridad ante los gobernados o ante la llamada comunidad regulada puesto que, por darse dentro del marco legal vigente, no exonera a los infractores de la acción punitiva, la cual permanece siempre vigente como una posibilidad real de sanción. El autor la considera más bien como un mecanismo que busca hacer cumplir la norma, mediante la instrumentación de ciertos incentivos.

El análisis que lleva a cabo Vicente Ugalde permite una revaloración del desempeño de la Profepa, que, al darle un lugar significativo a los elementos de negociación y concertación, se acerca al cumplimiento de los fines ambientales buscados, independientemente de que produzca la im-

presión de estar sacrificando la función represiva del derecho, a la que, por otra parte, siempre podrá recurrirse cuando los mecanismos de concertación resulten fallidos o no sean suficientes.

Judith Domínguez, responsable del capítulo “Integralidad y transversalidad de la política ambiental”, revisa los instrumentos institucionales de la política ambiental en México y encuentra que ésta se ha caracterizado por un enfoque sectorial, que dificulta la planeación preventiva y correctiva de una problemática que, como la ambiental, se caracteriza por su naturaleza integral. Plantea también que no es sino hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 cuando se establecen los primeros lineamientos para un tratamiento institucional ambiental que incluye las nociones de integralidad y transversalidad, y es, sobre todo, en el Programa Sectorial Ambiental de 2008 donde se perfilan con mayor claridad metas y objetivos de transversalidad. No obstante, tal y como lo señala la autora, los logros aún son de carácter discursivo; no existe de hecho una coordinación sectorial de naturaleza compulsiva. En los niveles estatales y municipales los problemas en este sentido son aún mayores. Por ello la autora se refiere a la necesidad de que el Estado mexicano establezca, mediante los instrumentos jurídicos y las sanciones correspondientes, la obligatoriedad de la coordinación en materia ambiental en el Estado federal, entre sus diversos niveles de gobierno, así como en las distintas jurisdicciones en las que actúan las autoridades ambientales, a fin de legislar una protección del medio ambiente de carácter integral, no solamente mediante su incorporación en la ley, sino también en la práctica y el ejercicio de la planeación, así como en todos los ámbitos donde se toman decisiones.

Boris Graizbord, autor del capítulo “Objetivos del milenio: pobreza y medio ambiente”, discute las relaciones entre pobreza y medio ambiente a la luz de los llamados Objetivos del milenio. Al revisarlos encuentra que la única posibilidad de enfrentar los problemas de la pobreza de una manera congruente con la capacidad de carga del planeta y con la naturaleza finita de los recursos naturales es mediante el planteamiento de enfoques de análisis y de política pública en los que se expongan con claridad las diversas relaciones de la pobreza con los distintos campos de la problemática ambiental. De acuerdo con el autor, ello exige también que se clarifiquen y trabajen las relaciones que guarda la dinámica ambiental con cada uno de los Objetivos del milenio.

En el primer caso se plantea una crítica a los enfoques sectoriales que predominan en la política pública y, en el segundo, se enfatiza la necesidad

de proponer que lo ambiental se convierta en el común denominador y criterio de acción de las otras problemáticas consideradas en los Objetivos del milenio. Para el autor, los objetivos y las metas en materia de pobreza y las que tienen que ver con el medio ambiente no son necesariamente compatibles; en ocasiones parecen marchar por rutas encontradas o, al menos, distintas. Por ello le resulta una tarea sumamente difícil establecer objetivos que persigan la justicia social, la reducción de la pobreza, el acceso a niveles de bienestar, etc., cuando existe una urgente necesidad de proteger a la naturaleza, ya sea como capital natural o en sus funciones ecosistémicas.

Rigoberto García Ochoa, en su trabajo “Hacia una perspectiva de la sustentabilidad energética”, lleva a cabo una revisión de algunos de los supuestos más generalizados sobre la relación entre energía y medio ambiente. La parte sustantiva del trabajo consiste en una crítica a las propuestas que sostienen que la eficiencia energética y la eficiencia en las emisiones del PIB se traducen, automáticamente, en una mejora ambiental y en una disminución general de las emisiones de contaminantes. El autor argumenta que esto es una falacia puesto que, si bien es cierto que una mejor intensidad energética y una menor intensidad de emisiones por PIB ayudan a la economía —la hacen menos contaminante y más competitiva—, esto paradójicamente no conduce a una disminución en las emisiones e impactos ambientales globales; por el contrario, más bien los aumenta. La explicación que brinda el autor de esta situación aparentemente contradictoria no es muy compleja. Consiste en señalar que el uso eficiente de la energía abarata los costos de este factor de la producción, lo que propicia un mayor consumo de bienes y servicios en la medida que se hacen más accesibles a mayores volúmenes de población. En una sociedad con alta dinámica demográfica, con políticas sociales que buscan el mejoramiento de los niveles de vida de la población y que halla en el consumo su principal mecanismo de reproducción, el agotamiento de los recursos naturales está asegurado, creándose además las condiciones para un mayor impacto ambiental y para un incremento en la emisión de sustancias, entre otras las que provocan el efecto invernadero; precisamente lo contrario de lo que la eficiencia energética quería evitar.

