





*Los grandes problemas de México*

---

*Edición abreviada*

▪ | ▪

POBLACIÓN

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales  
*Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme*

Coordinadores de las secciones de este volumen:

1

**SOCIODEMOGRAFÍA**

*Brígida García y Manuel Ordorica*

2

**DESARROLLO URBANO Y REGIONAL**

*Gustavo Garza y Martha Schteingart*

3

**MIGRACIONES INTERNACIONALES**

*Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco*

4

**MEDIO AMBIENTE**

*José Luis Lezama y Boris Graizbord*

*Los grandes problemas de México*

---

*Edición abreviada*

▪ | ▪

POBLACIÓN



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G7521

v. 1

Población / Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, coordinadores generales -- 1a. ed. abreviada -- México, D.F. : El Colegio de México, 2012

272 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México, edición abreviada ; v. 1)

“Este libro es el primero de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010...”

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)

ISBN 978-607-462-290-4 (volumen I)

1. México -- Población. 2. Urbanización -- México. 3. Desarrollo de la comunidad -- México. 4. México -- Emigración e inmigración. 5. Problemas sociales -- México. 6. Política ambiental -- México. I. Ordorica, Manuel, 1946-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. III. Serie.

Primera edición, 2012

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)

ISBN 978-607-462-290-4 (volumen I)

Impreso en México

## ÍNDICE

Presentación	13
1. SOCIODEMOGRAFÍA	
Introducción <i>Brígida García y Manuel Ordorica</i> (coordinadores)	17
1. Las proyecciones de la población hasta la mitad del siglo XXI <i>Manuel Ordorica</i>	19
2. Consecuencias y caminos del envejecimiento demográfico <i>Roberto Ham Chande</i>	23
3. Evolución de la mortalidad: pasado, presente y futuro <i>Alejandro Mina Valdés</i>	27
4. El complejo y preocupante panorama de la salud <i>Rosario Cárdenas</i>	32
5. El VIH/sida: un nuevo reto para la salud pública <i>Fátima Juárez y Cecilia Gayet</i>	36
6. Hacia un nuevo modelo de nupcialidad: ¿qué parejas y qué familias en el siglo XXI? <i>Julieta Quilodrán</i>	40
7. Salud reproductiva y desigualdades en la población <i>Ivonne Szasz y Susana Lerner</i>	46
8. La titularidad de los derechos reproductivos en la experiencia de mujeres y varones <i>Juan Guillermo Figueroa Perea</i>	51
9. Hombres y reproducción <i>Olga Rojas</i>	55

10. Migración interna <i>Virgilio Partida Bush</i>	60
11. Población económicamente activa: evolución y desafíos <i>Brigida García Guzmán</i>	64
12. Evolución de la población que labora en actividades agropecuarias en términos sociodemográficos <i>Edith Pacheco Gómez</i>	68
13. Políticas de población: viejos y nuevos desafíos <i>Alfonso Sandoval Arriaga</i>	72

## 2. DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

Introducción <i>Gustavo Garza y Martha Schteingart</i> (coordinadores)	79
1. La transformación urbana de México, 1970-2020 <i>Gustavo Garza</i>	82
2. Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020 <i>Carlos Vilalta</i>	87
3. Ciclos económicos y competitividad de las ciudades <i>Jaime Sobrino</i>	91
4. Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas <i>María Eugenia Negrete Salas</i>	95
5. La pobreza en México y en sus principales ciudades <i>Araceli Damián</i>	99
6. Estructura de las ciudades de la frontera norte <i>Tito Alegría</i>	103
7. El sistema carretero como articulador de las ciudades <i>Luis Chias Becerril, Héctor Daniel Reséndiz López y Juan Carlos García Palomares</i>	107
8. División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas <i>Martha Schteingart</i>	112

9. El espacio público en la ciudad de México. De las teorías a las prácticas <i>Emilio Duhau y Ángela Giglia</i>	118
10. Escenarios metropolitanos de la movilidad cotidiana <i>Valentín Ibarra</i>	123
11. Dos sistemas de movilidad cotidiana en la ciudad de México: domicilio-escuela y domicilio-trabajo <i>Clara Eugenia Salazar Cruz</i>	129
12. La dinámica habitacional del último cuarto de siglo <i>René Coulomb</i>	135
13. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico <i>Antonio Azuela</i>	140
14. La participación ciudadana <i>Cristina Sánchez Mejorada Fernández</i>	146

### 3. MIGRACIONES INTERNACIONALES

Introducción <i>Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco</i> (coordinadores)	153
1. Independencia nacional y movilidad espacial de la población <i>Bernardo García Martínez</i>	155
2. Movimientos de población, 1870-1930. ¿La reanimación del centro y el crecimiento del norte forman un nuevo país? <i>Luis Aboites Aguilar</i>	159
3. La migración México-Estados Unidos, 1940-2010 <i>Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila</i>	163
4. Emigración rural internacional y desarrollo <i>Antonio Yúnez Naude y José Jorge Mora Rivera</i>	168
5. Las regiones de México ante las migraciones a Estados Unidos <i>Gustavo Verduzco Igartúa</i>	172
6. El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días <i>Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet Rebiffé</i>	176

7. Migración México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente <i>Jesús Arroyo Alejandre</i>	180
8. ¡Quién sabe qué será ese norte! Mujeres ante la migración mexicana a Estados Unidos y Canadá <i>Gail Mummert</i>	184
9. Migraciones indígenas mexicanas a Estados Unidos: un acercamiento a las etnicidades transnacionales <i>Laura Velasco Ortiz</i>	189
10. La integración socioeconómica de los mexicanos en Estados Unidos, 1980-2005: experiencia y prospectiva <i>Silvia E. Giorguli Saucedo y Paula Leite</i>	193
11. Flujos migratorios en la frontera norte: dinamismo y cambio social <i>Rodolfo Cruz Piñero</i>	198
12. Las migraciones internacionales en la frontera sur de México <i>Hugo Angeles Cruz</i>	202
13. Flujos migratorios y seguridad en América del Norte <i>Alexandra Délano y Mónica Serrano</i>	206
14. Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos <i>Francisco Alba</i>	210
15. Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración <i>Manuel Ángel Castillo</i>	215

#### 4. MEDIO AMBIENTE

Introducción <i>José Luis Lezama y Boris Graizbord</i> (coordinadores)	221
1. Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000 <i>José Luis Lezama</i>	223
2. La problemática del agua: revisión de la situación actual desde una perspectiva ambiental <i>María Perevochtchikova</i>	227
3. La contaminación del aire <i>José Luis Lezama</i>	231

4. Evolución y perspectivas de la conservación de suelos 235  
*Helena Cotler Ávalos*
5. La diversidad biológica: importancia y actores sociales 239  
*Jorge Soberón*
6. El cambio climático y la ciudad de México: retos y oportunidades 243  
*Roberto Sánchez Rodríguez*
7. La aplicación del derecho ambiental 247  
*Vicente Ugalde*
8. Integralidad y transversalidad de la política ambiental 251  
*Judith Domínguez*
9. Objetivos del milenio, pobreza y medio ambiente 255  
*Boris Graizbord*
10. Hacia una perspectiva de la sustentabilidad energética 260  
*Rigoberto García Ochoa*
11. Una megalópolis en riesgo: la ciudad de México y el desafío  
de la prevención de un riesgo anunciado 264  
*Sergio Puente*
12. Las movilizaciones ambientales: orígenes y transformaciones históricas 268  
*David Madrigal González*



## PRESENTACIÓN

Este libro es el primero de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible y propuestas de acción para atender problemas específicos.

El presente volumen se articula en torno al tema general de la población y reúne contribuciones que tratan de la demografía, del desarrollo urbano y regional, de las migraciones internacionales y del medio ambiente.

Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.



1

## SOCIODEMOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

Esta sección reúne un conjunto de textos que tratan sobre el pasado y el presente demográfico de México, pero que buscan también aproximarse al futuro, con el fin de ofrecer elementos para diseñar el porvenir. Los autores que aquí colaboran son representantes de muy variadas trayectorias teóricas y metodológicas, por lo que la obra es rica en enfoques y resultados.

El primer trabajo es el de Manuel Ordorica, quien profundiza en las proyecciones demográficas hasta el año 2050 y examina las tendencias de la fecundidad, mortalidad y migración internacional durante el siglo xx. Enseguida, Roberto Ham Chaunde analiza el proceso de envejecimiento demográfico y se detiene en tres grandes áreas: atención a la salud, seguridad económica y relaciones sociales y familiares. Por su parte, Alejandro Mina Valdés desglosa las principales causas de muerte prevalentes entre hombres y mujeres de diferentes grupos de edad y reflexiona sobre las proyecciones de mortalidad. Este 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, el cual es llevado a cabo por Rosario Cárdenas, quien nos indica aquellas condiciones de salud que generan las mayores demandas de servicios. Finalmente, un padecimiento que recibe una atención especial es el VIH/sida, tema que abordan Fátima Juárez y Cecilia Gayet, quienes señalan que hoy esta epidemia en México se considera estable y concentrada.

En otro orden de consideraciones, la sección también incluye una colaboración de Julieta Quilodrán, quien nos explica los avances en la institucionalización de los matrimonios, y un análisis de amplio alcance sobre salud reproductiva, llevado a cabo por Ivonne Szasz y Susana Lerner. Dichas autoras ofrecen los resultados de un extenso diagnóstico sobre las relaciones entre salud reproductiva y condiciones de vida de diferentes grupos de la población mexicana. Además, incluimos un texto de índole reflexiva y documental sobre derechos reproductivos, a cargo de Juan Guillermo Figueroa Perea, y un ensayo sobre las valoraciones

y prácticas masculinas en los ámbitos de la reproducción y la anticoncepción, cuya autora es Olga Rojas.

En un tercer bloque, tenemos al inicio el trabajo de Virgilio Partida Bush, quien analiza la migración interna en el largo plazo y relaciona las estrategias de desarrollo con los patrones de ocupación del territorio. Por su parte, Brígida García Guzmán examina las tendencias del mercado laboral y pormenoriza los indicadores y resultados en torno a la precariedad existente. En el mismo orden de ideas, Edith Pacheco Gómez estudia la población rural y sus condiciones de trabajo. Finalmente, en el último capítulo, Alfonso Sandoval Arriaga nos entrega una serie de reflexiones y propuestas sobre las políticas de población en el país.

Para recapitular, se destaca un futuro demográfico marcado por un incremento acelerado de la población en edades avanzadas, además del aumento actual de la población en edades activas. Estos procesos son ineludibles y los autores dan cuenta de sus diferentes facetas. Asimismo, plantean las políticas alternativas que tendrán que ponerse en marcha en los campos de la salud, la salud reproductiva, la seguridad social, la migración interna e internacional y la generación de empleos, entre otros importantes aspectos.

BRÍGIDA GARCÍA y MANUEL ORDORICA

## LAS PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN HASTA LA MITAD DEL SIGLO XXI

*Manuel Ordorica\**

La población del mundo llegó a 7 000 millones de personas en 2011. Cada 12 años la población de la Tierra aumenta en 1 000 millones de habitantes. En poco más de 50 años tendremos que construir otro mundo similar al de 1987, cuando el planeta llegó a 5 000 millones de individuos; para ese entonces la población del mundo sería de 10 000 millones de personas.

En este contexto, ¿cuál ha sido la dinámica demográfica de México? Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población contaba con 112.3 millones de personas; 57.4 millones son mujeres y 54.9 hombres. Este hecho coloca a México como el decimoprimer país más poblado del mundo. La tasa de crecimiento demográfico pasó de 3.4% en 1970 a cerca de 1% en 2010. De mantenerse este ritmo de incremento demográfico la población se duplicaría en periodos de 70 años. En México ya no se duplicará cada 20 años como ocurría en los años sesenta y setenta del siglo xx. Entre 1960 y 2010 se observaron importantes cambios en la tasa global de fecundidad; hacia finales del decenio de los sesenta del siglo pasado el número promedio de hijos por mujer, al terminar su vida fértil, era de seis o siete. En 2010, el Consejo Nacional de Población (Conapo) estimó que la fecundidad total había caído casi al nivel de reemplazo de 2.1 hijos por mujer.

Pero el descenso de la fecundidad no ha sido homogéneo en todos los grupos sociales. Es diferencial según la escolaridad y el lugar de residencia. Las encuestas nacionales sobre fecundidad muestran que las mujeres en las áreas metropolitanas tienen menos hijos que las que residen en localidades de menos de 20 000 habitantes. La educación ha

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <mordori@colmex.mx>.

probado ser el mejor método anticonceptivo; es importante señalar que se está cerrando la brecha en los niveles de fecundidad entre entidades federativas, por nivel rural-urbano y por escolaridad.

¿Será posible alargar la vida humana en nuestro país? ¿Llegaremos a tener algún día una esperanza de vida al nacer igual al de la francesa Jeanne Calment, quien murió a los 122 años? La esperanza de vida aumentó de 59 años en 1960 a casi 75 en 2010; 73 para los hombres y 78 para las mujeres. Como se observa en muchas sociedades, las mujeres son el sexo fuerte desde el punto de vista de la esperanza de vida. El aumento en la esperanza de vida permite que la mayoría de los niños tengan vivos a sus padres, abuelos y aun a sus bisabuelos. Un niño podrá convivir con sus padres por cinco o seis décadas, cuando a principios del siglo xx sólo convivía por diez o veinte años con ellos. No obstante estos logros, todavía nos encontramos lejos de los niveles de mortalidad de Japón, donde, en el año 2010, al nacer se tenía una esperanza de vida de 83 años. Es importante señalar que las cifras nacionales esconden las diferencias. Las entidades federativas con mayor grado de marginalidad tienen al nacer menos esperanza de vida que las que cuentan con una marginalidad menor. Hagamos la analogía con los que fallecieron en el hundimiento del *Titanic*. Recordemos que gran parte de los que murieron en él pertenecían a los estratos más bajos, que iban en segunda o tercera clase, mientras que muchos de los que viajaban en primera sobrevivieron. También, como ocurre en general, sobrevivieron más mujeres que hombres. Igual que con la fecundidad, las brechas en los niveles de mortalidad por nivel socioeconómico se han reducido.

La migración ha desempeñado un papel importante en el crecimiento de la población. Los habitantes se han concentrado principalmente en el centro del país y en cuatro zonas metropolitanas. Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, en la zona metropolitana del Valle de México, la mayor concentración del país, se registraron 20.1 millones de habitantes en el año 2010, casi la quinta parte de la población total. En nuestro país continúa observándose el binomio concentración y dispersión.

¿Cuáles serán los efectos que se presentarán en el futuro de la población mexicana? La disminución de la fecundidad ha tenido y tendrá importantes repercusiones en la estructura por edades. Se presentará una disminución de la población en edad escolar y preescolar y un aumento

en la población en edad activa y avanzada. Pero, si bien el descenso tendrá un efecto directo sobre la población que demandará escuelas y atención a la salud materno-infantil, dicho efecto será más lento y tardará más en afectar la estructura y el número de la población en edades activas, ya que esa población está presente en el momento actual. Por lo que se refiere a la población en edades activas (15 a 64 años), el volumen pasará de 59.9 millones en 2000 a 80.5 en 2025, y a 75.5 en 2050. Uno de los principales problemas en el futuro será el del empleo. La población en edad de jubilación (65 años y más) pasará de 4.9 millones en 2000 a 11.9 en 2025, y a 25.9 en 2050. No hay duda de que éste será el tema del siglo XXI; en medio siglo esta población se multiplicará por cinco.

La regulación de la tasa de crecimiento no ha sido suficiente para adecuar los procesos demográficos con los del desarrollo. Urge regular los movimientos migratorios estimulando la permanencia de la población en sus lugares de origen o reorientar las migraciones hacia ciudades de tamaño intermedio, hacia zonas con recursos naturales y productivos. Hasta la fecha podemos afirmar que la política de población fue exitosa con respecto a la reducción de la tasa de natalidad, pero no hemos sido capaces de tener una distribución de la población más equitativa en el territorio nacional.

Tendrán que hacerse mayores esfuerzos para intensificar la salud reproductiva, sobre todo en las zonas marginales y áreas rurales que muestran un descenso más lento de la natalidad y una mortalidad elevada. Es imperativo que los servicios de salud y planificación familiar sean extendidos y fortalecidos, de manera que se ejercite un derecho fundamental: el de las personas para decidir sobre su procreación. Los programas deberán dirigirse principalmente a la población adolescente.

¿Cómo será la demografía en el año 2050? El número promedio de hijos por mujer al final de su vida fértil será inferior al nivel de reemplazo. La tasa de crecimiento demográfico será negativa. La esperanza de vida en esa fecha podría ser igual a la que hoy tiene Japón. Las mujeres tendrán una esperanza de vida al nacer cercana a los 85 años y los hombres cinco años menos. Por su mayor longevidad y porque a edades avanzadas se presentan más padecimientos y carencias de recursos habrá, en esas edades, más mujeres pobres y enfermas, lo cual para ellas resulta en una doble discriminación. Los sistemas de jubilación deberían tener como centro de atención a las mujeres, pues viven solas por largos periodos y,

en muchos casos, sin trabajo, lo que complica el acceso a los beneficios del sistema. Recordemos la frase del profesor Raúl Benítez Zenteno, que decía en los años ochenta del siglo xx: “Cuidado, vamos a ser pobres y viejos”. Un hecho más que se observará es que la tasa bruta de mortalidad tendrá un ascenso continuo, como resultado del efecto de una estructura por edades más envejecida.

Es posible afirmar que en nuestro país se cumplió la meta cuantitativa en el número de mexicanos al final del siglo xx, pero es necesario avanzar en lo cualitativo, es decir, en el mejoramiento de la calidad de vida, para hacer efectivo el mensaje de los años setenta del siglo pasado que decía: “La familia pequeña vive mejor”. Al disminuir los niveles de fecundidad podemos señalar, como sostenía Gustavo Cabrera, que “la población ya le cumplió al desarrollo, pero ahora hace falta que el desarrollo le cumpla a la población”.

Es importante mencionar que hoy es el momento en que se decide el país que tendremos a mediados del siglo xxi. Sabemos que México deberá enfrentar tres temas demográficos fundamentales en este siglo: el envejecimiento de la población, el rápido incremento de la población en edades de trabajar y la fuerte migración al vecino país del norte.