De acuerdo con este autor, desde el punto de vista metodológico, es necesario analizar el ciclo social completo, lo cual incluye la producción, la distribución y el consumo, así como considerar la dimensión espacial, es decir, el análisis del componente regional. Propone, en síntesis, la búsqueda de un desarrollo integrado de la sustentabilidad en sus componentes



económico, social y ambiental. Esto quiere decir, el análisis integral de la producción y el consumo, para mirar en su totalidad el papel de la energía y, por último, incluir la dimensión regional en la medida que allí se expresan las diferencias económicas, geográficas, sociales y culturales que influyen, de manera decisiva, en el consumo y la producción de energía y en la relación de ésta con la economía y el medio ambiente.

Sergio Puente, autor del capítulo “Una megalópolis en riesgo: la ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado”, discurre sobre las relaciones entre riesgo objetivo y riesgo subjetivo, así como sobre sus efectos en la vida cotidiana y la política pública. Analiza la Delegación Cuauhtémoc, en la ciudad de México, para poner a prueba sus ideas en el sentido de que la percepción errónea o correcta de los riesgos es un factor decisivo para el diseño de una apropiada política de prevención. De acuerdo con el autor, se requiere una adecuada correspondencia entre riesgo objetivo y riesgo subjetivo para estar en posibilidades de evitar catástrofes o para atenuar sus consecuencias. El problema central que el autor encuentra en la ciudad de México es, sobre todo, el de una percepción equivocada, sobre la que se plantean medidas preventivas o de mitigación equívocas, con lo cual los efectos dañinos de los eventos de riesgo se magnifican. Es necesaria por lo tanto, de acuerdo con el autor, una política integral que incluya también la dimensión cultural, valorativa y de percepción del riesgo.

David Madrigal González colaboró con el capítulo “Las movilizaciones ambientales: orígenes y transformaciones históricas”. Su trabajo describe al movimiento ambiental en México desde sus orígenes, el cual, en su periodo moderno, ubica a principios del siglo xx, particularmente representado en la obra conservacionista de Miguel Ángel de Quevedo, pero también en las acciones de gobierno dirigidas a regular algunos aspectos del medio natural, sobre todo en su relación con los recursos naturales, durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. El autor describe, por una parte, la forma en que el movimiento ambiental se construyó a partir de la articulación de las demandas ambientales (por llamarlas de alguna manera) con otras ajenas, estrictamente, a lo que se podría llamar la causa ambiental. En algunas de estas protestas el componente ambiental apenas se insinúa, sobre todo porque lo ambiental propiamente dicho es una categoría que, en el plano internacional, no se construye sino hasta los años sesenta y no es sino hasta las décadas de los ochenta y noventa cuando se expresa con mayor nitidez. En el caso mexicano, esto último está vinculado tanto a factores inter-

nos como también a la influencia en México de factores y acontecimientos externos, particularmente aquellos que conducen al país a la integración con los fenómenos globales.

Por último, el autor destaca que lo característico del movimiento ambiental mexicano es, precisamente, la forma concreta en que se articulan fenómenos locales, nacionales y globales.

JOSÉ LUIS LEZAMA y BORIS GRAIZBORD

# ANEXO 10



## INTRODUCCIÓN GENERAL

Este libro trata sobre las diversas características de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales en el México contemporáneo y examina sus interrelaciones y procesos de ruptura o reproducción. Las desigualdades prevalecientes en América Latina en general, y en México en particular, forman parte —de manera creciente— de los intereses de investigación del mundo académico, así como de las agendas de los encargados de las políticas públicas y de los organismos internacionales. Este interés y a la vez preocupación se fundamentan en las evidencias disponibles y en la noción de que las desigualdades persistentes rompen el principio de equidad que subyace a las sociedades democráticas modernas, favorecen el conflicto social y constituyen un obstáculo que atenta contra el desarrollo social de los países (Cortés, 2006).

Las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no dejan lugar a dudas: alrededor de los años noventa, en el concierto mundial América Latina presentaba la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, más pronunciada aún que en África.<sup>1</sup> Un informe del Banco Mundial apunta en la misma dirección (De Ferranti *et al.*, 2003). Con base en datos comparables —muestras estadísticas comunes para los distintos países, con metodologías consistentes y empleando únicamente el ingreso como indicador del estándar de vida—, concluye que América Latina y el Caribe presentan índices de desigualdad<sup>2</sup> mayores que Asia, que los países de la

<sup>1</sup> En efecto, en esta última región, el 5% más rico se apropia de 23.8% del ingreso total, mientras que en América Latina alcanza casi 25%. En el otro extremo de la distribución, 30% de los africanos más pobres participan con 11.5%, mientras que los latinoamericanos apenas llegan a 7.5% (Klikberg, 2002: 24).

<sup>2</sup> La desigualdad en la distribución del ingreso se mide con el índice de Gini, un coeficiente que varía entre 0 y 1. Alcanza el límite inferior (0) cuando la distribución es equitativa y el valor superior (1) cuando el ingreso está total y absolutamente concentrado.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que los de Europa del Este.<sup>3</sup>

En ese mismo informe se señala que la brecha de la desigualdad de ingresos tendió a ampliarse entre los años setenta y los noventa con respecto a los países de la OCDE y Asia, y a reducirse en comparación con los de Europa del Este. Esto último no se debió a que hubiese disminuido la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe,<sup>4</sup> sino que se originó en el fuerte aumento de la inequidad que experimentaron los países que formaban parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, después de la caída del muro de Berlín.

Situado en un continente con una desigualdad en la distribución del ingreso elevada, creciente y divergente, en 2005 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) clasificó a México, en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (formado por Nicaragua, República Dominicana, Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina),<sup>5</sup> categoría sólo superada por los de muy alta desigualdad (Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia) (CEPAL, 2006a: 90).

La opinión que hoy prevalece entre los especialistas es que la concentración de los recursos económicos en pocas manos lesiona el crecimiento económico debido a dos razones complementarias. Primero, en sociedades con altos niveles de desigualdad en el disfrute del ingreso y de la riqueza suelen elegirse estrategias económicas que benefician a los sectores sociales con mayor poder, en vez de apoyar a los sectores medios y a las clases populares y, por tanto, en estos países es muy probable que no se seleccionen las políticas económicas y sociales tendientes a reducir la ineficiencia en la asignación de recursos económicos (De Ferranti *et al.*, 2003: 16). Segundo, en las sociedades donde los mercados de capitales y de seguros son imperfectos,<sup>6</sup>

<sup>3</sup> El índice de Gini para América Latina fue del orden de 0.50 en el periodo comprendido entre la década de los setenta y la de los noventa, comparado con 0.40 en Asia. Los países de la OCDE presentaban coeficientes de Gini del orden de 0.33 y el índice promedio de los países de Europa del Este fue de 0.30 (De Ferranti *et al.*, 2003: 57).

<sup>4</sup> Las mediciones arrojaron para nuestra región coeficientes de Gini promedio de 0.484 en los años setenta y 0.522 en los noventa.

<sup>5</sup> La medición en Argentina es sólo para el área urbana. Además, es conveniente recordar que en 2002 este país fue afectado por una profunda crisis económica.

<sup>6</sup> En este contexto la imperfección se debe entender como obstáculos para que todos aquellos que idean algún proyecto económico rentable tengan un adecuado financiamiento y manejo del riesgo, de modo que la sociedad pueda aprovechar las mejores iniciativas desarrolladas por sus miembros.

los nuevos proyectos con altos niveles de eficiencia económica y social que podrían llevar a cabo los estratos bajos quedan fuera de sus posibilidades o, en el mejor de los casos, la rentabilidad se ve disminuida en relación con la que habrían obtenido los ricos, debido a la carencia de respaldo para obtener un crédito (De Ferranti *et al.*, 2003: 15).

La combinación de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y el avance del mercado sobre el Estado que experimentó México en los últimos años repercutió en la desigualdad social. Si la salud y la educación son mercancías que se negocian en los mercados, los que más tienen alcanzan más y de mejor calidad, lo mismo ocurre con la seguridad, la vivienda, el acceso al crédito e incluso con la actividad política; en efecto, las posibilidades de llegar a ocupar cargos de representación están atadas al financiamiento de costosas campañas mediáticas, lo que en última instancia refuerza la concentración del poder político y económico.

La creación de empleos y las condiciones de trabajo también han sufrido las consecuencias de las políticas de apertura comercial, contracción de los salarios y reducción de la seguridad social. El incumplimiento de los derechos laborales, los bajos niveles de remuneración y la inestabilidad laboral, aunados a los sectores de la población forzados a generar sus propios empleos (autoempleo), merman las posibilidades de inclusión ciudadana de los trabajadores, generando procesos de exclusión y acentuación de las inequidades sociales. Particularmente preocupante es, también, el caso de la educación, pues no sólo es un factor de integración social, sino la puerta de entrada a las nuevas tecnologías productivas y de la información y la comunicación, pilares del desarrollo económico del siglo XXI. Al papel económico que juega la educación en la actualidad hay que agregar la evidencia sobre la importancia de la salud y la nutrición en el crecimiento del producto interno bruto (Organización Mundial de la Salud, OMS, 2002).

La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, el espacio público y residencial, etc., y segmenta la vida social. Los estratos sociales tienden a residir en sectores cada vez más circunscritos de las ciudades, asistir a espectáculos específicos donde la mezcla social es mínima, los hospitales se jerarquizan y lo mismo ocurre con las escuelas, los lugares de entretenimiento, etc. Así, el país se transforma poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pero pagando el costo de la pérdida de cohesión social: cada vez es menor el número de mexicanos que comparten un mismo proyecto social, a la vez que aumenta el número y fracciones de los otros, ajenos y desconocidos.

Esta obra examina las desigualdades imperantes en el país como un fenómeno que se despliega en múltiples dimensiones. Hace visible la importancia de los aspectos estructurales que generan y reproducen diferentes formas de inequidades, así como la manera en que las instituciones, las políticas públicas, la legislación y diferentes actores sociales influyen para romperlas o acentuarlas.<sup>7</sup>

En la primera parte, titulada “Desigualdades estructurales y mercados de trabajo”, incluimos cuatro capítulos que analizan procesos estructurales vinculados con la nueva división internacional del trabajo, las desigualdades en la distribución del ingreso, la precarización de los mercados laborales y la internacionalización del servicio doméstico vía la migración.