Tenemos la oportunidad de aprovechar el llamado “bono demográfico”, el cual se producirá al aumentar aceleradamente la población en edades activas respecto a las no activas. Este proceso lo podemos ver como una oportunidad histórica o como un problema, porque si la economía no crece y no se crean los suficientes empleos en los siguientes lustros podría presentarse, más bien, un pagaré demográfico. Pasarían muchos decenios antes de que se tuviera otro bono como el que se presenta ahora.

Al mismo tiempo, si bien se han reducido las diferencias en los indicadores poblacionales entre áreas y sectores sociales, se deberá seguir avanzando en la reducción de las brechas. De no ser así, continuaremos teniendo dos Méxicos con patrones demográficos diferentes: uno con niveles de fecundidad y mortalidad como los observados en los países desarrollados y otro con niveles de mortalidad y fecundidad todavía elevados, como los que presentan los países atrasados del planeta, que expulsa un gran número de mexicanos al extranjero. Hoy es el momento de fortalecer la política de población para que siga siendo una política de Estado de largo plazo y transexenal.

CONSECUENCIAS Y CAMINOS  
DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

*Roberto Ham Chande\**

*Envejecimiento de la población*

Las transformaciones demográficas en el siglo xx: menor fecundidad, mayor esperanza de vida (EV) y relevante migración internacional, aca-rraron menores incrementos de población y cambios en las estructuras por edad y sexo con un ineludible envejecimiento para el siglo xxi. Entre 1930 y 2010 los hombres ganaron más de 40 años en la EV al nacer, al pasar de 35.5 años a 76, mientras que las mujeres la incrementaron en más de 43 años, de 37 a 80.2. En ese mismo lapso, los hombres que cumplieron 65 años subieron la EV en más de ocho años y las mujeres en más de nueve. En 1930, para ambos sexos, a los 65 años se esperaba vivir en promedio casi 11 años más; en 2010 la expectativa masculina es de 19 y más de 20 en mujeres. Con estas tendencias, para 2050 se proyectan EV masculinas de 82.1 al nacer y de 21.9 a los 65 años, mientras que las femeninas serán de 85.6 y 26.4.

Los incrementos en las EV después de los 65 implican un “envejecimiento dentro de la vejez”. En 1930, casi la mitad de la población de 65+ tenía un rango de edad de 65-69 años, los más jóvenes de los viejos, y menos de un décimo tenía 80+, los más viejos de los viejos. En clara sobrevivencia en la vejez, en 2010 el sector de edades 65-69 bajó a ser un tercio y el de 80+ subió a más de la quinta parte. Para 2050 las expectativas son de 25% en el rango 65-69 y de un tercio en el de 80+. Incluso, el proceso se está trasladando a edades extremas; en 1950, los centenarios eran raros, ahora no son extraños y en 2050 van a ser comunes.

\* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte: <rham@colef.mx>.

Debe reconocerse que la importancia social y económica del envejecimiento es por la vulnerabilidad y los riesgos asociados con las edades avanzadas que causan *dependencia*, principalmente por: 1] atención a la salud, 2] seguridad económica y 3] relaciones familiares. Estas áreas están estrechamente interrelacionadas y cada una afecta a las demás.

El envejecimiento crece rápidamente sin que se hayan resuelto problemas ancestrales como pobreza, rezagos escolares, empleo inadecuado, deficiencias de salud y economía inequitativa. Surgen así algunos cuestionamientos: ¿qué tanto afecta el subdesarrollo a la creciente población envejecida? ¿Es la vejez un obstáculo para el desarrollo? ¿Qué aspectos positivos puede tener?

### *Enfermedades crónicas y discapacidades*

La longevidad implica riesgos de enfermedades degenerativas, crónicas y discapacitantes, que no son inmediatamente letales, pero sí incurables y progresivas, incapacitando física, mental y socialmente. La intervención médica busca controlarlas y minimizar efectos nocivos, con procedimientos costosos de por vida. Coexisten varias enfermedades en una misma persona, con diferentes grados de severidad, que perjudican el bienestar del paciente y su familia, presionan los sistemas de salud y comprometen la capacidad social y económica.

La encuesta del Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México estima una prevalencia de *enfermedades crónicas*: hipertensión, diabetes, cáncer, enfermedades respiratorias, problemas cardiovasculares, embolias y artritis. Asimismo, evalúa discapacidades para realizar *actividades cotidianas básicas*: a] caminar, b] bañarse, c] comer, d] entrar y salir de la cama y e] no padecer incontinencia, junto con *actividades instrumentales cotidianas*: a] preparar comida, b] hacer compras, c] tomar medicamentos y d] manejar dinero propio. Esta información permite estimar cómo será la calidad de vida en la vejez al dividir la EV en tres periodos: buena, regular y mala salud. Como ejemplos, a los 60 la EV masculina es de 20.3 años, de los cuales 23.4% será en buena salud, 70.9% regular y 5.6% mala. Para las mujeres la EV será de 22.7 años y los porcentajes

son 16.3, 76.8 y 6.5, respectivamente. A los 80 años la EV en hombres es de 6.6 años con 6.4% en buena salud, 71.4% regular y 22.1% mala, mientras que en mujeres la EV es de 7 años, con un porcentaje de 5.7, 62.6 y 31.7, respectivamente.

### *Sostén económico*

El sostén económico en la vejez es de tres tipos: a) *ayuda de hijos o familia*, que depende de la capacidad económica, pero existe siempre la sensación de no querer ser una carga; b) *ahorros personales*, que en la mayoría de los casos no permiten sostener la vejez debido a la pobreza e inequidad en el ingreso; además, el ahorro a largo plazo depende de instrumentos financieros ineficaces y riesgosos; c) *pensión*, como sustitución del salario, que se acepta y se exige sin renuencia, pues no se considera dádiva, sino derecho adquirido, legislado y pactado; es objeto directo de la administración pública, la negociación sindical, las previsiones sociales, el sistema económico y los intereses políticos.

El sistema de pensiones de retiro debe: a) proteger a toda la población; b) otorgar beneficios uniformes y equitativos, adecuados y suficientes; c) ser económicamente redistributivo, y d) ser financiera, económica y socialmente sostenible. Ninguna de dichas características se ha logrado, pero el único tema de debate y presencia mediática es la quiebra financiera. Esta crisis se ha explicado de muchas maneras, incluyendo factores como corrupción, desviación de fondos y falta de reservas financieras. Seguramente hubo tales circunstancias, pero la razón principal fueron las bajas contribuciones frente a pensiones anticipadas y revaluables, que favorecieron a sindicatos y grupos políticos, imposibles de pagar.

Ante la inviabilidad financiera se reformaron los sistemas de pensiones y pasaron de *beneficios definidos* al ahorro individual, administrado en instituciones financieras privadas, en la modalidad de *contribuciones definidas*. El esquema ofrece que, con el ahorro acumulado y sus rendimientos financieros, cada quien pague su pensión de retiro. Sin embargo, el ahorro depende del nivel económico y la capacidad de trabajo, lo cual no permite que la mayoría acumule lo suficiente. Esta insuficiencia se acen-

túa por los altos costos administrativos y niveles de lucro. Ante tales limitaciones, una gran parte de los jubilados recibirá la pensión mínima garantizada por el Estado, con cargo a las finanzas públicas. Cuando se agregan el costo de las pensiones en curso de pago al momento de la reforma y las que se finquen con el anterior sistema, se constata que la mayor parte sigue en el sistema de reparto con sostén principal en las finanzas públicas, pero ahora más caro.

Esta capitalización es mayormente deuda pública, no una inversión que construya infraestructura e incremente la productividad presente y futura necesaria para sostener al sistema de pensiones. El nuevo sistema es propio del libre mercado y requiere una mejor economía, un mercado de valores desarrollado y una cultura de inversión y ahorro. Es impropio para las economías en desarrollo, sujetas a crisis, que carecen de productividad para hacerlo viable y de cierta equidad que evite desigualdades. La reforma no sólo abandona principios sociales, sino que se acentúa la desigualdad por género y pobreza. De esta manera, la deseada cobertura universal se cancela, pues de hecho ya se observa una disminución en los países que han adoptado tal sistema.

### *Una propuesta de reforma a la reforma*

Para cumplir con los objetivos mínimos de la seguridad social se requiere un sistema con: *a*] pensión universal, mínima, financiada públicamente, no contributiva, mitigante de la pobreza extrema; *b*] plan obligatorio para quienes trabajan, contributivo, con una pensión mínima; *c*] esquema contributivo de aportaciones definidas para ingresos por encima de algún nivel socioeconómico significativo (por ejemplo, a partir de cinco salarios mínimos); *d*] ahorros individuales voluntarios y esquemas complementarios de pensiones que acumulen recursos administrados de manera privada, de acuerdo con la capacidad individual o de la empresa, y *e*] financiamiento de la atención a la salud. Las anteriores recomendaciones requieren: *a*] reconsideraciones sobre derechos adquiridos que se forzaron a ser legales, pero que siempre han sido injustos; *b*] manejo político para renunciar a prebendas; *c*] generosidad y sentido del bien común, y *d*] pensiones a largo plazo por el futuro bienestar del país.

EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD:  
PASADO, PRESENTE Y FUTURO

*Alejandro Mina Valdés\**

*Diagnóstico*

Los cambios que se han presentado en la población mexicana han traído consigo logros como el descenso en los niveles de mortalidad, lo cual apunta a una mejora sustancial en las condiciones generales de vida de la población. Algunas cifras nos pueden dar una idea de la magnitud de los cambios: el censo de 1895 registró 12.6 millones de habitantes, con una esperanza de vida al nacimiento de aproximadamente 27 años; 110 años después, en el año 2005, la población mexicana rebasaba los 103.2 millones de habitantes y la esperanza de vida alcanzó los 74.6 años. Es decir, la población aumentó 719.1% en un periodo de 110 años (cerca de 1.9% promedio anual); en el mismo periodo las ganancias en la esperanza de vida fueron de aproximadamente cinco meses por cada año transcurrido, dando una ganancia total de 47.6 años.

A dichos incrementos se acompaña el avance en el proceso de la llamada “transición demográfica”, cuya primera etapa fue el descenso sostenido de la mortalidad que se registró a partir de 1930, con las mayores reducciones en 1960 debido al paulatino abatimiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias y la mayor concentración de las defunciones en los padecimientos crónicos y degenerativos. En 1930, con una esperanza de vida al nacimiento de 36.3 años, la población del país todavía se veía afectada por enfermedades de carácter infeccioso; de los 10 principales padecimientos responsables de la mortalidad, ocho eran de ese tipo.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <amina@colmex.mx>.

Debido a las mejoras en las condiciones generales de vida y, en especial, a la expansión del sistema educativo y de la infraestructura sanitaria, la utilización del sistema de salud dio por resultado el decremento medio anual de la tasa bruta de mortalidad. De 1930 a 1960 dicha disminución fue de alrededor de 0.5 muertes por cada mil personas, aunque a partir de 1960 el ritmo de descenso se hizo cada vez más lento. La reducción total en dicho periodo fue de casi 22 muertes por cada mil, al pasar de 26.7 a 4.8 por cada mil.

Respecto a la evolución de la mortalidad por causas, se tiene que a partir de 1960 empieza a ser mayor la proporción de muertes por enfermedades no transmisibles; tumores malignos, diabetes mellitus, deficiencias de la nutrición y anemia son por primera vez incluidas entre las 20 principales causas de muerte; el cambio evidente en el perfil de la mortalidad por causas se da a partir de 1970, aunque la neumonía y la influenza son las principales causas de muerte, seguidas de la diarrea y la enteritis. Para 1980, el descenso de la mortalidad frena su ritmo debido a la persistencia de decesos por enfermedades respiratorias y digestivas, pero sobre todo por accidentes, que para dicho año son la principal causa de muerte; en esa época también las enfermedades del corazón empiezan a ocupar uno de los tres primeros lugares y, a partir de 1990, constituyen la principal causa de fallecimientos en México, seguida de la mortalidad por tumores malignos.

Desde entonces, la diabetes mellitus, las enfermedades cerebrovasculares, la cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado ocupan los primeros cinco lugares de las causas de muerte más importantes, lo que hace en el perfil epidemiológico de la población mexicana que sean predominantes los padecimientos no transmisibles.

Cada uno de los grupos de edad y sexo han contribuido al aumento en la esperanza de vida promedio. El mayor número de años ganados se debe al descenso de la mortalidad en los menores de un año; el segundo grupo que contribuye con más años al aumento de la esperanza de vida de la población masculina son los adultos jóvenes (25 a 44 años), seguidos por el grupo de adultos maduros (45 a 59 años) y por los adultos mayores (60 años o más).

En el caso de la esperanza de vida femenina, las mayores contribuciones, después de las infantiles, son las del grupo de adultas mayores, luego

el de adultas jóvenes, mientras que el grupo de adultas maduras ocupa el cuarto lugar en la reducción de la mortalidad.

Los descensos en la tasa bruta de mortalidad (TBM) y el aumento en la esperanza de vida se han visto acompañados de una transición epidemiológica, es decir, el paso de un escenario donde prevalecía la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias a uno en el que predominan los padecimientos crónicos y degenerativos. Esta modificación en la estructura de las causas de muerte ha hecho que las enfermedades crónicas y degenerativas, así como las lesiones y accidentes, representen una proporción creciente de la mortalidad, lo que, aunado al abatimiento de aquellas enfermedades transmisibles, hace que se presenten mejoras en los niveles de la esperanza de vida.

Así como se encuentran diferencias en el aumento de las ganancias en la esperanza de vida por sexo y grupos de edad, también la contribución por causas de muerte es diferente. El grupo de causas que contribuyó en mayor medida al aumento en la esperanza de vida fue el descenso de las enfermedades transmisibles, maternas y perinatales.

En cuanto a la distribución de las defunciones, entre 1980 y 2005 la proporción de muertes infantiles (menores de un año) descendió de 22.1 a 6.6%. Lo mismo sucede con los grupos de niños en edad preescolar (uno a cuatro años) y escolar (5 a 14 años), cuya participación relativa se redujo de manera significativa; en 2005 cada uno de estos grupos representó un peso menor a 1.5% con respecto al total de las muertes.

El peso relativo de las muertes en el grupo de adolescentes y jóvenes (15 a 24 años) también descendió de forma importante, al pasar de 6% en 1980 a 3.5% en 2005. Aunque con una reducción menor, la proporción de defunciones de los adultos jóvenes (25 a 44 años) también disminuyó 1.7 puntos porcentuales. En cambio, las defunciones de las personas adultas maduras (45 a 59 años) y de la tercera edad (60 años en adelante) incrementaron su peso.

### *Pronóstico*

Proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), basadas en extrapolar la esperanza de vida parcial de cinco a 64 años, indican que

la esperanza de vida aumentaría de 74.6 años en 2005 (72.2 para hombres y 77 para mujeres) a 75 en 2007 (72.6 y 77.4), 75.3 (73.1 y 77.8) en 2010, 78.8 (76.6 y 81.0) en 2030 y, finalmente, 81.8 años (79.9 para hombres y 83.9 para mujeres) en 2050; en esta última proyección, México alcanza la esperanza de vida al nacimiento de Japón, la cual fue de 78.5 para hombres y 85.5 para mujeres en 2005, que registra en la actualidad el nivel más bajo de mortalidad en el mundo.

Las proyecciones que el Conapo obtuvo de la esperanza de vida promedio por décadas para el periodo 2010-2050 muestran que, en los 40 años que comprende dicho periodo, la ganancia total en la esperanza de vida al nacimiento es de 6.5 años, al pasar de 74.2 años para 2010 a 80.7 para el año 2050, lo que significa una ganancia de 1.6 años promedio por década, es decir, dos meses en promedio de ganancia por año.

Los avances para las edades adultas son menores, con una esperanza de vida a los 40 años de edad de 38 años en 2010 y de 42.5 años en 2050; a los 80 años es aún menor el cambio en la esperanza de vida, al pasar de 8.5 años en 2010 a tan solo 9.9 años en 2050.

Cabe destacar que hasta los 45 años las diferencias entre las ganancias para cada década son relativamente significativas, pues a excepción del periodo 2010-2020 todas son superiores a un año por década; no obstante, conforme pasa el tiempo las ganancias en los últimos tres periodos son superiores a las del primero, y decrecientes entre sí, además de que las diferencias entre esos últimos periodos, proporcionalmente al periodo 2010-2020, no son tan amplias; sin embargo, las diferencias o ganancias a partir del año 2020 para tales periodos son cada vez menores conforme avanza la edad, teniéndose que, a partir de los 40 años, la ganancia entre cada década será cada vez menos perceptible y, hasta los 50 años, las ganancias son mayores para las primeras décadas de estudio.

### *Propuestas*

A partir de los 50 años la tendencia en las ganancias respecto a la edad cambia; las mayores ganancias se tienen en la penúltima década (2030-2040), los últimos tres periodos se distinguen ampliamente respecto al

periodo 2010-2020, pero entre ellos las diferencias son prácticamente nulas hasta llegar a la edad de 99 años, lo que hace pensar en una estacionalidad en la esperanza de vida para las edades avanzadas, es decir, las ganancias en la esperanza de vida a dichas edades conforme pase el tiempo serán cada vez más discretas.

Los avances tecnológicos dedicados al control de enfermedades se han ido incrementando considerablemente para propiciar una mejor calidad y expectativa de vida de la población, pero aún no se puede asegurar si realmente pueda llegarse a una esperanza de vida al nacer de 100 años, ya que hasta el momento, a pesar de dichos avances, no se han podido controlar enfermedades silenciosas, como la diabetes mellitus y las cardiovasculares. Es indispensable continuar y unir esfuerzos con diversas instituciones de salud para poder alcanzar la esperanza de vida al nacimiento de 80 años, proyectada al año 2050, por lo que las líneas de acción deben centrarse en la disminución de las tasas de mortalidad infantil y en las enfermedades crónicas que afectan, y lo harán cada vez con mayor impacto, a la población envejecida que en los próximos 40 años tendrá México.

## EL COMPLEJO Y PREOCUPANTE PANORAMA DE LA SALUD

*Rosario Cárdenas\**

El siglo xx fue un periodo de grandes transformaciones en las condiciones de salud en México. A inicios de ese siglo y durante más de la mitad de éste, la mayoría de las defunciones ocurridas en el país eran causadas por problemas infecciosos y parasitarios. El paulatino mejoramiento de la infraestructura urbana y de comunicaciones, la consolidación y extensión del acceso a servicios básicos como agua potable y drenaje, el uso de vacunas y antibióticos, así como la ampliación de los servicios médicos son parte de los factores que explican la reducción de la mortalidad por enfermedades transmisibles. La disminución de la mortalidad por estas patologías ha resultado en una modificación de la estructura de mortalidad por causas, en donde la mayoría de las defunciones ocurridas en el país, en la actualidad, se deben a enfermedades no transmisibles como diabetes mellitus, enfermedades cardiovasculares o neoplasias malignas, por ejemplo. En relación con el patrón de mortalidad, cabe señalar también, como algunos de los aspectos más preocupantes: la persistencia de niveles altos de las mortalidades infantil y materna, la participación de la diabetes mellitus en el total de la mortalidad, el aumento de las defunciones debidas a suicidios, la ocurrencia de una mortalidad muy elevada por accidentes y violencia, particularmente en la población masculina adulta. En el caso de la mortalidad infantil, pese a la reducción observada en los últimos años, continúa siendo similar a la registrada en algunas naciones europeas de hace varias décadas. Lo mismo puede señalarse respecto a la mortalidad materna: el nivel observado en la actualidad es varias veces superior al correspondiente en países desarrollados. En años recientes una de cada siete muertes en el país es debida a diabetes

\* Profesora-investigadora del Posgrado en Población y Salud. Universidad Autónoma Metropolitana: <carde@correo.xoc.uam.mx>.

mellitus y la mortalidad por cánceres para los que existen medidas de diagnóstico temprano, como el cervicouterino y mamario, continúa siendo una preocupación de salud pública; igual que aquéllos para los cuales padecer una infección específica constituye un factor de riesgo para desarrollarlos en el mediano y largo plazo (cánceres de estómago o de hígado, por ejemplo), o los asociados al consumo de tabaco.

La caracterización de las condiciones de salud de la población requiere considerar, además de los datos sobre mortalidad, el comportamiento de la morbilidad. El examen de la información sobre morbilidad muestra que los padecimientos para los que se demanda el mayor número de consultas corresponden a las enfermedades transmisibles y parasitarias. La disponibilidad de agentes preventivos como las vacunas y terapéuticos como los antibióticos explica que, pese a que dichas enfermedades provocan la mayor afectación al estado de salud, ya forman parte de las principales causas de muerte en la población en general. Sin embargo, cabe señalar que para la población anciana algunas infecciones constituyen no sólo una de las principales demandas de consulta sino también causa de mortalidad, como es la neumonía y la influenza.

En el caso de la población infantil, las afectaciones originadas en el periodo perinatal constituyen una de las principales condiciones que afectan este grupo de edad, lo que hace evidente la necesidad de revisar y mejorar la calidad de atención correspondiente.

La magnitud de ocurrencia de accidentes pone de manifiesto la carencia de acciones preventivas eficientes para responder a dichas condiciones. Los accidentes afectan, en mayor medida, a la población masculina y representan una de las principales causas tanto de mortalidad prematura como de posibles discapacidades.

La violencia, ya sea en forma de lesiones u homicidios, es otro de los problemas de índole social cuyo impacto repercute, entre otras esferas, en el ámbito de la salud. Resulta preocupante la presencia y permanencia, e incluso, en algunos casos, el aumento de la frecuencia con la cual se presenta en el país. Los homicidios de niños, entre adultos y de mujeres representan uno de los problemas más urgentes por atender en el país.

Distintos elementos manifiestan las carencias en el área de salud reproductiva. Las infecciones de transmisión sexual, incluyendo VIH/sida,

subrayan la urgencia de fortalecer las medidas preventivas y de educación, así como garantizar que éstas incluyan elementos de acceso a información oportuna por parte de las poblaciones escolar y adolescente. Si bien la utilización de anticonceptivos ha aumentado de manera muy importante comparada con la existente en los años setenta, cuando comenzó el programa de planificación familiar en México, aún hay desigualdades entre grupos del país y necesidades específicas en la materia. Entre estas últimas destacan la importancia de garantizar el acceso a métodos anticonceptivos en poblaciones que muestran rezagos en el ejercicio de su derecho a planificar su reproducción, en particular los grupos indígenas, así como los adolescentes que han iniciado su vida sexual activa. Adicionalmente, resulta fundamental impulsar una mayor participación masculina en la adopción de medidas de anticoncepción, como el uso de preservativos y la vasectomía. Cabe señalar que ampliar la utilización de preservativos es de gran relevancia como el único elemento que tiene una función dual al fungir como anticonceptivo y reducir el riesgo de adquirir una infección de transmisión sexual. Sería aconsejable, también, que la perspectiva de las acciones en materia de planificación familiar contemplara incluir los elementos de atención a la infertilidad y la consejería preconcepcional. El primer aspecto permitiría responder, de mejor manera, al derecho de la población a cristalizar sus decisiones reproductivas y el segundo identificar, de forma más oportuna, posibles condiciones de riesgo susceptibles de modificación con atención médica, lo que mejoraría potencialmente las condiciones en las cuales transcurre el embarazo y su resultado. De igual forma, convendría llevar a cabo una revisión de la calidad de la atención prenatal que se otorga en el país, a fin de que coadyuve de manera más eficiente a reducir la mortalidad materna.

Las necesidades de la población anciana respecto a sus condiciones de salud representan, en la actualidad, uno de los aspectos que es impostergable reconocer como una prioridad nacional. Al proceso de desgaste biológico que acompaña el envejecer se añade el hecho de que, en gran medida, el estado de salud que manifiesta hoy la población anciana es resultado de eventos que pudieron haber comenzado, en algunos casos, décadas atrás (consumo de tabaco, obesidad, sedentarismo) o que son de naturaleza crónica (diabetes mellitus, enfermedad cerebrovascu-

lar) y, por ende, permanentes una vez que han sido identificados. Ello significa que la atención a las condiciones de salud de la población anciana que se observan en la actualidad exige el acceso efectivo a los servicios de salud y el uso sostenido de medidas terapéuticas.

Los problemas mencionados representan una muestra a partir de la cual es posible reconocer algunos de los principales desafíos que enfrentan los servicios médicos para atender la salud de la población mexicana. La situación se torna más compleja al considerar las condiciones de desigualdades sociodemográficas y económicas que privan en el país y el hecho de que lo que se observa en salud es, para ciertas patologías, resultado de un efecto acumulado durante años. Cabe esperar que el sostenimiento de los procesos que han originado este panorama haga aún más compleja su atención. Una de las acciones más importantes en los últimos años ha sido la expansión de la cobertura de servicios de salud, por medio de la afiliación al programa Seguro Popular. Sin embargo, la instrumentación del programa sólo se traducirá en un mejoramiento del estado de salud de la población si dicha afiliación representa un acceso efectivo a los servicios médicos.

A la luz del perfil de salud actual de la población mexicana, dos elementos orientadores de las intervenciones que se diseñen deberán marcar el énfasis en prevención y el otorgamiento oportuno de información en salud a la población. Adicionalmente, es indispensable reconocer que, dada la dinámica de gestación de la afectación al estado de salud que conllevan algunas patologías crónicas, como la diabetes mellitus o las asociadas a hipertensión, todo programa destinado a modificar el curso de éstas requiere sostenerse en un horizonte de años, inclusive décadas, antes de observar resultados.

La inclusión de los elementos señalados, junto con el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población y la reducción de diferenciales socioeconómicos en el país son los puntos medulares que permitirán mejorar, en el mediano plazo, el estado de salud de la población mexicana.

*Fátima Juárez\** y *Cecilia Gayet\*\**

A pesar de las mejoras en la salud y el aumento en la esperanza de vida de las poblaciones, en 1981 se diagnosticó el primer caso de una nueva enfermedad infecciosa, el sida, que cambió el ritmo de los avances mundiales. En el año 2007, cerca de 33 millones de personas vivían con VIH/sida. En ese mismo año se estimó que 2.7 millones de personas fueron infectadas por el VIH y la enfermedad causó dos millones de muertes. Esto muestra la gravedad de la epidemia y da indicios de los enormes retos que surgen al enfrentarla. En México la tendencia general de la epidemia se mantiene estable y la transmisión se centra en las poblaciones de mayor riesgo de exposición (hombres que tienen sexo con hombres —HSH—, mujeres y hombres trabajadores sexuales —MTS y HTS— y personas que usan drogas inyectables —UDI—). El objetivo de este documento es introducir al lector sobre qué es el sida y presentar el panorama de la epidemia del VIH/sida en México, así como una descripción sintética de las políticas instrumentadas en el país y los retos para el futuro.

El virus de inmunodeficiencia humana (VIH) ataca el sistema inmunológico, que le permite al cuerpo combatir las infecciones; el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) representa la etapa final de la infección por este virus. Pueden pasar muchos años para que se presenten síntomas de la infección. El VIH se encuentra principalmente en la sangre, el semen o el flujo vaginal de una persona infectada. Se puede transmitir al tener relaciones sexuales con alguien infectado, al compartir agujas y jeringas con alguien infectado, por la exposición (en el caso de

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[fjuarez@colmex.mx](mailto:fjuarez@colmex.mx)>.

\*\* Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <[cgayet@flacso.edu.mx](mailto:cgayet@flacso.edu.mx)>.

un feto o bebé) al VIH antes de nacer o durante el parto o al ser amamantado, por transfusión de sangre infectada o sus derivados, así como por el trasplante de órganos y tejidos infectados por el VIH.

En México la epidemia ha variado en sus características fundamentales: distribución por sexo y edad, distribución geográfica, por forma de transmisión, por tiempo de sobrevivencia después de la infección, etc. La respuesta a la epidemia con políticas y acciones también ha ido evolucionando. Hasta diciembre de 2007 se habían registrado en México 115 651 casos de sida acumulados, pero aún existe un subregistro de casos y retraso en la notificación. A partir del año 2000 no se ha reportado ningún caso por transfusión sanguínea. La información para el año 2007 indica que la mayoría de los diagnósticos ocurre en adultos, en particular en el grupo de edad 25-34 años. Del registro de 95 703 casos acumulados de hombres con sida hasta diciembre de 2007, 56% de la transmisión fue homo y bisexual y 39% heterosexual; 1% por compartir instrumentos en el uso de drogas inyectadas y 1% por transmisión perinatal. Entre las mujeres, del total de 19 948 casos acumulados a diciembre de 2007, 83% se ubicó en la categoría de transmisión por relaciones heterosexuales, 10% en las categorías de transfusión y donación sanguínea, 6% por transmisión perinatal y 1% por el uso de drogas inyectadas. Aunque las entidades con el mayor número de casos de sida son el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Veracruz, entre 2000 y 2005 las entidades con menor crecimiento de casos fueron el Distrito Federal y Jalisco. Con los nuevos tratamientos altamente efectivos y diagnósticos oportunos se ha alargado la sobrevivencia de las personas afectadas y se han evitado nuevas infecciones.

El monitoreo de la epidemia de VIH y la evaluación del impacto de las intervenciones para su prevención se realizaban originalmente con el registro de los casos de sida. Más adelante se incluyeron marcadores biológicos de VIH. Hacia el año 2000 se modifica esta visión de vigilancia de la epidemia y se afirma que, también, es importante conocer las prácticas generadoras de riesgo de la población. El actual paradigma orientado a la prevención y pronóstico de la tendencia de la epidemia, ya sea en la población general o en grupos específicos más vulnerables, permite identificar las infecciones en un momento más cercano a su ocurrencia y aportar información para el diseño de programas de prevención. A esta

nueva visión y forma de recolección de información se le conoce como “vigilancia de segunda generación”. Los avances han traído consigo retos metodológicos que van desde la localización del entrevistado fuera de su hogar hasta el desarrollo de nuevas formas estadísticas de estimación que generen una representatividad de la población bajo estudio.

Algunos de los principales hallazgos de estos nuevos enfoques y metodologías para proyectar hacia dónde va la epidemia muestran que las prevalencias de VIH en los lugares estudiados, en promedio, fueron de 10% entre los HSH, 15.1% entre los HTS, 1% entre las MTS y 0.6% entre los camioneros de larga distancia. En estas subpoblaciones la prevalencia de VIH es mucho mayor que la reportada para la población adulta del país. Respecto a los hombres que tienen sexo con hombres, con parejas habituales, entre 64 y 66% de ellos dijo haber usado condón en la última relación sexual y, con pareja ocasional, entre 79 y 81%. Se reporta que entre 78 y 82% usó condón en la última relación sexual con trabajador sexual. Para el grupo de trabajadoras sexuales se reporta que 96% de ellas usó condón con el último cliente, sólo 17% usó condón en la última relación sexual con pareja estable y 53% con parejas ocasionales. Entre los hombres trabajadores sexuales 96% usó condón con el (o la) último(a) cliente, 64% usó condón en la última relación sexual con pareja estable y 92% con pareja ocasional. Ambos, el trabajador y la trabajadora sexuales, reportaron que los motivos para no haber usado condón con clientes fueron porque era un cliente conocido y porque el cliente pagó más. Un grupo con prácticas de riesgo son los usuarios de drogas inyectables, ya que más de 75% de los hombres reportó haber compartido la aguja o la jeringa la última vez que se inyectó.

Otro problema que se ha identificado como grave es el de estigma y discriminación. Estudios señalan que el estigma asociado al VIH/sida contra los HSH y los trabajadores sexuales está presente en muchos ámbitos: servicios de salud, escuela, trabajo y familia. El gobierno de México ha iniciado acciones para capacitar a los profesionales de la salud para evitar que aquellos que requieran los servicios se vean impedidos por temor a la discriminación. Por medio de distintas instituciones gubernamentales se ha avanzado en el diseño y la instrumentación de políticas para la prevención y eliminación de la discriminación por orientación sexual o ser portador de VIH/sida, como por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la

Discriminación (Conapred) y el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida (Censida), entre otras.

Finalmente, en el México de hoy son muchos los retos y de diversa naturaleza para lograr una eficaz reducción de la infección del VIH/sida. Desde el ámbito de la investigación científica hay que avanzar para obtener mayores conocimientos sobre los efectos de los antirretrovirales. También se necesita comprender mejor el comportamiento de riesgo de los individuos. Es esencial que las políticas se desarrollen junto con la sociedad civil y las comunidades relacionadas con el VIH/sida. Se debe ampliar la educación sexual para lograr una prevención sistemática mediante el uso del condón en toda la población. Pero no se debe olvidar que un elemento central para una eficaz lucha contra la epidemia es la voluntad política.

HACIA UN NUEVO MODELO DE NUPCIALIDAD:  
¿QUÉ PAREJAS Y QUÉ FAMILIAS EN EL SIGLO XXI?

*Julieta Quilodrán\**

*La nupcialidad en el siglo xx*

El siglo xx estuvo marcado por la consolidación del matrimonio civil como única forma legal de establecerse en una unión conyugal, así como por su predominio con escasas oscilaciones a lo largo del tiempo. Los cambios más relevantes fueron la postergación de la edad de la primera unión y, sobre todo, del matrimonio, especialmente entre las mujeres. Junto con esto se produjo un retroceso significativo de la viudez, como consecuencia del descenso de la mortalidad, y una baja incidencia de las disoluciones voluntarias (separaciones y divorcios). Puede considerarse que estos rasgos formaron parte del régimen demográfico que caracterizó a México hasta fines de los años sesenta, cuando comienza el proceso de transición hacia una baja fecundidad.

El siglo termina con el matrimonio civil y el religioso en declive. En una primera etapa se dio una secularización del matrimonio al prescindirse de manera cada vez más frecuente de su sacralización. A fines de los años noventa la unión libre se convierte en la forma privilegiada, sobre todo por los jóvenes, para establecerse en pareja. También se incrementa la soltería y, en forma paralela, comienza a haber más tolerancia hacia las relaciones sexuales premaritales y la reproducción fuera del matrimonio, todo esto en un escenario de inestabilidad conyugal creciente.

Los cambios recién señalados, de seguir profundizándose, tendrían entre otras consecuencias la de modificar las formas habituales de la vida conyugal. De este modo, la “nupcialidad”, entendida en su acepción am-

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <jquilo@colmex.mx>.

plia como el fenómeno que se ocupa de la formación y estabilidad de las parejas conyugales, se está convirtiendo, paulatinamente, en uno de los ejes más importantes del cambio demográfico. En forma semejante a lo que ocurrió durante el Antiguo Régimen, la nupcialidad vuelve a influir en la dinámica demográfica al retirar a las mujeres de la reproducción gracias a un aumento de la soltería, fenómeno que se agrega, esta vez, a los efectos de la anticoncepción. La interrupción de uniones interviene en este mismo sentido, pero su incidencia no es tan clara desde el momento en que se tienen pocos hijos y que éstos nacen, por lo general, durante la primera unión, cuando hay más de una.

Las consecuencias de estos cambios son todavía difíciles de apreciar en toda su extensión. Lo que sí se puede prever es que el establecimiento de una pareja pasará de ser un hito en la transición a la adultez a un proceso prolongado y difuso donde, además, la vida sexual, marital y reproductiva se entrelazarán, apartándose de su secuencia habitual, vale decir, de la norma relativamente estricta, de acuerdo con la cual el matrimonio marcaba el inicio de la vida sexual y reproductiva. Esta situación diversificará necesariamente los itinerarios conyugales tanto de las personas en lo individual como de las parejas y, con ello, la organización familiar de la sociedad en su conjunto. Todo apunta hacia un modelo de convivencia conyugal donde el matrimonio pierde centralidad como la institución que legitima la vida en pareja y, con ello, el ejercicio de la sexualidad y la formación de la descendencia.