María de los Ángeles Pozas, en “El contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo”, pone al descubierto las desigualdades existentes en el ámbito internacional, en el campo del conocimiento y desarrollo tecnológico, y sus repercusiones en la participación de los países en la renta generada en el ámbito global. Destaca que la participación de México en dicha renta es limitada debido, por un lado, a su forma de inserción en la economía mundial que se da en las manufacturas de mediana y baja intensidad en conocimiento y tecnología y, por el otro, a la disolución de las alianzas con las empresas transnacionales acaecida después de la crisis de 1994-1995. Concluye que no será posible para México acceder a la renta global y, por tanto, crecer basándose en el desarrollo industrial si no se invierte en conocimiento y tecnología, y a la vez se intensifican las relaciones interindustriales en el país. Sostiene que la ideología neoliberal imperante hace políticamente poco viable este camino, que exigiría más Estado y menos mercado.

Fernando Cortés, en “Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006”, argumenta que las variaciones que ha experimentado la pobreza en los últimos 10 años del siglo xx fueron producto, principalmente, de las fluctuaciones de la economía: aumento en los años de crisis y disminución en épocas de recuperación económica. Mientras que, en lo que va de la primera mitad de década del siglo xxi, la disminución de la incidencia de la pobreza se debió en principio (2000-2002) a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso

<sup>7</sup> Los capítulos que componen esta obra fueron escritos antes de que se desencadenara la reciente crisis económica mundial, por tal razón no se analizan sus repercusiones sobre las diversas formas de desigualdades tratadas en este volumen.

y, en los años siguientes (2002-2006), al efecto combinado de crecimiento económico y redistribución del ingreso a favor de los más pobres. El autor concluye que el crecimiento vía distribución del ingreso, que prácticamente no se ha movido en los últimos 25 años, descansaría en la acción directa del Estado sobre los resultados que arroja el mercado, ya sea vía la tributación, por medio del gasto fiscal, por la redistribución de activos como capital humano, capital social, activos físicos y financieros, o por la participación directa en la producción de bienes estratégicos para el país.

Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira, en “Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias”, muestran que el nuevo modelo de acumulación orientado al mercado externo, puesto en marcha en el país desde mediados de los años ochenta del siglo xx, ha contribuido a la persistencia y profundización de las desigualdades laborales. Señalan que las ya conocidas desigualdades entre trabajadores asalariados y no asalariados se han mantenido, mientras que las desigualdades entre los propios trabajadores asalariados han aumentado. Se destaca el papel que juega la heterogeneidad productiva en la conformación de las desigualdades laborales: las empresas pequeñas de baja productividad y muy altos niveles de precariedad conviven con empresas globalizadas de alta productividad que generan empleos de mejor calidad. La mayor precariedad del trabajo asalariado se hace evidente en la disminución de los trabajadores con seguridad social, la persistencia de bajos salarios y la falta de estabilidad laboral.

Marina Ariza, en “Perfiles contemporáneos de la desigualdad: trabajadoras mexicanas en el servicio doméstico en la ciudad de Nueva York”, muestra el resurgimiento del trabajo doméstico en los países desarrollados, después de la tendencia decreciente a lo largo del proceso de modernización, como una expresión de la permanencia de las desigualdades sociales entre y al interior de los países. Argumenta que los procesos de inmigración y constitución de mercados de trabajo segmentados, estigmatizados y precarios ponen de manifiesto la reactivación de viejas formas de inequidades sociales en un mundo globalizado. Las migrantes mexicanas que van a trabajar en el servicio doméstico en Nueva York son víctimas de una doble exclusión: en el propio país y en el de destino. Sus proyectos de vida —conseguir recursos económicos que les permitan volver a México en otras condiciones— les lleva a venderse como personas, cuando trabajan puertas adentro, o bien a vivir en la inestabilidad laboral.

La segunda parte, “Desigualdades sociales y políticas públicas”, incluye cinco capítulos. A diferencia de la anterior, aquí se enfatiza en el papel de



las instituciones y de las políticas públicas en la ruptura o reproducción de las inequidades sociales. Se abordan el acceso diferencial a los servicios de salud y educación, así como las desigualdades territoriales.

Los capítulos escritos tanto por Viviane Brachet-Márquez, como por Miguel Ángel González Block y John Scott, en coautoría, sobre las inequidades en el acceso a los servicios de salud muestran que, por diversas razones, los sistemas de seguridad social y de salud nacieron desiguales en México. Estos dos capítulos analizan, desde diversas perspectivas, los procesos que subyacen al aumento de la precarización de la atención a la salud por carencia de servicios sociales, en consonancia con el avance del neoliberalismo que trajo el adelgazamiento del Estado y un mayor énfasis en el papel de los mercados.

Viviane Brachet-Márquez, en “Seguridad social y desigualdad, 1910-2010”, parte del postulado de que la desigualdad es parte constitutiva de la organización de todas las sociedades, y busca identificar los mecanismos mediante los cuales se regula y distribuye la desigualdad en el caso mexicano, mediante el análisis del proceso de surgimiento, expansión y declive de la seguridad social. Con base en el concepto de *pacto de dominación*, reconstruye el recorrido histórico de la seguridad social desde el comienzo del siglo xx hasta nuestros días. Entiende el pacto de dominación como un conjunto de reglas que distribuyen el poder y los recursos, que el Estado intenta hacer respetar sobre un territorio. Se trata de un sistema complejo abierto, en equilibrio dinámico, modificándose según la evolución de los conflictos entre los actores sociales, que pueden o no poner en cuestión el conjunto de reglas. La autora ilustra cómo algunos mecanismos institucionales pueden cambiar las reglas de la desigualdad, pero sin eliminar las pautas generales de la inequitativa distribución de los recursos, fortaleciendo así el poder del Estado.