En suma, lo que está modificándose es la secuencia normativa de *matrimonio* → *sexualidad* → *descendencia*, donde el matrimonio tenía un papel protagónico, por una donde el abanico de posibilidades se amplía, producto, en gran medida, de una mayor flexibilidad de las normas relativas a la sexualidad premarital e, incluso, a la reproducción fuera de matrimonio. Las relaciones dentro de la familia se están haciendo menos jerárquicas, dando así cabida, de manera cada vez más frecuente, a las decisiones individuales de sus miembros. Esto conlleva nuevas formas de interacción y nuevas tensiones dentro del espacio familiar, que influyen sobre los momentos en que se efectúan las transiciones hacia la adultez y las características asociadas a ellas. En el fondo es el poder de control de la institución familiar lo que está en juego, así como su grado de permisividad frente a nuevos comportamientos. En el caso de la fe-

cundidad, tanto la familia como la Iglesia mostraron una actitud que podría calificarse de tolerante frente a la decisión de las parejas, pero rápidamente estas mismas instituciones debieron enfrentarse a nuevas exigencias, en especial de sus miembros más jóvenes: ¿qué tanta permisividad frente al sexo fuera del matrimonio?, ¿qué tanta tolerancia hacia la convivencia en uniones libres o consensual o hacia la disolución voluntaria de uniones por medio del divorcio o la separación?

No cabe duda de que la norma de una vida conyugal estable que domina el imaginario colectivo se aleja cada vez más de las reglas tradicionales. Dar cuenta de la velocidad de los cambios que están ocurriendo en este ámbito y abundar en sus razones resulta un reto difícil de llevar a cabo, pero urgente. Nos proponemos dar los primeros pasos asentando los rasgos más señeros de la situación en el siglo xx y los cambios que comenzaron a manifestarse al finalizar éste.

El repaso de las tendencias pone de manifiesto el incremento, durante el siglo xx, de la doble institucionalización del matrimonio —civil y religioso—, sin que ello haya significado la desaparición de la unión libre como alternativa que ha sido tradicionalmente frente al matrimonio. Sin embargo, en la última década del siglo pasado, el matrimonio civil y el religioso pierden fuerza; en general se seculariza (aumento de los matrimonios sólo civiles) y rápidamente comienza también a desinstitucionalizarse. Es decir, las parejas dejan de buscar el reconocimiento de su unión por parte de la Iglesia, como también del Estado; todo esto sin que disminuya la intensidad de la nupcialidad.

Es posible que el proceso de sustitución de los matrimonios por uniones libres, que por el momento comprometen a las generaciones más jóvenes, derive en el mediano plazo en la legalización de las uniones libres establecidas e, incluso, en su posterior sacralización. De modo que lo que estaría surgiendo sería una nueva manera de transitar hacia la adultez, si consideramos el matrimonio como uno de sus marcadores más importantes y, con ello, una prolongación de la juventud.

En un trabajo con datos más recientes de la Encuesta Nacional Demográfica 2006 (Enadid) se confirma lo que se había identificado con la información de la Enadid 1997 en relación con la polarización de las edades de la primera unión. Así, tenemos que las mujeres que postergan más su primera unión (4º cuartil) la retrasaron 3.8 años en promedio en-

tre 1970 y 2000. Por el contrario, las que se ubican en los cuartiles 1, 2 y 3 no modificaron su comportamiento. Esto ha incrementado, a su vez, la brecha entre las edades promedio y las edades extremas (1er y 4º cuartil): 9.3 años en 1970, 10.8 en 1980, 11.8 en 1990 y 12.7 años en el año 2000. La postergación de la edad de la primera unión es especialmente evidente entre quienes contraen matrimonio, habitan en sectores urbanos y poseen niveles escolares superiores a la educación secundaria y técnica.

Todos los cambios antes señalados van en la dirección de aquéllos planteados por la segunda transición demográfica (STD) respecto a la formación y estabilidad matrimonial. Sin embargo, el camino recorrido desde que estos fenómenos comenzaron a manifestarse es corto para considerar que se trata de procesos consolidados y, menos aún, que el resultado será un modelo de nupcialidad con las mismas características que los que se han definido para algunas regiones de Europa o de otros países desarrollados. Existen aspectos conceptuales y semánticos que establecen de entrada diferencias con este marco teórico. Así, tenemos que la unión libre, una de las peculiaridades del modelo latinoamericano de nupcialidad, está conformada por la fracción más pobre de la población y no la más escolarizada, como ocurre en el modelo de la STD; la categoría de solteros se usa en la acepción de “no unidos”, en lugar de la de “no casados”, y la categoría de uniones interrumpidas de manera voluntaria no equivale a los divorciados, sino a quienes se encuentran separados de hecho o divorciados.

A pesar de las reservas anteriores, se puede considerar que México está dejando atrás el modelo de nupcialidad de gran estabilidad que lo caracterizó. Con retraso en el descenso de la fecundidad, pero con señales inequívocas, el modelo de nupcialidad se transforma en los mismos aspectos previstos por el modelo de la STD, pero no necesariamente con los mismos resultados.

### *Escenarios posibles en el siglo xxi*

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es posible imaginar, al menos, tres escenarios. El primero de ellos representaría el modelo tradicional, que se consolidó durante el siglo xx y que corresponde con

el modelo de matrimonio católico cuyos preceptos están, en gran medida, avalados por las leyes vigentes:

*Modelo de reproducción tradicional*

- Vínculo conyugal formal y estable (matrimonio directo y duradero)
- Práctica de la sexualidad y formación de la descendencia por lo general dentro del matrimonio
- Escasa soltería
- Corresidencia de los cónyuges
- Descendencia: 2 a 3 hijos

El segundo escenario es justamente el que van perfilando los cambios de la nupcialidad que ocurren desde fines del siglo pasado, momento en que la transición demográfica se acercaba a su fin en el país. El modelo que se va definiendo de esta manera aumentaría su presencia en el futuro próximo.

*Modelo de reproducción postransicional*

- Vida sexual preconyugal generalizada
- Pérdida de vigencia del vínculo conyugal formal
- Incremento de los hijos nacidos vivos antes de la unión
- Vínculo conyugal inestable
- Uniones sucesivas
- Soltería frecuente
- Descendencia reducida (fecundidad baja)
- Corresidencia de los cónyuges

Otro escenario sería el de un modelo con muchos elementos del modelo postransicional, pero modificado según la etapa vital de los individuos. Se retrasa el matrimonio pero se vive en unión libre en las edades jóvenes (menores de 30 años), buscando hacer una mayor acumulación de capital humano, especialmente educacional. En otra etapa, quienes han disuelto su primera unión y deciden formar otras de manera sucesiva, no recurrirían tan frecuentemente, como en las primeras, al

matrimonio. Las uniones libres ofrecen en este sentido mayor flexibilidad al no estar formalizadas. Admiten, incluso, la no coresidencia.

### *Modelo alternativo*

- Relaciones sexuales preconyugales generalizadas
- Vínculos conyugales no formalizados, inestables y sucesivos
- Maternidad devaluada
- Soltería frecuente
- Relación conyugal sin coresidencia de los cónyuges

### *Algunas políticas públicas necesarias*

Sin desconocer los esfuerzos realizados en el campo de las políticas sociales, de género y los cambios legislativos que las apoyan, se sugiere atender los siguientes aspectos en consonancia con los resultados que hemos mostrado.

- Obtener que los registros civiles del país capten información sobre *el orden del matrimonio* y que el INEGI haga los cruces pertinentes. Esto es indispensable para poder distinguir las primeras nupcias de las subsecuentes y adoptar, entre otras, las medidas necesarias para paliar la vulnerabilidad de los hijos y cónyuges después de la disolución de una pareja.
- Alentar el estudio de las nuevas formas de noviazgo que están surgiendo, que conducen al ejercicio de la sexualidad desde edades tempranas, con los riesgos que lleva aparejados en los aspectos de salud y emocionales.
- Formular políticas conducentes a la conciliación de la vida conyugal y reproductiva con la vida laboral de hombres y mujeres, como una manera de fortalecer la integración familiar y contribuir a que la fecundidad no descienda en el mediano plazo por debajo de los niveles de reemplazo.

## SALUD REPRODUCTIVA Y DESIGUALDADES EN LA POBLACIÓN

*Ivonne Szasz y Susana Lerner\**

Este texto contiene los principales resultados de un diagnóstico sobre la relación entre la salud reproductiva y las condiciones de vida de distintos grupos de la población mexicana. El análisis recupera los debates teóricos sobre las necesidades y los derechos humanos, en un riguroso proceso de reflexión crítica sobre las desigualdades socioeconómicas, étnicas y de género como contextos estructurantes y diferenciadores de las experiencias y prácticas de las personas e instituciones.

Las acciones gubernamentales en salud reproductiva enfrentan el contraste entre el cambio en los mercados laborales mexicanos ocurrido a fines del siglo xx, que afectó negativamente las condiciones de vida y aumentó las necesidades, y la disminución de los gastos públicos que acompañaron ese cambio. Se trata de transformaciones sociales que requieren que las decisiones relacionadas con acciones en salud tomen en cuenta las jerarquías sociales, las desiguales condiciones de vida y las inequidades en el acceso a la atención de la salud.

*Desigualdades sociales  
que estructuran los significados y prácticas*

La investigación devela que las desigualdades de género en la toma de decisiones en las parejas conyugales y la pertenencia a estratos socioeconómicos desfavorecidos y a grupos étnicos minoritarios se asocian, significativamente, con mayor insatisfacción de las necesidades en salud reproductiva. Mediante complejos procesos estadísticos se constataron

\* Profesoras-investigadoras del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <iszasz@colmex.mx> y <slerner@colmex.mx>.

relaciones claras entre pobreza, pertenencia a estratos sociales bajos, vivir en contextos marginados y de baja escolaridad, ser mujer, ser joven y ser indígena con mayores necesidades insatisfechas de salud. También se observaron vínculos claros entre las relaciones de género desiguales en las parejas conyugales, con mayor insatisfacción de necesidades de salud reproductiva, y menores capacidades de las mujeres para tomar decisiones relacionadas con su cuerpo, su sexualidad y su salud.

Tanto hombres como mujeres de los estratos de mayores ingresos y mayor escolaridad verbalizan valores más liberales en torno a la virginidad, el ejercicio de la sexualidad y la fidelidad y ejercen prácticas modernas de noviazgo, nupcialidad, anticoncepción y atención de los embarazos y partos. Sin embargo, las mujeres en general, pero especialmente las mujeres de los estratos de bajos ingresos y las más jóvenes, expresan valores más conservadores sobre la sexualidad, las uniones matrimoniales y los roles de género y tienen menos posibilidades de tomar decisiones sobre su propio cuerpo, su sexualidad y su capacidad reproductiva. Las prácticas declaradas concuerdan con los valores expresados por hombres y mujeres de diversos estratos socioeconómicos y grupos de edad: son las mujeres, los jóvenes y los pobres quienes afirman con mayor vehemencia las posiciones conservadoras y quienes están más sujetos a prácticas no voluntarias y riesgos en su salud reproductiva. El hecho de que las posiciones valorativas y las prácticas declaradas se vuelvan más conservadoras en la medida que se desciende en la estructura social, sobre todo en cuanto a la adscripción de género, ilustra la fuerza de la violencia simbólica ejercida en contra de las mujeres y de los grupos étnicamente subordinados en el México de inicios del siglo XXI.

### *Triple discriminación: mujeres, indígenas, marginadas*

La complejidad de la articulación entre las desigualdades sociales, el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos y la satisfacción de necesidades en salud reproductiva se ilustra en esta investigación por medio del caso más extremo: las mujeres indígenas. Comparadas con las mujeres no indígenas que residen también en zonas rurales marginadas, las indígenas tienen el doble de necesidades insatisfechas de salud reproductiva,

mayor desconocimiento acerca de anticonceptivos y menor atención institucional durante el parto, a pesar de que dos tercios han tenido atención institucional prenatal durante su último embarazo. El uso de anticonceptivos se restringe a la esterilización femenina y el dispositivo intrauterino, decididos, en su mayoría, por prescripción médica o preferencia de la pareja, sin conocimiento de la existencia de otros métodos.

Se trata del segmento poblacional que hace mayor uso de la medicina tradicional y menor empleo de la medicina privada; depende de la atención gubernamental de primer nivel en unidades carentes de recursos físicos y humanos. El personal de dichas unidades está todavía sujeto al cumplimiento de metas demográficas en salud reproductiva, recibe instrucciones contradictorias y enfrenta difíciles condiciones laborales. Esta situación no alienta ni la información ni los derechos ni la toma de decisiones autónomas de las mujeres. Por falta de equipamiento y experiencia no pueden resolver necesidades complejas, como las emergencias obstétricas y la atención de las infecciones de transmisión sexual. En la prestación de servicios en contextos interculturales, el discurso médico les impide aceptar la existencia de visiones diferentes y mantener una interlocución en términos de igualdad.

Las desigualdades en salud reproductiva se mantienen y aun se profundizan a inicios del siglo XXI: las mujeres jóvenes, que viven en ámbitos urbanos y tienen mayor escolaridad han retrasado la edad de inicio de las relaciones sexuales y las uniones conyugales, y han disminuido su fecundidad; los varones jóvenes, urbanos y altamente escolarizados han aumentado el uso de anticonceptivos. Pero tanto los hombres como las mujeres de estratos de ingresos bajos mantienen pautas tradicionales de comportamiento, que los exponen a riesgos, y experimentan enormes carencias en la atención de su salud reproductiva.

### *Tender puentes entre la investigación académica y las políticas públicas*

Los resultados de esta investigación sugieren que las reformas organizacionales del sistema de salud que buscaron ampliar la participación empresarial privada, subrogaron servicios, establecieron cuotas de recupe-

ración de gastos y expandieron la atención de primer nivel entre los más pobres no han logrado mejorar la salud reproductiva, cuyas desigualdades tienden a profundizarse. Los resultados muestran la necesidad de rectificar el rumbo a fin de asegurar la atención de alta calidad a los grupos subordinados de la población.

De acuerdo con el diagnóstico y el pronóstico realizados, una redefinición de la acción gubernamental debe basarse en el reconocimiento de las jerarquías sociales, en aceptar y revertir el condicionamiento de la autodeterminación por esas desigualdades y en evitar su reproducción por medio de la distribución jerárquica de los recursos para la salud y del actuar discriminatorio de las instituciones.

Para reorientar estas tendencias se requiere emprender acciones de discriminación positiva, que alienten el ejercicio de ciudadanía de las personas en situaciones de pobreza, disminuyan la subordinación de género, la desigualdad étnica y las diferencias de poder entre generaciones. Se necesita, también, mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los prestadores de servicios ubicados en los rangos inferiores de la jerarquía institucional y alentarlos para que participen en el diseño de programas adecuados a cada contexto. El enfoque de derechos requiere revisar lineamientos de políticas que limiten la autodeterminación sexual y reproductiva, como las metas demográficas, la reducción de opciones en métodos anticonceptivos en las instituciones públicas, la falta de preparación del personal de salud en derechos humanos y las enormes carencias de las unidades de primer nivel de atención. Los cálculos de costo-efectividad corresponden a un razonamiento empresarial y no a las responsabilidades estatales.

Para disminuir y revertir la estigmatización y la discriminación de las poblaciones y los grupos socialmente subordinados en las instituciones de salud es necesario abandonar la orientación asistencial de los servicios y reconocer el derecho a la salud. En especial, se requiere reasignar los recursos a favor de quienes tienen mayores necesidades y carencias. Las necesidades de atención pública de buena calidad están concentradas en los grupos de población subordinados y de bajos ingresos. Es necesario jerarquizar los recursos y las acciones en función de esas necesidades mayores y reconocer así las diversidades y los derechos. Los criterios de evaluación deben rectificarse: que incluyan la cali-

dad clínica de los servicios brindados, la promoción de la autodeterminación y los derechos de las personas atendidas. Deben incorporar diversas miradas, como la del personal de menor jerarquía institucional y, sobre todo, la de los grupos sociales a quienes va dirigida la atención y de sus organizaciones.

LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS  
EN LA EXPERIENCIA DE MUJERES Y VARONES

*Juan Guillermo Figueroa Perea\**

El concepto de derechos reproductivos está asociado a la creación, en 1979, de la Red Mundial de Mujeres por la Defensa de los Derechos Reproductivos, de acuerdo con la cual toda persona tiene el derecho a decidir si quiere tener hijos, así como el número y el momento para hacerlo. Ya entonces se señalaba que dicho derecho no debía estar condicionado a ninguna característica de la persona, como su sexo, grupo social de pertenencia, nacionalidad o etnia.

Este texto pretende sintetizar algunas de las modalidades en las que diferentes personas de ambos sexos han ido construyendo las condiciones para tomar decisiones en el ámbito de los comportamientos reproductivos. No nos limitamos al análisis del caso de las mujeres, sino que incluimos a los varones, como parte de las poblaciones reconocidas como titulares del ejercicio de sus derechos reproductivos. No queremos distraer la atención de las relaciones de poder que han generado ancestralmente una situación desfavorable para las mujeres en múltiples espacios de las relaciones cotidianas, pero sí evidenciar que incluso en una sociedad patriarcal, a la par que los varones obtienen una serie de beneficios y privilegios, se diluyen y confunden también los significados de algunas de las opciones de titularidad que les brinda el entorno de sus comportamientos reproductivos.

La aproximación que se privilegia en el texto recupera la perspectiva de género para evitar lecturas maniqueas que tiendan a victimizar a alguna de las poblaciones involucradas. Abogamos por la necesidad de contextualizarlas a partir de sus aprendizajes de género y de la forma en

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <jfigue@colmex.mx>.

que cuestionan o avalan las normas sociales que han construido especializaciones y desigualdades de género, sin ocultar, por ello, las consecuencias negativas vividas por ambos. Tanto varones como mujeres están expuestos a procesos de socialización que limitan algunas de las posibilidades de los individuos en su proceso de construirse como ciudadanos, si bien no creemos que sean equivalentes las discriminaciones que viven ambos en una sociedad patriarcal.

En el caso de las mujeres la búsqueda de titularidad partió de una denuncia explícita de grupos de mujeres sobre las discriminaciones en sus proyectos de vida, precisamente por el hecho de embarazarse y de que socialmente se asumiera que ellas eran las responsables del cuidado y la educación de los hijos, con lo cual, a partir del nacimiento del primero o desde el momento en que se unía la mujer, se limitaban sus ámbitos de acción a lo doméstico y, con ello, se frenaba la posibilidad de desarrollo en otros espacios. Esto se mantenía, en buena medida, al idealizar la maternidad con el propósito de que las mismas mujeres la asumieran como su proyecto central de vida y al avalar que los varones aprendieran que uno de sus atributos fundamentales es ser proveedores de las mujeres y de la descendencia familiar.