Miguel Ángel González Block y John Scott, en “Equidad y salud. Retos, avances y perspectivas”, analizan tres generaciones de reformas al sistema de salud y sus consecuencias sobre la equidad. Destacan el papel de los organismos internacionales en la reorientación del debate sobre la desigualdad en salud, especialmente a partir de la década de los noventa. Se reconstruye, en principio, el periodo de consolidación de las políticas corporativas de salud (1943-1982). En un segundo momento se examina cómo, a partir de las críticas a este sistema dual, se da la segunda reforma, que no trajo modificaciones fundamentales en la estructura del sector. Argumentan que a partir de 2003, el sistema de seguridad social intentó corregir el retardo en la

capacidad de respuesta a las necesidades de salud de la población no asegurada, la marcada desigualdad en la distribución del gasto en salud y el gasto catastrófico de los hogares más pobres.<sup>8</sup> Para resolver estos problemas se creó el Seguro Popular, que cubre a la población excluida de la seguridad social, basado en cuotas proporcionales a la capacidad de pago de los hogares. Sin embargo, como destacan los autores, el sistema nacional de salud todavía está lejos de lograr la igualdad en los servicios; para ello se requiere de una reforma de fondo de los sistemas de seguridad social existentes.

En la siguiente sección de esta segunda parte la mirada se dirige hacia los servicios educativos. Tabaré Fernández Aguerre y Manuel Gil Antón, mediante diferentes acercamientos, ponen en duda el efecto duradero de las políticas públicas implementadas para reducir las desigualdades educativas, ya sea en lo relativo a los procesos de aprendizaje o en cuanto al acceso a la educación universitaria.

Tabaré Fernández Aguerre, en “La desigualdad de aprendizajes, 1995-2006”, se centra en el nivel de la enseñanza básica y media. Muestra que la desigualdad en la distribución de los conocimientos decreció hasta 2001-2002 y, a partir esos años, tuvo un claro aumento. Analiza la importancia relativa de las características de las escuelas y del origen social de los estudiantes en la explicación de las inequidades encontradas, y destaca que han disminuido las diferencias entre las escuelas (segmentación escolar), pero simultáneamente aumentaron las desigualdades entre los alumnos (segmentación social). Recurre a la federalización educativa y a la puesta en marcha del Programa Oportunidades para proponer una interpretación de las tendencias en las desigualdades del aprendizaje. Concluye que ambas políticas sólo han tenido efectos parciales y transitorios sobre las desigualdades educativas.

Manuel Gil Antón, en “Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas”, analiza las desigualdades existentes en el ingreso a la educación superior, presenta una mirada crítica a las metas globales propuestas por el gobierno y destaca la importancia de tener en cuenta las desigualdades sociales de los jóvenes y las inequidades entre los estados de la federación para llevar a cabo la planeación educativa. Para el autor asistir a la universidad no garantiza la inclusión en la sociedad del

<sup>8</sup> Se entiende por “gasto catastrófico” el que no se puede financiar con el ingreso disponible de los hogares, lo que lleva necesariamente al endeudamiento o a la disminución del patrimonio familiar.

conocimiento; se necesita acceder a educación de calidad, lo que va más allá de tener derecho a sentarse en un pupitre y estar en la lista de inscritos; son necesarios profesores bien formados y libros en la biblioteca.

La conclusión central del trabajo es que los objetivos de política que no definen correctamente sus metas cuantitativas, la calidad de la información, y no toman en cuenta las desigualdades sociales (de los estudiantes y entre las entidades federativas) ni los flujos migratorios de los jóvenes que buscan insertarse en la educación superior tenderán a perpetuar y acrecentar la desigualdad y la exclusión social.

Rosa María Rubalcava, en “Municipios y localidades: concreción territorial de las desigualdades sociales”, nos ofrece una mirada centrada en el análisis de la segregación territorial de la población, la polarización socioespacial de los municipios y el aislamiento de las localidades dispersas. Mediante el análisis de los índices de marginación examina la expresión territorial de las desigualdades sociales en el país. Identifica a los municipios en situación de pobreza, rezago demográfico y fragmentación social, aspectos que, de no ser atendidos a tiempo por las políticas públicas, podrían poner en riesgo la cohesión social y la estabilidad política del país.

El artículo termina sosteniendo que el concepto de “propensión”, acuñado y elaborado por Karl Popper, abre un camino prometedor para conceptuar el territorio como generador de propensiones que mantienen y acentúan la distancia entre el México del abandono y la pobreza y el del progreso y la modernidad.

La tercera y última parte de este libro, denominada “Desigualdades políticas y derechos humanos”, reúne tres capítulos. Dos de ellos se centran en el análisis de los procesos electorales en el país a partir de diversas perspectivas. Silvia Gómez Tagle, en “Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002”, muestra el largo y sinuoso camino que ha seguido el país en el proceso de construcción de la institucionalidad electoral. Mediante el análisis de los cambios en la legislación y en las instituciones electorales en el periodo 1977-2002, devela el camino que ha seguido el sistema electoral mexicano desde un régimen autoritario y de partido hegemónico hacia procesos electorales plurales, competitivos y relativamente más democráticos. La autora señala algunos temas todavía pendientes que ponen de manifiesto las deficiencias del sistema electoral vigente: el empleo ilegal de dinero en las campañas, la asignación de espacios mediáticos a los partidos, el establecimiento de topes presupuestales para los partidos, la insuficiencia de las instituciones para controlar procesos electorales altamente polarizados, los al-

tos índices de abstencionismo y la poca capacidad de los partidos políticos para articular las aspiraciones, necesidades e intereses de los ciudadanos.