Esto se legitimó y se mantuvo mediante normas sociales de diferente índole. Por ello, no siempre fue tan directa la aceptación de otras mujeres, debido al cuestionamiento que de dichos atributos demandaban las primeras feministas. A pesar de múltiples resistencias, críticas y descalificaciones que pudieran haber recibido, ha sido cuestión de tiempo ir evidenciando que, en una sociedad patriarcal, las mujeres viven múltiples formas de discriminación y que, por ende, se legitima trabajar por reivindicaciones que busquen igualar el acceso a las oportunidades de su ejercicio como persona, de desarrollo como individuo y de construcción autónoma de la propia historia reproductiva. Se han tenido que cambiar leyes, se han definido acciones afirmativas, se han establecido tribunales para denunciar abusos, se han organizado grupos de mujeres para concientizar a intérpretes de las leyes y de los programas gubernamentales, pero, además, para vigilar críticamente su trabajo cotidiano con el fin de evitar más discriminaciones.

En este proceso se ha logrado estructurar un movimiento social que ha permeado la revisión de políticas públicas, la construcción de catego-

rias teóricas y la legitimidad académica necesaria para visibilizar la problemática de la exclusión de las mujeres. En el caso de México, esto se ha traducido en instituciones de gobierno que recuperan la perspectiva de género y la dimensión de los derechos de las mujeres, así como la creación de instancias para acompañar la vigilancia de dichos derechos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Arbitraje Médico e Institutos de las Mujeres, entre otros).

En el caso de los varones el escenario es más complejo, ya que si bien, igual que con las mujeres, existen diferentes declaraciones nacionales e internacionales que les reconocen la capacidad de decidir sobre la reproducción, su significado no es tan evidente, ya que los hombres no viven un embarazo en su cuerpo, ya que no son nombrados por diversas disciplinas como seres que se reproducen de manera tan obvia y ya que se supone que por sus privilegios de género en una sociedad patriarcal no están excluidos de la toma de decisiones en el ámbito de la reproducción. Incluso, por lo dicho anteriormente, se asume que no procede que demanden derechos reproductivos o que sean nombrados como titulares de los mismos.

No obstante, son recientes los esfuerzos por tratar de visibilizarlos en tanto seres que se reproducen, con necesidades, malestares y derechos en el ámbito de la reproducción y no únicamente como actores distantes con privilegios patriarcales. A pesar de ello, la evidencia que conocemos constata que dichos privilegios no han sido cuestionados de manera sistemática desde la misma población masculina y, por ende, descifrar el silencio de los varones sigue constituyendo un objeto de estudio. Poco a poco se han cuestionado las limitantes de programas de salud y de educación sexual y reproductiva, por estar centrados en la población femenina, pero, además, se ha evidenciado la necesidad de promover en los modelos de socialización de los varones la negociación del poder en los intercambios de género, como una condición para legitimar su posible demanda de derechos reproductivos. Se ha constatado la falta de términos y de categorías para reconstruir sus experiencias reproductivas, pero a la par de las posibilidades de la perspectiva de género para repensar las relaciones de poder en los encuentros y desencuentros entre varones y mujeres con capacidad e interés en reproducirse. Paralelamente, se espera que cada vez más dicha po-

blación masculina haga explícita su posición política ante los derechos de las mujeres, en la búsqueda de construir una legitimidad moral para sus propios derechos.

Sin dejar de reconocer las diferencias biológicas y las desigualdades en el ejercicio del poder, es necesario recurrir a categorías que eviten una lectura maniquea de los momentos reproductivos vividos por mujeres y varones. Nuestra propuesta es que, para salvar algunas de las críticas a la noción de derechos reproductivos pensada para los varones, se use la categoría de “derechos humanos en la reproducción”, la cual incluye a varones y mujeres, pero, sobre todo, cuestiona que el debate sobre derechos reproductivos se haya centrado en escoger cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, sin considerar las condiciones para poder realizar ese tipo de elecciones. Para ello se requiere una nueva lectura de los derechos humanos, no únicamente como punto de partida que enuncia la igualdad de los seres humanos como algo evidente, sino que reconozca la igualdad como una aspiración. Esto demanda contrarrestar desigualdades ancestralmente legitimadas en el ejercicio de los derechos, una vez que se reconoce la diversidad de los titulares de los mismos.

*Olga Rojas\**

Teniendo como contexto el significativo descenso de la fecundidad en el país durante la segunda mitad del siglo xx, en este trabajo se analizan algunas percepciones y prácticas masculinas relacionadas con la reproducción, la anticoncepción y la paternidad. Los resultados de la reciente investigación social sugieren la existencia de algunos cambios en las valoraciones de los varones mexicanos en torno a su descendencia y su paternidad, no así respecto a sus percepciones y prácticas anticonceptivas. Se plantean, por ello, algunas reflexiones y propuestas orientadas a fomentar una mayor participación y responsabilidad de los hombres mexicanos en la regulación de la fecundidad de las parejas.

*La reproducción como prueba de virilidad  
y la importancia de procrear un varón*

La reciente investigación realizada sobre todo en ámbitos rurales y ciertos sectores poblacionales urbanos empobrecidos ha encontrado que para los varones los hijos son una condición para adquirir madurez e incluso hombría. Al asumir la responsabilidad por la manutención de los hijos se encuentra la posibilidad de ser adulto y hombre socialmente. Sin embargo, la valoración de la paternidad ya no se sustenta en la procreación de descendencias numerosas, aunque sí se encuentra fuertemente asociada a una pronta fecundación después de la unión conyugal. En estos mismos ámbitos sociales se ha encontrado evidencia de una fuerte preferencia masculina por tener, al menos, un hijo varón, lo que tiene que ver con el

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <olrojas@colmex.mx>.

deseo de perpetuar el apellido paterno y establecer un vínculo más cercano con los hijos varones para formarlos como futuros proveedores.

*La reproducción como referente que otorga sentido  
al papel de los varones como proveedores de sus hogares*

Estudios recientes coinciden en señalar que para los varones ser padre significa un cambio fundamental en su vida, puesto que les permite tener acceso a otro estrato social que se adquiere al procrear hijos y tener la capacidad para proveerlos del sustento material. Los hijos y la paternidad dan sentido a la vida conyugal y laboral de los varones. Esta valoración masculina de los hijos en términos económicos y de la paternidad en términos de la manutención del hogar está muy relacionada con una actitud propensa a mantener vigente una división tradicional del trabajo en casa y la centralización del poder familiar en la figura del padre.

Sin embargo, las transformaciones económicas y sociales ocurridas en el país están contribuyendo a reestructurar los arreglos laborales de los hogares, a modificar los roles desempeñados tradicionalmente por hombres y mujeres y a poner en cuestionamiento el papel de los varones como proveedores únicos en las familias. Hay indicios de que, entre las generaciones más jóvenes —sobre todo de sectores medios urbanos— está ocurriendo una flexibilización y ampliación del papel de padre más allá de la proveeduría. Se detectan en ellos signos de un mayor nivel de involucramiento en la crianza y el cuidado de sus hijos, así como el establecimiento de relaciones más cercanas y afectuosas con sus pequeños.

*Los hijos ya no son más un seguro  
ante la vejez y enfermedad de los padres*

La investigación sociodemográfica ha dado cuenta de que el profundo deterioro de las condiciones para la producción del campo mexicano, así como los procesos de urbanización, modernización e industrialización llevados a cabo desde mediados del siglo xx han modificado de manera sustantiva el valor que los hijos adquieren para sus padres. Se ha

detectado que para los padres mexicanos el sentido de los flujos intergeneracionales de riqueza está claramente definido en favor de los hijos, quienes son valorados por sus padres más en términos de carga o costos económicos que de beneficio, inversión o ayuda futura en la vejez. Los hijos, particularmente para los varones de sectores populares, implican un gran esfuerzo laboral y claras desventajas económicas. Quizá lo que los padres obtengan de sus hijos hoy día, en términos de logros o prestigio, es tener menos hijos que antes pero con mejores condiciones materiales de vida y con un mayor nivel de escolaridad.

*El deseo de procrear descendencias de menor tamaño,  
pero con ritmos y valoraciones diferentes*

Las evidentes diferencias en el número de hijos entre las generaciones más jóvenes de varones y las generaciones de sus padres se deben al uso generalizado de la anticoncepción, pero están vinculadas, sobre todo, a razones económicas de búsqueda de una estrategia de futuro ascenso social para los hijos, fundamentada en el acceso a una escolarización media o superior. Al tomar en cuenta los distintos estratos socioeconómicos se han detectado importantes diferencias en los patrones reproductivos y en las valoraciones detrás del deseo de procrear descendencias de menor tamaño.

Los varones de estratos bajos tienden a procrear su primer hijo antes de los 25 años, ya que entre ellos hay una propensión a hacer coincidir el comienzo de la vida conyugal con el inicio de la paternidad. Acuerdan con sus cónyuges reducir el tamaño de su descendencia a dos o tres hijos porque desean brindarles mejores condiciones de vida y un nivel de escolaridad de secundaria.

Los varones de estrato medio, en cambio, se unen conyugalmente más tarde y prefieren esperar un tiempo después de haberse unido para concebir su primer hijo. Entre ellos la decisión de tener pocos hijos se toma junto con sus cónyuges, a partir de la consideración de los gastos económicos que implica asegurarles bienestar material y un nivel educativo universitario, además de que desean dedicarles suficiente tiempo, atención y afecto.

### *Las diversas motivaciones y valoraciones detrás de la escasa práctica anticonceptiva masculina*

Los programas institucionales de planificación familiar en México, desde su inicio, han orientado sus estrategias hacia las mujeres, bajo la premisa de que ellas son más proclives que los varones a regular su fecundidad, dadas las implicaciones que la experiencia de la maternidad tiene en sus cuerpos. Este planteamiento es el que opera detrás de la difusión, distribución y prevalencia en el uso de la anticoncepción en el país, lo que contribuye a reproducir la desigualdad en las responsabilidades reproductivas entre hombres y mujeres, puesto que el uso efectivo de la anticoncepción recae fundamentalmente en ellas.

Entre las generaciones jóvenes de varones no existe oposición a la regulación de la fecundidad conyugal mediante el uso de la anticoncepción, sin embargo, continúan resistiéndose a utilizar algún método anticonceptivo que actúe sobre sus cuerpos. Hallazgos en investigaciones recientes señalan que detrás del uso del condón y la vasectomía hay valoraciones sobre la sexualidad que indican que su uso está relacionado, frecuentemente, con el ejercicio de la sexualidad masculina en ámbitos extraconyugales.

### *Perspectiva y propuestas de políticas públicas*

Son notables los cambios registrados en el nivel de la fecundidad durante las últimas décadas del siglo xx. En su transformación están involucradas importantes modificaciones en las percepciones de las generaciones jóvenes de varones mexicanos respecto a su paternidad y los costos económicos que sus hijos representan. Sin embargo, en esta significativa transición de la fecundidad, las mujeres mexicanas han desempeñado un papel protagónico, pues sobre ellas ha descansado gran parte de la práctica anticonceptiva, lo que indica la persistencia de inequidades de género urgentes de atender.

Es necesario realizar esfuerzos por desarrollar nuevos referentes teóricos y analíticos que permitan modificar las representaciones culturales

y sociales vigentes en el país sobre la reproducción, su regulación y, particularmente, en torno a la anticoncepción, para terminar con las inequidades de género en los procesos reproductivos y lograr un incremento sustantivo en la utilización de métodos anticonceptivos por parte de los varones.

*Virgilio Partida Bush\**

Los cambios en el modelo de desarrollo económico que ha experimentado México durante el pasado medio siglo han implicado, a su vez, marcadas transformaciones en el patrón de ocupación del territorio y una profunda expansión y difusión del proceso de urbanización. Las grandes metrópolis no sólo han dejado de ser el destino casi exclusivo del éxodo rural, sino incluso importantes flujos parten de ellas para asentarse en ciudades de menor tamaño.

Durante el periodo conocido como industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la movilidad territorial fue predominantemente rural-urbana; dentro del modelo económico de la globalización han surgido nuevas pautas de la migración, como la movilidad interurbana, entre zonas rurales e incluso de la ciudad al campo, las cuales se han convertido en flujos estadísticamente significativos, igual que la modalidad rural-urbana.

El total de desplazamientos entre las entidades federativas fue más del doble al pasar de 1.78 millones en 1955-1960 a 3.69 millones en 1980-1985, luego ascendió con un gradiente marcadamente menor hasta fines del siglo pasado, cuando alcanzó su máximo histórico en 3.97 millones, para finalmente sufrir un abrupto descenso de la tercera parte en el primer lustro del siglo actual. La propensión a moverse, expresada en la tasa media anual, muestra, por el contrario, una clara tendencia a la baja a partir de 1975-1980, más pronunciada en el nuevo milenio (0.6%), después de haberse mantenido por encima de 1% hasta mediados de los años ochenta.

El efecto de largo plazo de la migración interna en la distribución espacial de la población es realmente notable, sobre todo si se separa la

\* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: <vpartida@flacso.edu.mx>.

época de la ISI de la era de la globalización. Si se considera 1955-1980 como una época representativa de la ISI, con base en la distribución territorial de la población al inicio y al final del periodo, se puede concluir que la migración interna dispersó 7.6% la repartición de los habitantes en las entidades federativas; en cambio, durante el periodo 1980-2005 —representativo de la globalización— la contrajo 15.2 por ciento.

El conjunto de los seis estados que colindan físicamente con Estados Unidos ha elevado su importancia entre los principales flujos migratorios, al pasar de ser el destino de seis de ellos en 1965-1970 a nueve en los tres restantes quinquenios, y origen o destino de 8, 11, 11 y 12, respectivamente. Al otro lado de la nación, si bien los desplazamientos de Yucatán a Quintana Roo aparecen entre los 32 de mayor cuantía en los cuatro lustros, se han agregado los de Veracruz y Tabasco en el decenio más reciente. Las condiciones infrahumanas de vida en el sureste del país, principal detonante de la movilidad territorial de los jornaleros agrícolas, se reflejan en el surgimiento de la numerosa migración de Guerrero hacia Sinaloa en 1995-2000 y de Chiapas a Baja California en 2000-2005.

Llama la atención que la corriente migratoria más dinámica sea aquella que se dirige del sureste (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) al centro norte (Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas), porque la primera es de bienestar muy bajo y la segunda de bienestar bajo; uno esperaría que el mayor crecimiento en los flujos tenga lugar de las regiones menos desarrolladas hacia las más avanzadas. Esto se debe a que la mayor parte del flujo se compone de jornaleros agrícolas que se asientan en los campos de alta rentabilidad del noroeste del país. En efecto, 76% de la población económicamente activa del centro norte en 2000 —que cinco años antes residía en el sureste— se desempeñaba como jornalero agrícola y 75% de los migrantes del sureste hacia el centro norte, en el mismo quinquenio, pertenecía a un hogar donde alguno de los migrantes trabajaba como jornalero agrícola. Vemos entonces cómo, aun en condiciones adversas, la migración encuentra cabida como estrategia para asegurarse la supervivencia.

Generalmente se acepta la hipótesis de que la migración se dirige de las regiones menos desarrolladas hacia las más desarrolladas, o bien, que los traslados son más cuantiosos de una región más atrasada en términos

socioeconómicos a una entidad más avanzada que en la dirección opuesta. El postulado se verifica de manera consistente en México, en el pasado reciente, con excepción de la zona metropolitana del Valle de México, cuya intensa emigración parece responder más a una restitución del *statu quo* perdido que a una estrategia de supervivencia.

Es difícil imaginar cuál pudiera ser la orientación e intensidad de la migración interna de México en el futuro predecible. Diferentes simulaciones de prospectiva, principalmente en materia económica, arrojarán escenarios distintos de la migración interna. Por ejemplo, la cancelación arancelaria de productos agropecuarios dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte seguramente favorecerá, aún más, la movilidad de jornaleros agrícolas del sureste hacia el centro norte y la frontera con Estados Unidos, pues a la erosión de la tierra se sumarán las desventajas de una competitividad inferior frente a la de la agricultura de alta rentabilidad del norte de México, de Estados Unidos y Canadá.

Los desplazamientos forzosos propiciados por los recurrentes desastres naturales o por levantamientos armados de guerrillas en buena parte se convierten, eventualmente, en migrantes definitivos, quienes en repetidas ocasiones quedan ubicados en los peldaños más bajos de la escala social en los lugares de destino ante la imposibilidad de retornar a sus lugares de origen. Es probable que este tipo de migraciones proliferen aún más en el futuro, ante el progresivo cambio climático del planeta.

En el ámbito familiar, la estructura etaria de los migrantes revela, en buena medida, un importante desplazamiento territorial de hogares completos, sobre todo en la etapa inicial de formación del núcleo doméstico. Dentro de las migraciones familiares, las de jornaleros agrícolas se pueden considerar perversas, dado el importante componente de trabajo infantil, que si bien es redituable en términos financieros para la familia, alienta el ausentismo escolar de los niños, con las secuelas que ello conllevará en la vida adulta de esos infantes. Es preocupante que este fenómeno, en vez de mermar, se acrecienta día con día. Asimismo, una migración emergente, y que parece que se mantendrá en el futuro, es la del jefe con o sin su cónyuge, pero sin los hijos, con lo cual la migración puede ser un determinante de la disolución familiar, al favorecer el desplazamiento de las zonas de rechazo a las de atracción de personas de un grupo etario donde abundan los jefes de familia y sus cónyuges.

La migración reciente en México, más que un recurso que permita al individuo alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades y le conceda participar activamente en la sociedad, contribuir a ella y disponer de la libertad y las oportunidades para elegir el proyecto de vida deseado, se ha convertido, probablemente, en una de las causas de la desintegración familiar y sigue siendo la válvula de escape a las privaciones de la pobreza, quizá las más de las veces sin lograrlo. Es impostergable romper ese círculo vicioso en el corto y mediano plazos y convertirlo en uno virtuoso, donde la migración interna sea uno de los factores determinantes para la consecución del pleno desarrollo del país.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA:  
EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

*Brígida García Guzmán\**

La población económicamente activa mexicana ha crecido de manera importante en las últimas décadas y continuará haciéndolo por algunas más, aun si se considera a los compatriotas que emigran, de diversas maneras, principalmente a Estados Unidos. Al finalizar 2010, cerca de 46 millones de mexicanos formaban parte de esta población económicamente activa, la cual se define como el conjunto de personas que desempeñan cualquier tipo de ocupación o que han buscado activamente un empleo sin encontrarlo.