Willibald Sonnleitner, en “La desigualdad territorial en el ejercicio del sufragio universal: fragmentación, diferenciación e ‘individualización’ del voto en Chiapas”, basado en una perspectiva de análisis electoral geográficamente situado, explora la doble desigualdad del voto en microunidades electorales en Chiapas en el periodo 1991-2006. Establece que el voto no sólo se ejerce como una decisión política personal, racional e individual (voto de opinión), sino también como la manifestación de un sentimiento afectivo de pertenencia a una comunidad (voto comunitario), o bien en una lógica de intercambio (voto faccional y clientelar). Dichas desigualdades en el ejercicio y en la calidad misma del voto se relacionan claramente con las desigualdades económicas y sociodemográficas y atraviesan la entidad. Mientras en las ciudades más prosperas se afirma paulatinamente el voto individual de opinión, en muchas localidades rurales y marginadas siguen prevaleciendo las votaciones de tipo colectivo, comunitario y faccional, así como el voto de tipo clientelar. La investigación etnográfica realizada en el país muestra que esta diversidad de comportamientos electorales afecta también a otros territorios de México.

Por último, Rodolfo Stavenhagen, en “Hacia la ciudadanía multicultural: la lucha por los derechos indígenas”, examina una de las manifestaciones más evidentes de las desigualdades sociales imperantes en el país: la evolución y situación actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El autor muestra que, a pesar de los marcados cambios sociodemográficos y económicos ocurridos en el país en el siglo xx, las modificaciones en las legislaciones nacionales e internacionales, la presencia creciente de un discurso a favor de los derechos humanos y la retórica de los políticos; la relación entre el Estado y los pueblos indígenas todavía no está resuelta. El autor examina los intentos de aculturación corporativa del indigenismo oficial mexicano, que entra en crisis a partir de los años setenta (ciudadanía corporativa), así como la llegada del individualismo pluralista con la globalización neoliberal (hay que competir y sobrevivir en el mercado: ciudadanía neoliberal). Concluye destacando el desafío que enfrenta México, junto con otros países, para transitar hacia una tercera vía: el modelo de la ciudadanía multicultural, perspectiva que se basa en la autonomía democrática, la educación intercultural, el pluralismo legal y las alternativas de desarrollo.

Los trabajos reunidos en este volumen ofrecen un panorama poco alentador de la situación económica, política y social de nuestro país a

principios del siglo XXI. México se muestra como una sociedad atravesada por múltiples formas de fragmentación que se interrelacionan y se refuerzan mutuamente en un círculo vicioso. Se trata de desigualdades sociales con un carácter sistémico y persistente, con profundas raíces históricas. En varios de los textos se hace un recorrido por el siglo XX, y algunos se remontan al siglo XIX para identificar y comprender en qué medida los procesos de cambio estructurales, institucionales, legislativos, así como los conflictos, alianzas y negociaciones entre actores sociales han contribuido a generar o aminorar los procesos de reproducción de las desigualdades sociales.

Frente a lo dramático del escenario descrito, de cara al futuro, nos preguntamos, al igual que muchos otros académicos, políticos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales: ¿cómo revertir la situación? ¿Cómo generar dinámicas que permitan reducir las inequidades sociales y construir sociedades más equitativas, más democráticas, más justas y más respetuosas de los derechos de los ciudadanos?

Se trata de una cuestión compleja que abre múltiples vías de reflexión. Nos parece importante retomar y ubicar algunas de las ideas desarrolladas en este volumen en el contexto de la relación entre poder, desigualdad y crecimiento económico.

Dos tesis fueron dominantes en el pasado reciente: la del goteo y la del régimen político autoritario, como precondiciones para alcanzar altos niveles de crecimiento económico. La primera, basada en el señero trabajo de Kuznets (1965), sostenía que la desigualdad en la distribución del ingreso era una condición necesaria para garantizar altos niveles de inversión productiva y, por tanto, para acrecentar el producto a buen ritmo. La segunda, basada en una investigación de Huntington (1968), sostenía que la tasa de crecimiento económico era mayor en los regímenes autoritarios que en los democráticos. De ambas derivaba la conclusión de que la desigualdad tendría un efecto positivo sobre el crecimiento y que si, además, el régimen fuese autoritario, dicho efecto sería aún mayor. Estaba implícito, o a veces explícito, que era necesario contener la demanda social para promover el crecimiento económico acelerado.

La realidad política, social y económica en América Latina en los setenta y ochenta era un terreno fértil para que germinaran y se difundieran estas tesis, pues en la mayoría de los países de la región la tierra estaba abonada por dictaduras o por regímenes autoritarios. Sin embargo, la investigación económica mostró que la U invertida de Kuznets sólo era observable en

estudios transversales y no en los longitudinales,<sup>9</sup> y en el año 2000, después de una década de investigaciones, un equipo de la Universidad de Chicago encabezado por Przeworski (2000) llegó a la conclusión de que no hay relación entre regímenes políticos y crecimiento económico; que efectivamente las tasas de inversión son más altas en los regímenes autoritarios, pero que su eficacia es menor. Quedan así superadas las dos ideas madre que justificaban acrecentar los niveles de desigualdad hoy (apoyados en regímenes autoritarios) para tener un mañana económicamente más promisorio. Además, en los años noventa giró el reloj de la historia y la región, incluido México, experimentó un viraje hacia la democracia, aunque a veces ésta se limita a lo electoral.