Los hombres han sido y continúan siendo el principal componente de la población activa o fuerza de trabajo, dado que sobre ellos recae hasta ahora la responsabilidad principal de ser los proveedores económicos de sus familias. No obstante, las mujeres, en tanto jefas de hogar, esposas o hijas, han aumentado de manera importante su participación laboral en los últimos años, además de desempeñar la mayor parte de las tareas domésticas y de cuidado de niños y ancianos. Al terminar 2010 en México 76% de los varones y 41% de las mujeres de 14 años o más eran económicamente activos. Los porcentajes se han mantenido e incluso descendido, en el caso de los hombres, porque un número creciente de ellos permanece más tiempo en el sistema escolar o se jubila, en comparación con lo que sucedía en décadas pasadas. En el caso de las mujeres, también muchas de ellas permanecen más tiempo en la escuela, pero otros factores las han impulsado al mercado laboral. Por ejemplo, existe en la actualidad mayor creación de puestos de trabajo en el comercio y los servicios que dan cabida a las mujeres y ellas se autoem-

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[bgarcia@colmex.mx](mailto:bgarcia@colmex.mx)>.

plean o trabajan en los micronegocios familiares, cuando las condiciones económicas así lo han ameritado. A lo anterior habría que añadir factores como el descenso de la fecundidad, que influye en la creciente incorporación femenina en el mercado de trabajo. Las mujeres económicamente activas han aumentado su presencia en muchas partes del mundo. En varios países de nuestra región hoy se observan porcentajes de mujeres activas mayores que los mexicanos.

Además de la proporción de personas económicamente activas, interesa conocer los cambios según sectores económicos: agricultura, industria, comercio y diferentes tipos de servicios. La fuerza de trabajo agrícola que representaba más de la mitad del total en 1900 (y que era especialmente relevante en el caso masculino) ha ido progresiva y sistemáticamente perdiendo importancia, tanto en términos relativos como absolutos. Una de las características de la vida rural mexicana (y latinoamericana) en la actualidad es el incremento de las actividades no agrícolas, lo cual constituye una de las razones por las cuales se habla del surgimiento de una “nueva ruralidad”. Por su parte, la evolución de la población industrial activa ha estado sujeta a diferentes tipos de vaivenes. Hasta 1970 su incremento es indiscutible; a partir de la década de 1980 el impulso a la industria maquiladora ha constituido uno de los puntales de la estrategia de crecimiento económico centrada en las exportaciones, por lo que dicha industria se ha ampliado considerablemente, aunque ha tenido sus altas y sus bajas. Éste ha sido un factor crucial para mantener la importancia de la fuerza de trabajo industrial mexicana, la cual es mayor en términos relativos que la de varios países latinoamericanos. Las maquiladoras han constituido un importante espacio para la mano de obra femenina, aunque en años recientes se ha documentado un proceso de masculinización de dicha industria. Finalmente, la expansión del sector terciario (comercio y servicios) es hoy uno de los fenómenos más relevantes para la mano de obra mexicana de ambos géneros (aunque las mujeres siempre han estado más representadas en este sector). Se trata de un espacio económico muy heterogéneo, razón por la cual no siempre es fácil conocer a fondo el significado de la “terciarización” (creciente importancia del comercio y los servicios) de la economía y la fuerza de trabajo. En el sector terciario tienen cabida, por un lado, actividades formalmente establecidas, como los servicios al

productor (financieros, profesionales), y muchos de los servicios sociales (educación, salud). Sin embargo, también están aquí representadas las actividades frecuentemente desarrolladas por cuenta propia (comercio al por menor, servicios personales), las cuales suelen tener baja productividad y proporcionan magros ingresos.

Como vimos, la población activa comprende a los ocupados y los desocupados. El desempleo abierto (personas que buscan activamente un empleo sin encontrarlo) ha sido tradicionalmente bajo en el país, pero la crisis económica global que se instaló en México en 2009 ha hecho que este indicador se eleve por encima de 5% (casi 2.4 millones de desempleados al finalizar 2010, según encuestas de empleo que realiza el INEGI). En la misma fecha, alrededor de 53% de estos desempleados eran jóvenes de 14 a 29 años.

A lo anterior se añaden condiciones de trabajo precarias para los ocupados, en lo que respecta a ingresos e inexistencia de prestaciones y contratos de trabajo. De las personas que declararon ingresos al terminar 2010, 48% sólo percibía hasta dos salarios mínimos (hasta 3 400 pesos de ese año, aproximadamente) o no recibía ingresos. Además, 58% de la fuerza de trabajo laboraba sin ningún tipo de prestaciones sociales. La inestabilidad ha ido en aumento en los últimos años: una cifra cercana a 70% de la población activa no tenía contratos de trabajo permanentes al finalizar 2010 (este último dato incluye los asalariados y no asalariados, quienes no suelen establecer relaciones de trabajo contractuales a menos que estén subcontratados).

Conviene tener en cuenta que hemos manejado cifras promedio, pues las condiciones de trabajo no son las mismas a lo largo del territorio nacional. En términos relativos, ciudades norteafricanas como Chihuahua, Monterrey, Saltillo, Hermosillo y Tijuana ofrecen mejores posibilidades laborales que las ubicadas en el resto del país. Estos centros urbanos se han visto beneficiados por las estrategias puestas en marcha con 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 desde tiempo atrás. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (conformada por el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México) la situación laboral promedio es más deficiente que en Monterrey o Gua-

dalajara, 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.

¿Qué nos depara el futuro en lo concerniente a la población económicamente activa? Conforme a lo que es posible prever, ésta crecerá hasta alcanzar la cifra nada despreciable de 61 millones de personas en el año 2050. Es preciso, entonces, mejorar las difíciles condiciones de trabajo que hoy imperan. Un somero repaso de las políticas públicas actualmente puestas en marcha con este propósito nos indica que aún son insuficientes ante la magnitud del problema que se afronta. Dichas políticas se siguen centrandó en proporcionar información a los desempleados sobre las diversas fuentes de empleo que existen, así como en la capacitación de los trabajadores o en la certificación de las capacidades que ya poseen. 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.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE LABORA  
EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN TÉRMINOS SOCIODEMOGRÁFICOS

*Edith Pacheco Gómez\**

Conmemorar los 200 años de la Independencia y los 100 años de la Revolución mexicana es uno de los objetivos que dio origen a esta colección. Frente al hecho de que en aquellos años nuestro país era eminentemente rural y los actores sociales que participaron activamente en dichos movimientos realizaban actividades fundamentalmente agropecuarias, surgieron las siguientes preguntas: ¿qué acontece en la actualidad con este tipo de población? y ¿cómo organizan y de qué viven sus familias? La respuesta a las preguntas se apoyó en un módulo agropecuario que se aplicó como parte de la Encuesta Nacional de Empleo entre 1991 y 2003.

*Diagnóstico*

Si bien existe una discusión sobre la concepción de lo que es una comunidad rural, se ha convenido utilizar el tamaño de localidad de menos de 2 500 habitantes como parámetro para referirse a los contextos rurales. Si se considera este corte, en 1910 la población mexicana que habitaba en ellos representaba poco más de 70%, mientras que en el año 2010 sólo abarcó cerca de 23% de la población. Sin embargo, dicha disminución se produce únicamente en términos porcentuales, dado que la inercia demográfica vinculada al fuerte crecimiento poblacional entre 1950 y 1970 se ha manifestado en una población rural creciente, que pasó de 11 a más de 25 millones de personas.

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <mpacheco@colmex.mx>.

En ese contexto, las actividades agropecuarias se redujeron a una quinta parte, mientras que entre 1900 y 2010 el sector terciario —comercio y servicios— se amplió casi cuatro veces. No obstante, hacia fines del siglo pasado cerca de 7 millones de personas aún laboraban en el sector agropecuario, las cuales se clasifican en la encuesta en dos grandes grupos: los productores directos y los trabajadores; estos últimos, muy probablemente, ya no cuentan con tierras.

Durante el periodo de estudio (1991-2003) destacó el grupo de trabajadores agropecuarios: en el caso de los hombres representaron un poco más de la mitad de la población que realiza actividades en el sector, mientras que en el caso de las mujeres el porcentaje fluctuó en alrededor de 80%. Ahora bien, si atendemos al grupo de productores, destacan los ejidatarios en el caso de los hombres, mientras que en el grupo de trabajadores sobresalen las trabajadoras sin pago (alrededor de 60%), pero también los jornaleros (30% hombres y 20% mujeres en el año 2003).

Es importante mencionar que hay una diferencia clara entre los productores y los trabajadores en términos de estructuras por edad y sexo; los primeros presentan una estructura relativamente envejecida, mientras que la estructura de los segundos es muy joven, lo que podría explicarse por el hecho de que para ser productor se requiere algún tipo de tenencia de la tierra, la cual es poco común entre la población joven.

De acuerdo con las condiciones de trabajo, una parte importante de la población que realiza actividades en el agro lo hace por cuenta propia o como trabajador familiar sin pago. Sin embargo, entre 1995 y 2003 se produce un incremento de trabajadores agropecuarios asalariados, más acentuado en el caso de las mujeres. Ahora bien, cabe mencionar que, para las mujeres, trabajar en este sector significa ganar la mitad de lo que perciben las mujeres que no lo hacen. Y en el caso de los hombres la situación es peor.

Por su parte, la jornada laboral de la población que realiza actividades agropecuarias es menor que la de quienes no las realizan, lo que se traducirá en un ingreso menor. Con respecto a este resultado, podríamos suponer que es muy probable que exista un proceso de subestimación en la declaración de la jornada laboral, pero también podríamos suponer procesos de sobreexplotación laboral, dado que hay

estudios que muestran que la productividad de las labores agrícolas ha aumentado.

En relación con la composición de las unidades domésticas, en 1995 la proporción de hogares con sujetos agropecuarios era ligeramente mayor que la de los hogares sin ellos (52.1 y 47.9%, respectivamente) en los contextos menos urbanizados —menos de 100 000 habitantes. Sin embargo, en el año 2003 la situación se invierte y polariza: la proporción de unidades domésticas sin sujetos agropecuarios alcanza un valor ligeramente superior a 60%. No obstante, la situación varía según el tamaño de la localidad; en las localidades rurales, con menos de 2 500 habitantes, en 2003 cerca de 65% de los hogares incluía un miembro que declaraba alguna actividad agropecuaria. Aspecto nada despreciable si consideramos que la mayor proporción de población en edad de trabajar en contextos menos urbanizados habita en medios rurales: 17.9 millones en localidades rurales frente a 10.4 en localidades de 2 500 a 14 999 habitantes, y otros 10.4 millones en localidades de 15 000 a 99 999 habitantes.

Una consecuencia inmediata de lo anterior es que los hogares en los contextos menos urbanizados —100 000 habitantes— en su mayoría tienen ingresos laborales no agropecuarios, con la característica de que la situación no cambia sustancialmente entre 1995 y 2003. El resultado constata lo que ya se ha mencionado en distintos estudios sobre la situación del campo: las condiciones son tan precarias que las personas tienen que vivir de otras fuentes de ingreso.

Aunque vale la pena aclarar que en los contextos rurales —menos de 2 500 habitantes— más de 40% de los hogares tiene ingresos laborales únicamente agropecuarios, lo que se vincula a situaciones de subsistencia de importancia significativa; otro 30% vive de ingresos exclusivamente no agropecuarios y sólo 14.4% combina ingresos agropecuarios con ingresos laborales no agropecuarios. Finalmente, un grupo importante de hogares (13.5%) no declara remuneraciones, lo que puede ser reflejo de una subestimación, pero otra explicación, no necesariamente excluyente de la anterior, puede estar relacionada con el hecho de que algunos hogares viven, exclusivamente, de recibir transferencias gubernamentales, familiares y de remesas (de hecho, se observó que este tipo de hogares incluía un número importante de adultos mayores).

*Reflexiones finales:  
a manera de pronóstico y propuesta*

Para cerrar este resumen deseamos poner el acento en el tema de las condiciones de trabajo de la población que nos ocupa. De entrada, se buscó constatar la situación de desigualdad de la fuerza de trabajo agropecuaria frente a la mano de obra no agropecuaria. Además, se describieron ciertas condiciones de los propios sujetos agropecuarios, los cuales hacen suponer que las dinámicas de producción y reproducción en los contextos rurales conformaron una población que, en su mayoría, refleja una dinámica de subsistencia generalizada —integrada fundamentalmente por pequeños propietarios y trabajadores sin tierra— y un polo de población muy reducido inserto en contextos modernos de producción altamente tecnificados. Pero también se pudo dar cuenta de un universo heterogéneo interior, que expresa diferentes estrategias del proceso productivo y de la dinámica reproductiva.

Así, el acercamiento desde la perspectiva de la reproducción de la fuerza de trabajo obligó a construir espacios familiares residenciales, lo que confirmó que aquellas condiciones laborales precarias en el agro (expresión a escala individual) se manifiestan a escala familiar en la formación de unidades domésticas que requieren ingresos no agropecuarios para su subsistencia. Por ello, las relaciones de producción que en los ochenta se ilustraban a partir de unidades domésticas exclusivamente con trabajadores asalariados o bien aquellas que ocupaban preferentemente el trabajo familiar ahora se diversifican, y son las unidades que combinan diferentes tipos de trabajo, quizá una forma de transición hacia unidades donde es probable que el trabajo no agropecuario sea una salida relativa para una mejora en ciertas condiciones de vida.

*Alfonso Sandoval Arriaga\**

Podemos identificar cuatro principales enfoques teóricos desarrollados hasta ahora en torno a las políticas de población: el primero proviene de la teoría política clásica, en la cual se concebía el Estado-nación como una entidad conformada orgánicamente por tres elementos: población, territorio y soberanía. Así, la “política de población” vendría a ser una *política de Estado*, implícita en la propia integración de la unidad nacional. Un segundo enfoque se desprende de las llamadas “ciencias o análisis de políticas”, que se centran en el estudio y el diseño de las *políticas públicas*. Con esta perspectiva se abre una multiplicidad de “políticas públicas en temas de población”, por áreas temáticas, espacios territoriales, grupos de población, etcétera.

Los otros dos enfoques constituyen más bien intentos de teorización crítica. Uno de ellos es el histórico-estructural, que entendería las políticas de población como parte de las estrategias para asegurar la reproducción del sistema capitalista mediante un control de las variables que inciden sobre la reproducción de la fuerza de trabajo. Otra aproximación se ha desarrollado a partir del análisis de la “gestión biopolítica” del cuerpo y de las poblaciones humanas. Bajo dicha mirada estas políticas representarían una serie de micropoderes concernientes a la sexualidad, el género, las identidades grupales y otros aspectos, entre los cuales tiene un papel dominante el poder estatal, pero cuyo alcance es más complejo.

Los cuatro enfoques mencionados no son excluyentes entre sí, aun cuando conducen a distintas dimensiones de los fenómenos vinculados

\* Fondo de Población de las Naciones Unidas: <[sandoval@unfpa.org](mailto:sandoval@unfpa.org)>. Las opiniones expresadas en este texto son de naturaleza personal y no reflejan la posición oficial del organismo.

con las políticas de población. Veamos ahora cómo se han desarrollado y cuáles son las tendencias actuales de estas políticas en México a lo largo de casi un siglo.

Con la Revolución mexicana (1910-1920) se inició una profunda reestructuración social y política del país. Demográficamente el país comenzaba la primera etapa de su transición con tasas sostenidas pero moderadas de crecimiento y con una ocupación muy irregular de su territorio. En términos económicos el nuevo impulso al desarrollo requería una fuerza de trabajo y un mercado interno en expansión. Ideológicamente, una población creciente representaba la personificación misma de la integración nacional, en el marco de una gran fusión étnica, social y política. Esta concepción se incorporó en la primera Ley General de Población (1936); sin embargo, no se tradujo en una definición de instrumentos específicos para su desarrollo, sino más bien en un discurso poblacionista, acompañado de la exaltación de la maternidad y la elevada fecundidad, así como en acciones sectoriales diversas.

A lo largo de las tres décadas siguientes, los referentes de la política de población fueron cambiando de forma significativa, tanto a escala internacional como nacional. La identificación del acelerado crecimiento demográfico como el mayor problema de población mundial, así como el establecimiento de mecanismos de regulación de la fecundidad, básicamente por medio de los sistemas de salud, se convierten en referencia fundamental para las políticas y los programas nacionales.