En la actualidad, en pleno predominio de las ideas económicas que abogan por la liberalización de los mercados, la economía política establece que hay interacciones entre la distribución de la riqueza y del poder, y las imperfecciones del mercado, ya que la desigual distribución del poder influye en las políticas y el diseño de las instituciones (Levy y Walton, 2009: 16). Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia, sino de otros criterios, como por ejemplo, mantener el poder de quienes ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido y con armonía social.

De estos planteamientos derivan dos conclusiones: 1] en oposición franca a la idea dominante en los setenta y ochenta, ahora se considera la equidad como una condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico y 2] el análisis económico de los factores que impiden el crecimiento del país apunta, aunque sin nombrarlo, en dirección del concepto de “pacto de dominación” acuñado por la vertiente histórico-política: los altos y persistentes niveles de desigualdad se deben, en gran medida, a la desigual distribución del poder y de los recursos.

Con estos antecedentes podemos ensayar una respuesta general y abstracta acerca de los derroteros que habría que transitar para revertir la desigualdad en los diversos planos que examinamos en este libro. Dicho sucinamente, habría que transformar el pacto de dominación en un pacto social, entendiendo por este último democratizar no sólo los derechos civiles y políticos, sino también la ciudadanía social, “vale decir, el acceso a los acti-

<sup>9</sup> Para mayores detalles véase el capítulo 2 de este volumen.

vos y prestaciones que ofrece la sociedad y el pleno reconocimiento de los distintos grupos que pertenecen a ella, con sus diferencias específicas” (Hopenhayn, 2008: 17).

Desde esta perspectiva, lo primero que salta a la vista es la necesidad de repensar la estrategia de desarrollo puesta en marcha en México a partir de los años ochenta. La experiencia descrita en este libro pone en evidencia que el libre juego de los mecanismos de mercado no ha sido suficiente para lograr el crecimiento económico, disminuir las desigualdades sociales y eliminar la pobreza extrema, ni para reposicionar al país en la nueva división internacional del trabajo. Se requiere la participación del Estado y de los diferentes sectores de la sociedad en la formulación de una nueva estrategia de desarrollo, fundada en los principios de equidad, solidaridad y justicia y orientada a garantizar la ciudadanía social, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. El acceso a un trabajo bien remunerado y con prestaciones, a un nivel de vida adecuado, a la salud, alimentación, vivienda, educación, protección social, reconocimiento étnico e identidad cultural constituyen derechos humanos universales (Hopenhayn, 2008: 17).

A partir de los planteamientos de Marshall (1950), Rawls (1971), Bobbio (1995) y Sen (2000), entre otros, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006b) ha señalado la necesidad de un pacto o contrato social basado en el establecimiento de una nueva institucionalidad que redefine las interrelaciones entre los diferentes actores sociales (Estado, partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones de la sociedad civil). Se trata de crear compromisos y responsabilidades sociales que permitan llevar a cabo los cambios estructurales e institucionales necesarios para generar oportunidades sociales accesibles a diferentes sectores sociales y garantizar el reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico (Sen, 2000). Como bien lo define Hopenhayn (2008: 28), el pacto social debe ser visto como un instrumento político que permita dar continuidad a las políticas sociales a mediano y largo plazos, asignar el gasto social para lograr un mayor efecto distributivo y garantizar los recursos fiscales requeridos para poner en marcha los programas propuestos.

¿Cómo lograr un pacto social que redefine las metas y provea las reglas del juego para lograrlas? Conviene remarcar que las pronunciadas inequidades sociales existentes en nuestras sociedades se erigen desde una distribución desigual del poder, que conlleva a una apropiación inequitativa de los excedentes mediante los mecanismos de explotación y acaparamiento

de recursos y oportunidades (Tilly, 1999). Un nuevo proyecto de nación fundado en principios de equidad y justicia social requiere el fortalecimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos, así como de la organización y participación política de diversos sectores sociales para romper el círculo vicioso que lleva a que los excluidos socialmente también sean los más débiles políticamente (CEPAL, 2007).

La elaboración y puesta en marcha de políticas públicas no puede hacerse al margen de los intereses ciudadanos y en favor de unos pocos que buscan orientarlas en beneficio propio. La participación ciudadana en la elaboración de las metas sociales, en la discusión sobre la reglas que rigen a la comunidad y en la ejecución de las políticas es esencial para lograr la cohesión social y la gobernabilidad (CEPAL, 2006b; Hopenhayn, 2008). Asimismo, para ser efectivas tienen que darse en un marco de cambios estructurales orientados a romper los mecanismos de reproducción de las desigualdades dentro del país y entre países (Calderón y Szmukler, 2001).

Un pacto social de esta índole permitiría redefinir el “pacto de dominación”, al aumentar la capacidad de negociación de los grupos sociales históricamente excluidos, lo cual llevaría a cambiar las reglas de distribución del poder y de los recursos. En un marco de redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad se abre la posibilidad de plantear y poner en marcha una serie de políticas públicas que a mediano y largo plazos podría tener efectos positivos para el país y para los sectores sociales más desprotegidos.