El replanteamiento del tradicional poblacionismo mexicano condujo al establecimiento de los primeros programas públicos en materia de “paternidad responsable” y “planeación familiar” en 1972. Poco después comenzó el proceso legislativo que habría de conducir a una nueva Ley General de Población (1973) y al establecimiento del Consejo Nacional de Población (Conapo) en 1974. Llegamos así al periodo conocido como “la actual política de población de México”, que en lo formal muestra una aparente continuidad, la cual estaría cerca de las cuatro décadas de duración. Sus rasgos más relevantes serían:

a) *Una definición multisectorial de política.* A diferencia de otros países, la política de población de México se concibió con un esquema intersectorial, expresado en la conformación del Conapo (integrado origi-

nalmente por ocho y en la actualidad por 16 dependencias del Ejecutivo federal). Asimismo, se han formulado programas nacionales de población para cada administración federal.

b] *La formulación de metas cuantitativas en materia de crecimiento de la población.* Al principio se había excluido su formulación, pero en 1977 se decide, con la aprobación política del más alto nivel, establecer una meta de crecimiento demográfico de 1% para el año 2000. De ahí habrían de derivarse metas específicas en materia de fecundidad y de prevalencia de uso de anticonceptivos para periodos más específicos y en distintos niveles de desagregación.

c] *La presencia fluctuante de una concepción de derechos y libertades en torno a las decisiones relacionadas con el comportamiento demográfico.* La política de población ha destacado, desde su reformulación en 1973, la importancia de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción. Más adelante, los *derechos sexuales y reproductivos* han encontrado una formulación explícita en los programas de población, si bien la relevancia y prioridad otorgadas a los mismos han cambiado notablemente entre unas administraciones y otras. Cambios similares en las prioridades políticas se han observado en temas vinculados como “la educación sexual y la educación en población”, activamente impulsadas en ciertos periodos pero no en otros.

d] *La persistente dificultad para dar contenido efectivo a ciertos componentes de la política de población.* Dentro del mencionado esquema multi-sectorial se incluyen temas sobre los cuales existen diagnósticos en profundidad, pero cuya traducción en políticas y programas específicos ha sido limitada. Tal es el caso, por ejemplo, de los temas relacionados con la *distribución espacial de la población*, reflejados de manera parcial e indirecta en políticas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y otras análogas, así como los relativos a la “población y los pueblos indígenas”, sobre los cuales se incluía un capítulo específico en los PNP, con cierta representatividad en otros programas institucionales, pero que ha desaparecido en el programa 2007-2012.

e] *El desarrollo de un esquema de promoción y coordinación de políticas de población en las entidades federativas del país.* Una de las particularidades de la política de población de México ha sido el proceso de descentralización o de fortalecimiento del federalismo en esta materia. Las

principales figuras institucionales han sido, a este respecto, los consejos estatales de población, cuya experiencia muestra logros importantes, pero también desigualdades muy notables entre las entidades fedrativas.

Actualmente, sobresalen dos grandes desafíos al considerar las políticas de población: i] *la necesidad de examinar críticamente la racionalidad que debería dar sustento a las mismas y, ii] la necesidad de formular nuevas orientaciones y contenidos, a partir de una evaluación más completa de sus procesos y sus resultados.*

Para que las políticas de población puedan ejercer una influencia real y positiva en la reformulación tan necesaria de las políticas de desarrollo debe realizarse un examen crítico de los fundamentos de su racionalidad económica y social, así como una redefinición coherente de su discurso, sus metas y sus líneas de estrategia. En cuanto a la necesidad de su reformulación integral sería importante, además, emprender una evaluación sistemática de sus resultados y sus procesos.

Por lo menos tres ejes deberían confluír en esta reformulación: a] una nueva problematización de los fenómenos poblacionales en el país y sus relaciones con el entorno regional y mundial; b] un nuevo planteamiento del papel de las políticas de población en su relación con la sociedad civil y con las estrategias de desarrollo económico, social y cultural en su sentido más amplio, y c] el establecimiento de una nueva institucionalidad de las políticas de población, no sólo en el sentido de fortalecer las instituciones pertinentes, sino de reformular los mecanismos de vinculación de las instituciones entre sí y de ellas con la sociedad civil, por medio de procesos de diálogo, participación y rendición de cuentas transparentes y eficaces.

2

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL



## INTRODUCCIÓN

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* tiene como objeto de estudio el sistema de ciudades y regiones en su conjunto; el *intraurbano* investiga dichas peculiaridades dentro de las ciudades. Siguiendo esta tradición, la presente sección consta de dos partes, en las cuales se analizan los procesos y formas de urbanización contemporáneos de México.

### *Evolución y perspectivas del sistema de ciudades*

El carácter hegemónico del sector urbano en la evolución de México tiene como prioridad profundizar en el conocimiento de los rasgos centrales de su proceso de urbanización. En esta primera parte se traza la línea invisible que une los temas de los trabajos en una totalidad económica y social aún no entendible en la teoría y, menos aún, en la *praxis* de las acciones del Estado mexicano.

La sección abre con un análisis macroestadístico de la evolución del desarrollo urbano en México de 1970 a 2020 y se concluye que las áreas metropolitanas constituyen los motores del desarrollo económico del país. A continuación se estudian las tendencias de las disparidades en el ingreso per cápita de la población mexicana según regiones y estados, lo cual permite ver que se mantuvo básicamente el mismo nivel de concentración geográfica y que la distribución territorial del ingreso suele modificarse sólo ligeramente a lo largo del tiempo. Con el fin de reforzar el estudio de las características macroeconómicas de las principales ciudades de la República, en el siguiente capítulo se establece una jerarquía de sus niveles de competitividad.

Al enlazar 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 se evidencia lo urgente que es para

la nación diseñar estrategias metropolitanas que permitan a las principales urbes elevar sus niveles de eficiencia y ser competitivas en el mercado mundial, a fin de atenuar los elevados niveles de pobreza metropolitanos, así como enfrentar la problemática de las principales ciudades fronterizas, tanto por su importancia en la industrialización del país, vía empresas maquiladoras, como por el riesgo de que colapsen debido a los crecientes niveles de inseguridad que representa el crimen institucionalizado.

El último aspecto aquí analizado es la conectividad del sistema urbano de México por medio de la red carretera nacional. Los enlaces entre las 347 localidades urbanas, incluyendo las zonas metropolitanas, se calcularon mediante el “tiempo medio de recorrido”, el cual muestra que algo más de 20% de las ciudades del país presenta niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, mientras que 45% tiene cifras de accesibilidad altas.

### *Nuevas tendencias de la estructuración metropolitana*

En esta segunda parte de la sección se presentan siete trabajos centrados en distintos aspectos de la problemática intraurbana en las últimas décadas, sobre todo de la ciudad de México. En ellos se comentan los cambios ocurridos en la estructuración del espacio, en las políticas urbanas y en los movimientos sociales, así como los nuevos retos en materia de transporte y movilidad de la población, vivienda, asentamientos irregulares y división del espacio metropolitano.

Tras analizar las transformaciones ocurridas, sobre todo entre 1990 y 2000, en la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se ofrece una interpretación del tipo ideal de espacio público moderno, planteando cuáles han sido las principales alteraciones de esos espacios en las últimas décadas y las características distintivas de los espacios públicos en la ciudad de México.

A continuación se examinan los problemas de transporte y movilidad en las ciudades más grandes del país, a saber, las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, a lo que sigue una necesaria reflexión sobre las diferentes formas de ordenamien-

to de las actividades en el territorio que potencian o restringen el acceso de la población a recursos sociales.

Por otra parte, se investiga un conjunto de factores que han incidido de manera destacada en la situación actual de la vivienda en México y en los cambios ocurridos respecto al papel del Estado en esa problemática y se analizan las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en los últimos 30 años.

Para finalizar se aclara 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, abarcando la gran cantidad de mecanismos e instrumentos de participación que se han ido perfeccionando con los años, así como las muchas limitaciones y los vicios que hay para la aplicación de los mismos y que difieren según los casos considerados.

GUSTAVO GARZA y MARTHA SCHTEINGART

## LA TRANSFORMACIÓN URBANA DE MÉXICO, 1970-2020

*Gustavo Garza\**

México es una nación altamente urbanizada en 2005, con un sistema de 367 ciudades caracterizado por la elevada concentración poblacional en 57 zonas metropolitanas. El propósito de este documento es sintetizar la evolución del proceso de urbanización en México de 1970 a 2005 según el sistema de ciudades y las grandes regiones en que se divide, así como hacer un ejercicio prospectivo para 2020.

*El proceso de urbanización policéntrico*

La evolución del sistema urbano de México en las últimas tres décadas del siglo xx y el primer lustro del XXI se analizará en este inciso siguiendo tres etapas de urbanización: i] acelerada con crecimiento económico elevado, 1970-1980; ii] baja en la crisis económica, 1980-1990; iii] intermedia en la recuperación económica relativa, 1990-2005.

*Urbanización acelerada en el “milagro económico”, 1970-1980*

México tenía una población total de 48.2 millones en 1970, de los cuales 22.7 millones eran urbanos (aquellos que vivían en localidades de 15 000 y más habitantes), lo que implica un grado de urbanización de 47.1% (porcentaje de la población de las ciudades respecto al total). En ese año, por ende, 52.9% de la población mexicana vivía en el sector rural, donde subsistía el paisaje tradicional característico de México de la primera mitad del siglo xx.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <ggarza@colmex.mx>.

En 1980 la población del país se elevó a 66.8 millones, de los cuales 36.7 millones habitaban en ciudades, por lo que aumentó el grado de urbanización a 55%. A partir de ese año el perfil demográfico y económico de México empieza a transformarse en hegemonicamente urbano. En la década de los setenta se visualiza la conformación de un conglomerado megalopolitano con centro en la ciudad de México, que incluye las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro, el cual se ha extendido inexorablemente a partir de entonces.

### *Urbanización baja en la “década perdida”, 1980-1990*

El sistema de ciudades de México se eleva a 304 en 1990, aumentando el grado de urbanización a 63.4% y el creciente dominio del sector urbano nacional. La tasa de incremento de la población urbana entre 1980 y 1990 fue de 3.5% anual, mientras que en la ciudad de México fue de sólo 1.6%, pero observó un incremento de 2.2 millones de habitantes cuyos requerimientos de empleo, vivienda, servicios e infraestructura son muy considerables. Ello significó el advenimiento de un nuevo proceso histórico de concentración polinuclear, que implica la aglomeración de la población en las mayores metrópolis y no sólo en la capital. En primer lugar, se observa un considerable dinamismo en las urbes que le son aledañas: Puebla, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, San Juan del Río y Toluca. En segundo lugar, se tiene la significativa expansión de las ciudades de la frontera norte, especialmente Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Matamoros, Nogales y Piedras Negras, impulsadas por el auge de la industria maquiladora. En tercer lugar, están las ciudades portuarias y turísticas de rápido crecimiento, donde sobresale Cancún, que en números redondos eleva su población de 33 000 a 177 000 personas entre 1980 y 1990. Destacan también Acapulco, Puerto Vallarta y algunas localidades turísticas coloniales, como Oaxaca, Guanajuato y San Miguel de Allende. En cuarto sitio se encuentran las ciudades manufactureras del interior, como Saltillo, Aguascalientes y San Luis Potosí, así como algunos nodos en zonas de agricultura moderna, entre los que sobresalen Culiacán, Hermosillo, Celaya, Irapuato, Los Mochis y Ciudad Obregón.

*Consolidación metropolitana  
en la recuperación económica relativa, 1990-2005*

En 2000 México tenía 97.5 millones de habitantes, de los cuales 65.6 millones se concentran en un sistema de 349 ciudades. El grado de urbanización se eleva a 67.3%, con lo que el país se aproxima al nivel existente en los países desarrollados. La concentración polinuclear se puede evidenciar observando la distribución de las ciudades por estratos de habitantes. En 2000, las nueve urbes de más de un millón elevan su participación a 50.3% de la población total urbana, mientras que el subconjunto de las 28 mayores de 500 000 personas lo hace a 69.4 por ciento.

En 2005 el sistema de ciudades aumenta a 367 y el grado de urbanización a 69.2%; las 31 ciudades más grandes absorben 92% del crecimiento total de la población urbana y aumentan a 71.3% su participación en ella. La tendencia hacia la concentración en un pequeño conjunto de ciudades, sin embargo, no es privativa de México y de los países en proceso de desarrollo, sino que es una tendencia en la mayoría de las naciones del mundo.

*Desigualdades regionales del crecimiento urbano\**

En términos de las desigualdades territoriales en la distribución regional de la población total y urbana de México, tomando como marco de referencia la región Centro-Este, se observa una reducción de dichas desigualdades en algunas regiones y un aumento en otras.

Según un ejercicio prospectivo realizado hacia 2020, no se vislumbra la posibilidad de una descentralización espacial significativa de la

\* El análisis de este inciso divide el país en las siguientes ocho regiones: I Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora); II Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas); III Noreste (Tamaulipas y Nuevo León); IV Centro-Oeste (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); V Centro-Este (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); VI Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); VII Este (Tabasco y Veracruz) y VIII Peninsular (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

población y de las actividades económicas, sino una mayor concentración en la región Centro-Este. Debería ser prioritario diseñar una política de redistribución demográfica en el territorio nacional, pero al haber abdicado el gobierno federal en sus funciones en materia de planeación urbana y regional se refuerza la tendencia pronosticada que, de concretarse, significará un serio desafío a la sustentabilidad del ecosistema de la cuenca de México.

### *La urbanización en 2020*

La población total y la urbana se estiman en 122 millones y 105 millones, respectivamente, en 2020, lo que implica un grado de urbanización de 85.9%. Esta magnitud se acerca al límite máximo de 90% que puede alcanzar un país del tamaño territorial y demográfico de México hacia mediados del siglo XXI.

Uno de los grandes retos nacionales será emplear productivamente la creciente fuerza de trabajo de las ciudades, así como proporcionar los servicios urbanos que permitan cubrir sus requerimientos y reducir el déficit existente. Todo ello será atenuado o acentuado según el nivel del flujo de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, lo cual depende a su vez de la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio que permita el traslado en forma ordenada. El tiempo que se prolongue el elevado desempleo producido por la recesión económica que estalló en 2008 en Estados Unidos determinará, en cierta medida, la magnitud de los flujos migratorios de mexicanos hacia ese país. El futuro en esa dirección no es halagüeño por tratarse, al parecer, de una crisis del sistema neoliberal centrado en el dólar como unidad de cambio y de valor internacional.

El incremento secular de la importancia de las grandes ciudades parece que continuará durante las primeras dos décadas del siglo XXI, como corolario del declive de las pequeñas y medianas. De esta suerte, las ciudades de más de un millón de personas se elevarían a 23 en 2020, incrementando su participación a 64.7% de la población urbana nacional y evidenciando que en las primeras dos décadas del siglo XXI se consolidará un nuevo patrón de urbanización de corte polinuclear.

*Corolario: imprescindible planear las metrópolis*

Como recomendación estratégica general, se juzga necesario promover estudios científicos que analicen en profundidad la estructura económica, política, social y jurídica del sistema metropolitano mexicano, particularmente las características y consecuencias de la evolución progresiva hacia una monumental megalópolis en el centro del país. Ello permitiría realizar diagnósticos multidimensionales con los cuales se puedan diseñar las acciones y establecer las metas de un programa urbano y regional nacional que logre potenciar las metrópolis como fuerzas productivas. Esto será indispensable para elevar la productividad de las empresas localizadas en las ciudades del país, siendo ambas condiciones necesarias para la inserción competitiva de México en una economía de escala mundial.

*Carlos Vilalta\**

### *¿Convergencia o divergencia regional?*

Todos los planes nacionales de desarrollo, desde el primer plan de 1934, han reconocido las desigualdades regionales en el país. Dos condiciones necesarias para reducir estas desigualdades son la inversión en capital humano y la inversión en infraestructura productiva. Los niveles regionalmente diferenciados de estas condiciones son notables y explican la disparidad regional presente. Es necesario dotar de factores de producción a las regiones menos favorecidas para uniformar espacialmente las ventajas competitivas y contrarrestar la tendencia a la movilidad del trabajo y el capital hacia las zonas de mayor rendimiento.

Los dos efectos más importantes de la apertura económica reciente han sido el crecimiento acelerado de la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones manufactureras. De manera similar, este proceso doble no ha sido espacialmente uniforme: se ha concentrado en la frontera, en las ciudades más grandes, en áreas turísticas y en regiones con especialización y ventajas competitivas en manufacturas y servicios financieros.

La apertura ha incrementado las desigualdades regionales. El aumento del empleo manufacturero en el norte y la disminución del mismo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son indicativos de reorganización espacial de la industria. Dicha reorganización obedece a una reducción en los costos de transporte y la localización óptima para el mercado americano. Es decir, la apertura no sólo ha redimensionado la importancia económica del norte sino que ha reconfigurado el mapa económico de México.

\* Profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <carlos.vilalta@cide.edu>.

Los regionalistas indican que desde 1970 se ha presentado un proceso inarmónico de convergencias y divergencias económicas regionales. Muchos registran un proceso de convergencia regional o disminución en las desigualdades durante el periodo previo a la liberalización económica, concretamente 1940-1995. Pero, posterior a la liberalización, la literatura mexicana se encuentra dividida entre aquellos que argumentan que las desigualdades han aumentado y los que dicen lo contrario. Estas diferencias se deben principalmente a razones metodológicas: la unidad de análisis (estados o municipios), los niveles de medición o las técnicas estadísticas.

En el ámbito estatal, varios encuentran un proceso de divergencia en el ingreso per cápita (IPC). En el ámbito municipal, se señala una convergencia entre municipios con altas y bajas tasas de migración, donde las tasas de crecimiento del IPC han sido más rápidas en los primeros. La razón parecen ser las remesas; los trabajadores migrantes elevan el ingreso de sus regiones.

### *Análisis histórico estadístico*

La evolución de las desigualdades regionales ha sido analizada utilizando diversas periodizaciones. Una típica es “antes *versus* después” la apertura económica. Al periodo anterior se le llama sustitución de importaciones. Esta distinción es importante porque se debate si nos hallamos en un proceso de convergencia o de divergencia económica.

#### *El milagro económico, 1960-1980*

Entre 1960 y 1980 se observó un incremento notable del IPC para todas las regiones (87%) y, en paralelo, una disminución de las desigualdades regionales (o proceso de convergencia). Los crecimientos más notables se presentaron en las regiones Sur (194%), Centro-Oeste (192%) y Peninsular (169%); por ejemplo, Quintana Roo (399%), Querétaro (303%) y Tabasco (302%). Las entidades con los menores incrementos fueron Veracruz (22%), Baja California (36%), el Distrito Federal (38%) y Sinaloa (43%).

Estos incrementos se debieron a una combinación de factores: 1] incrementos de la economía superiores al crecimiento demográfico, 2] es-

tabilidad de precios, 3] expansión rápida y exitosa de las empresas en la industria de la transformación y de los servicios, y 4] una urbanización acelerada. Lo anterior ocurrió de manera paralela a las políticas expansivas de infraestructura y servicios públicos y la mejora en la productividad. El sector privado fue protegido y estimulado por medio de inversiones estratégicas y políticas arancelarias favorables.

### *La década perdida, 1980-1990*

Este fue un periodo de recesión nacional y divergencia regional. Entre 1980 y 1993, el IPC retrocedió 3%. Lo llamativo son las profundas desigualdades: la región Peninsular incrementó su ingreso en 75%, mientras que la región Este (Tabasco y Veracruz) decreció 32%. Otras regiones que retrocedieron fueron la Sur (9%), Noreste (7%) y Noroeste (7%).