De los artículos de este volumen se desprende la necesidad de llevar a cabo una serie de medidas de política. A modo de ejemplo podemos señalar que sería necesario: elaborar una política industrial —dirigida al fortalecimiento de la economía nacional— para hacer que la producción interna sea competitiva con las importaciones; emprender una política de desarrollo científico y tecnológico orientada a reposicionar a México en la nueva división internacional del trabajo; y elaborar una política fiscal para ampliar la recaudación, así como políticas de reasignación y aumento del gasto social.

En el ámbito de las políticas laborales, la agenda propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2002) es extensa: se deberían estimular los programas de creación de empleo de calidad; buscar la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales; garantizar condiciones laborales dignas; respetar la negociación colectiva (de las condiciones de trabajo, del ajuste salarial, del aumento de la productividad y la distribución de sus beneficios), y desarrollar programas de calificación, capacitación, entrenamiento y formación laboral. A lo anterior agregaríamos



la necesidad de poner límites a la estrategia empresarial de reducción de los costos laborales como el camino privilegiado para lograr un aumento de la competitividad en los mercados internacionales.

Se requieren políticas de empleo, educación y salud orientadas a ampliar las posibilidades de inclusión social, esto es, de acceso a los derechos de ciudadanía y a una mejor calidad de vida. Para ello habría que garantizar la igualdad de oportunidades, de ingresar al mercado de trabajo, tener acceso a la escolaridad y a los servicios de salud, así como incrementar la calidad de los empleos, de la enseñanza y de la atención médica hospitalaria.

También es importante tener en cuenta que el reducido efecto de algunas políticas sociales se debe, como se muestra en algunos de los capítulos, a que no se atacan los problemas de fondo vinculados a las marcadas desigualdades socioespaciales existentes en el país. Además, a pesar del avance de la democracia política, todavía no se han abierto los espacios de participación y negociación ciudadana suficientes para lograr una redistribución de la riqueza entre sectores sociales y espacios territoriales. Aspecto que, a su vez, pone límites a la consolidación de la democracia.

Es pertinente, de igual forma, llamar la atención sobre las inequidades sociales ancladas en las diferencias étnicas y de género que, al acoplarse a las inequidades de clase, llevan a procesos de segregación y discriminación social, así como a la violación de los derechos humanos. La confluencia de diversas formas de inequidades sociales (de clase, género, étnicas y territoriales) contribuye a fragmentar el tejido social, mermar las relaciones de confianza y de solidaridad, y a reproducir los factores que llevan a intensificar aún más la desigualdad persistente.

Por último, queremos enfatizar que este libro fue producto de una empresa intelectual llevada a cabo en equipo por un conjunto de investigadores dedicados al estudio de la desigualdad social, todos los cuales han estado o están vinculados con el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (CES), o bien forman parte de su plantel de profesores-investigadores.

Las invitaciones a escribir un capítulo de este volumen fueron giradas a finales de mayo de 2007, y en junio de 2008 se efectuó un primer seminario que contó con la participación de todos los autores y en el que se discutieron los primeros borradores y sus posibles articulaciones. Después de un lapso prudente tuvo lugar un segundo seminario, esta vez más formalizado, pues cada capítulo tuvo dos comentaristas elegidos entre los participantes del libro; los señalamientos de éstos se enriquecieron con la dis-

cusión abierta entre los autores. A lo largo de los meses de septiembre y octubre de 2008 se recibieron las versiones finales, que se enviaron de nueva cuenta a uno de los comentaristas para que hiciera un dictamen escrito. Finalmente, una vez incorporados los últimos comentarios, los textos fueron enviados a la editora, quien a su vez llevó a cabo un minucioso trabajo, y devolvió a los autores el documento para su revisión final. Entre los meses de julio y agosto de 2009 se entregaron los capítulos terminados. Además, durante todo este proceso los investigadores sostuvieron discusiones bilaterales o multilaterales sobre los contenidos de los capítulos del libro. La introducción escrita por los coordinadores también se turnó a los participantes del libro para su revisión.

Agradecemos a todos los autores su participación en esta labor colectiva y a las autoridades de El Colegio de México, quienes concibieron el proyecto y nos invitaron a responsabilizarnos del volumen sobre desigualdad. Tuvimos de parte de ellos un apoyo constante, proveyéndonos las condiciones materiales necesarias para llevar a cabo esta empresa. Nunca tuvimos tropiezos financieros ni administrativos para llevar a cabo esta labor.

Fue fundamental la labor desempeñada por Lorena Murillo, quien dio forma a este libro, a pesar de nuestra rebeldía a someternos a las rígidas reglas de la edición. También reconocemos la labor de Emilio Blanco, profesor-investigador del CES, quien a pesar de no ser autor de capítulo participó en el segundo seminario como comentarista y acompañó de cerca la realización de varios capítulos, así como de Elia Aguilar, quien se encargó eficientemente de la realización de trámites administrativos y de la labor secretarial necesaria para llevar a buen puerto el trabajo que ahora tienen en sus manos.

FERNANDO CORTÉS Y ORLANDINA DE OLIVEIRA

## REFERENCIAS

- Bobbio, N., 1995. *Derecha e izquierda*, 4ª ed. Madrid, Santillana-Taurus.
- Calderón, F, y A. Szmukler, 2001. La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social, *Proposiciones* 34, pp. 1-10 <<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=8>>.
- CEPAL, 2006a. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.