Este lapso fue marcado por altos niveles de deuda pública, tasas de interés, inflación, devaluación, fuga de capitales, déficit de la balanza comercial y rígido control de precios y tipo de cambio. Esto provocó un estancamiento de la actividad económica y una reestructuración de las actividades. La terciarización se aceleró en detrimento del sector agrícola. El sector manufacturero también perdió algo de su importancia previa.

### *La recuperación parcial, 1990-2004*

Entre 1990 y 2004 la economía tuvo altas y bajas, imprevistas teóricamente y relacionadas con variables políticas. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el auge del sector exportador, la privatización de la banca y del sector de telecomunicaciones, la devaluación de 1994 y la recesión de 1995 marcaron los vaivenes económicos. El IPC nacional se incrementó 15%. Nuevamente se comenzaron a registrar crecimientos del PIB superiores a los de la población.

La región más beneficiada por la conversión de la economía a un modelo exportador fue la Norte, la cual vio crecer 31% su IPC. El desarrollo se presentó con mayor magnitud en Coahuila (39%), Durango (33%) y Zacatecas (32%). Otras regiones beneficiadas fueron la Noreste (28%) y la Centro-Oeste (23%). Destacan los crecimientos de Guanajuato (36%), Aguascalientes (33%) y Tamaulipas (30%). Las regiones que

crecieron por debajo del promedio nacional fueron la Centro-Este (14%), Noroeste (11%), Este (7%), Sur (6%) y Peninsular (3%).

### *La nueva geografía de las desigualdades regionales hacia 2020*

Las probabilidades de que las desigualdades regionales disminuyan son pocas. La nueva geografía económica de México comenzó en 1993 con la apertura al comercio internacional y la intensificación de las exportaciones. Su mayor peculiaridad será la lenta pérdida de la preeminencia económica de la megalópolis de la ciudad de México. No obstante, ésta seguirá siendo la región económicamente dominante del país. La segunda característica hacia 2020 son los nuevos conglomerados regionales. Los siguientes grupos de estados elevarán su IPC por encima del promedio nacional y se diferenciarán (aún más) del resto del país:

*La frontera norte.* En fuerte integración con la economía estadounidense. Presenta un despegue en sus actividades industriales, transporte y comunicaciones, y esto proseguirá por lo menos 10 años. Esta región está conformada por todos los estados de la frontera y dos entidades vecinas: Durango y San Luis Potosí. La región no está exenta de problemas y su despegue no será tan notable por la pérdida registrada entre 1999 y 2004 en empresas y empleos en la industria maquiladora y el auge de China como el mayor socio comercial de Estados Unidos.

*El Bajío.* Destaca por su despegue industrial con tasas de crecimiento anual de más del doble del promedio nacional. Esta región está conformada por Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y parte de Jalisco.

*La Península.* Quintana Roo y Yucatán muestran un despegue del sector de servicios. Campeche quedará algo rezagado del crecimiento de sus dos vecinos.

*El este urbano.* Tlaxcala y Puebla registran una tendencia a una fuerte industrialización. Su industria crece muy por encima del promedio nacional. Sus empresas de exportación (Puebla) y su localización geográfica óptima entre el Golfo y sobre las autopistas hacia el norte del país le beneficiarán los siguientes 10 años.

3  
CICLOS ECONÓMICOS  
Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES

*Jaime Sobrino\**

En este trabajo se analiza la evolución económica nacional en la globalización desde una perspectiva sectorial y territorial. En el ámbito sectorial, la actividad económica se desglosa en nueve rubros de actividad (o grandes divisiones); en el aspecto territorial se estudia la concentración espacial de las actividades económicas y el desempeño competitivo de las principales ciudades del país.

*Ciclos y cambios en la estructura macroeconómica*

El PIB de México se ubicó en 2010 en 12.7 billones de pesos (953 000 millones de dólares), a precios corrientes. Con este monto el país acumuló tres décadas de lento dinamismo económico, puesto que en los ochenta la tasa de crecimiento promedio anual se ubicó en 1.86%, para aumentar a 3.47% en los noventa y disminuir a 1.47% en el primer decenio del nuevo milenio. La población del país sumó 112.3 millones de habitantes en 2010 y su ritmo de crecimiento disminuyó, al haber sido de 2.02% en los ochenta, 1.85% en los noventa y 1.38% entre 2000 y 2010. El PIB por habitante en 1980 era de 96 763 pesos y de 112 765 en 2010, un modesto incremento en el lapso de estudio.

A diferencia de la dinámica poblacional, el crecimiento económico se caracteriza por fluctuaciones recurrentes o situaciones alternativas de expansión y recesión; a estas fluctuaciones se les denomina ciclo económico. Al analizar el comportamiento macroeconómico del país en el perio-

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <ljsobrin@colmex.mx>.

do 1980-2010 se comprueba la ocurrencia de cuatro ciclos económicos de mediano plazo: 1980-1986, 1987-1995, 1996-2001 y 2002-2010. En ellos hubo dos grandes asimetrías: i] mayor decremento en las recesiones que aumento en las recuperaciones y ii] recesiones de menor duración respecto a las recuperaciones. De los 30 años de análisis, 21 correspondieron a fases de recuperación y auge, y nueve a las de recesión y depresión; el avance más importante se registró en 1981, con un crecimiento de 8.5%, mientras que la pérdida más significativa fue en 2009 con una contracción de -7.3%, depresión sólo superada por la ocurrida en 1932 con una caída de -15 por ciento.

Las causas de cada ciclo fueron distintas: en el primero (1980-1986) el contexto interno fue fundamental debido al importante desbalance en las finanzas públicas y los efectos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. En el segundo (1987-1995) se combinaron efectos externos, como la consolidación de la estrategia de apertura comercial, con efectos internos, derivados de los errores del mercado y fallas del gobierno en la actividad bursátil y financiera que desembocaron en la depresión financiera de 1995. El tercer ciclo (1996-2001) fue inducido por las relaciones bilaterales con Estados Unidos y, en especial, la sincronía alcanzada con el desenvolvimiento de la economía de aquel país. Finalmente, el cuarto ciclo (2002-2010) conjugó la depresión internacional derivada de la crisis inmobiliaria y la falta de regulación del sistema financiero norteamericano, con la carencia de políticas explícitas y efectivas para la promoción del crecimiento económico interno.

Los rubros de actividad económica asumieron papeles diferenciales en cada ciclo. La reestructuración productiva se caracterizó por un mayor dinamismo de la electricidad, de las comunicaciones y transportes y de los servicios financieros, cuya participación en el PIB total aumentó de 20.6% en 1980 a 29.4% en 2008, mientras que en el polo opuesto las actividades agropecuarias, de minería y construcción fueron las de menor crecimiento y su aportación cayó de 14.3 a 10.9%. La apertura comercial y, en especial, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte propiciaron un magro desempeño en el sector agropecuario, mientras que la industria manufacturera mostró un desempeño semejante al de la economía en su conjunto y aportó 19% del PIB nacional en 2008; su principal reestructuración fue en el destino de

su producción, ya que en 1980 sólo 4% de su volumen se exportaba, en tanto que para 2008 se elevó a 52 por ciento.

### *Distribución espacial de la actividad económica y competitividad urbana*

El lento crecimiento económico observado en el periodo 1980-2010 se combinó con una descentralización de las actividades en el territorio nacional. La ciudad de México concentraba 37.7% del PIB total y 48.1% del manufacturero en 1980, mientras que en 2008 su aportación se contrajo a 24.5 y a 18.9%, respectivamente. Esta metrópoli acusó una desindustrialización, es decir, la pérdida absoluta de producción y empleo manufacturero. Monterrey, la segunda urbe del país por importancia económica, también retrocedió en su participación manufacturera de 11.1 a 8.2% en los mismos años.

La descentralización de la industria manufacturera se orientó fundamentalmente hacia Saltillo, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tijuana, San Luis Potosí, Chihuahua, Puebla, Tula, Toluca y León; estas 10 metrópolis duplicaron su participación en el PIB manufacturero del país, al pasar de 15.5 a 30.8%. Su posición geográfica se divide en tres grandes zonas: frontera norte, región occidente y corona regional de la ciudad de México. Su estructura productiva se orientó preferentemente a la exportación.

La competitividad urbana se refiere a la capacidad de una ciudad, en competencia con otras, para atraer inversiones que se traducen en generación de empleos, aumento en la productividad local y mejoramiento en las condiciones de vida de la población residente. El éxito en la atracción de inversiones descansa en un conjunto de ventajas competitivas (infraestructura existente, capital humano disponible, asociaciones entre agentes económicos y políticas para la promoción económica local). Las ciudades con el mejor desempeño competitivo no fueron las mismas en cada ciclo económico, pero cinco de ellas tuvieron un desempeño más que favorable en todo el periodo de estudio: Saltillo y Chihuahua, en la atracción de inversiones de la industria automotriz; Cancún, consolidando su base turística y de servicios de apoyo a ésta, y la ciudad de

México y Monterrey, cuya desindustrialización fue más que compensada con la atracción de firmas de servicios financieros, al productor y de telecomunicaciones.

### *Conclusiones y líneas de acción*

La evolución económica nacional en la globalización se ha caracterizado por un lento crecimiento y la ocurrencia de ciclos económicos de menor duración. Las exportaciones no han sido el motor del crecimiento. Se ha presentado una significativa redistribución de la actividad económica desde la ciudad de México hacia un pequeño conjunto de ciudades. El desempeño competitivo del país en el contexto internacional ha ido cayendo, por lo que para restablecer su posición competitiva e incentivar el crecimiento de sus principales ciudades es necesario emprender una serie de reformas estructurales y políticas para promover el crecimiento económico. Hace falta una política industrial que coadyuve a mejorar la eficiencia de las empresas, a apoyar grupos industriales específicos y a procurar una localización industrial acorde con las vocaciones de cada territorio y ciudad.

Esta política industrial debe estar enmarcada en una política económica que enfrente cuatro debilidades estructurales del país: i] reactivar el mercado interno; ii] generar empleos suficientes; iii] mejorar las prácticas productivas dentro de las empresas, y iv] elevar el salario real. En materia territorial, las acciones de política económica se deben acompañar de lineamientos para mejorar la posición competitiva de las ciudades dentro del sistema nacional y en la red mundial de metrópolis. La ampliación y el mantenimiento de las redes de infraestructura es un elemento crucial. Es necesario, además, aprovechar el capital humano existente y promover activamente la innovación. Por último, los flujos de migración interna deben verse como una oportunidad para revertir las desigualdades regionales. La participación de los gobiernos locales será clave en la formulación e implementación de acciones en materia urbanística y económica, por lo que se debe avanzar en su autonomía financiera y viabilidad técnica para afrontar los retos futuros.

LAS METRÓPOLIS MEXICANAS:  
CONCEPTUALIZACIÓN, GESTIÓN Y AGENDA DE POLÍTICAS

*María Eugenia Negrete Salas\**

El proceso de urbanización contemporáneo de prácticamente todos los países del mundo adquiere un carácter metropolitano, el cual se evidencia en la importancia económica, demográfica y política de las principales urbes. El tema metropolitano se vincula estrechamente con otros procesos como una nueva configuración de relaciones entre países y ciudades a escala mundial, la desigualdad entre los habitantes de estas metrópolis, la distribución de atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, la provisión eficiente de servicios, el desarrollo económico y la competitividad.

La importancia de las zonas metropolitanas del mundo aumenta día con día al menos por tres razones: 1] al concentrarse en ellas cada vez más la población mundial, tanto las ventajas que en ellas se generan como los problemas que las aquejan tienen consecuencias de proporciones crecientes; 2] estas ciudades cumplen un papel clave en las relaciones en el mundo globalizado al convertirse en centros estratégicos para la distribución creciente de mercancías y en nodos de comunicaciones con el resto del mundo; 3] los problemas específicos que se generan en estas metrópolis son complejos en términos sociales, políticos y de gestión.

El término metrópoli (del griego *mater*, madre, y *polis*, ciudad) hace referencia a la ciudad en relación con sus territorios aledaños y, por extensión, a la ciudad más importante en una región. El adjetivo metropolitano corresponde a aquellas ciudades cuyo papel es central respecto de otros territorios que dependen de ella de una u otra forma. Según se

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <menegret@colmex.mx>.

haga énfasis en alguna dimensión particular del fenómeno metropolitano se utilizan distintos términos.

El desarrollo urbano y metropolitano implica necesariamente aspectos complementarios de tipo económico y social, los cuales deben ir de la mano. En el aspecto económico no sólo se debe buscar la “competitividad de las ciudades”, sino también crear empleos productivos para la población. Por otra parte, el bienestar social, la calidad de vida y la preservación y mejora de las condiciones ambientales en las grandes ciudades constituyen retos mayores en términos de dotación eficiente de servicios públicos, transporte, seguridad, áreas verdes, etc., además de la responsabilidad ineludible de proveer de suelo urbanizado y vivienda digna a su creciente población.

La expansión territorial de las ciudades y metrópolis ha adoptado en las últimas décadas una forma discontinua y de baja densidad, con áreas no urbanizadas entre zonas construidas y desarrollos inmobiliarios; los límites entre ciudades son cada vez más difusos y tienden a integrarse en sistemas de ciudades regionales con distintos grados de complementariedad y especialización de funciones.

Las distintas urbes se integran en forma de redes (nodos), que forman conjuntos de tipo policéntrico, con ciudades de tamaño distinto, conectadas entre sí dentro del propio sistema metropolitano y con otros de escala regional, nacional o mundial. En el caso de estas últimas, existen los vínculos internacionales que son esenciales para su integración al sistema de ciudades y metrópolis mundiales.

Se presenta un ejercicio de clasificación de las principales metrópolis mexicanas en 2005 que no guarda relación con las delimitaciones oficiales y en cambio utiliza diversos criterios al considerar que el fenómeno es multidimensional. Se trata de una clasificación sencilla y discutible que presenta indudablemente limitaciones, pero se estima más acorde con los conceptos manejados en el texto. Los criterios adoptados son: tamaño poblacional, competitividad, función político-administrativa, influencia regional, situación de “frontera” y nodalidad en corredores de transporte. Con esta clasificación multicriterio resultaron 23 zonas metropolitanas en el país en 2005, clasificadas jerárquicamente en cuatro tipos: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el primer rango, cinco en el segundo, 11 en el tercer rango y seis en el cuarto.

La metrópoli no es una simple agregación de trozos de ciudad, por lo cual los problemas metropolitanos no se pueden resolver por adición. La escala metropolitana y su complejidad hacen que los problemas sean de otro orden, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, por lo que se requiere una visión estratégica y de largo plazo para abordarlos. Así, por ejemplo, se tienen los temas ambientales del aire, agua y suelo, ya que ni la contaminación atmosférica ni la dotación de agua y saneamiento ni los sistemas de transporte masivo ni la provisión de suelo apto para el crecimiento y desarrollo de la gran ciudad encuentran solución en la suma de decisiones parciales de las distintas unidades que la integran.

Desde el punto de vista político-administrativo, los temas exclusivos de las zonas metropolitanas difieren de los de las ciudades, pues las primeras se han desarrollado sobre el territorio de diversas circunscripciones administrativas, lo que ocasiona problemas adicionales para las atribuciones de los distintos gobiernos involucrados.

Para las metrópolis *el papel de la planificación* es indispensable. La existencia de un plan de desarrollo metropolitano, aun con un carácter más consultivo que coercitivo, pero en el que se plasman objetivos, programas y escenarios claros, se ha convertido en un elemento de valoración de las metrópolis, pues refleja las preocupaciones fundamentales, ambientales y sociales, de los gobiernos que las rigen. El distanciamiento entre los planes y las acciones no debería ser tal que se diluyeran tanto la visión y los objetivos generales como las estrategias previstas para hacer uso de los recursos con una perspectiva sostenible en el mediano y largo plazos.

Existe un abanico de formas de organización de gobierno, pero se pueden distinguir dos tendencias opuestas: la primera es constituir autoridades unitarias institucionalizadas para el ámbito metropolitano, con atribuciones sobre funciones específicas que pertenecen a esta escala. En el otro extremo se encuentran situaciones de poderes que se mantienen fragmentados o tienden a recurrir a lógicas coordinadas de poder y de estrategias en el territorio. Entre estos extremos se ensayan múltiples formas de gestión de los problemas metropolitanos, en los que se busca readaptar las fórmulas federativas tradicionales hacia formas más operativas de gestión.

En México los logros alcanzados en la gestión metropolitana son muy limitados, lo cual se refleja en la ineficiencia para encauzar las gran-

des necesidades de las principales metrópolis del país. Sin embargo, en años recientes se observa un renovado interés por buscar opciones y formas de organización que permitan superar las contradicciones entre los ámbitos territoriales en los que se presentan los problemas y las demandas sociales de solución de los mismos.

Se ha propuesto, por ejemplo, la instalación de comisiones por especialidad y consejos consultivos de ciudadanos y de expertos, la formación de institutos de planeación, la creación de agencias metropolitanas de desarrollo, la creación de empresas de servicios de cooperación pública y privada, la instalación de observatorios y sistemas de información sobre la evolución de los procesos metropolitanos, la constitución de fondos para el financiamiento de proyectos de alcance metropolitano, etcétera.

Algunos de estos instrumentos, en versiones no plenamente desarrolladas, han sido establecidos en ciertas metrópolis del país. Su aplicación ha requerido un gran esfuerzo de coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales que atañen a las poblaciones y territorios de sus diversas unidades político-administrativas, lo cual representa un avance en la dirección deseable.

En México, como en el mundo, continuará la importancia creciente de las metrópolis con especificidades de acuerdo con las ventajas que cada una tiene. Para enfrentar con éxito el reto que representa esta nueva forma de urbanización es indispensable entenderla con la mayor claridad, con voluntad para resolver sus problemas adoptando criterios de inclusión social y con creatividad en la búsqueda de soluciones acordes a cada caso. Este trabajo pretende colaborar para ello.

LA POBREZA EN MÉXICO  
Y EN SUS PRINCIPALES CIUDADES

*Araceli Damián\**

Desde la crisis de los ochenta se inició en México una apertura económica cuyos resultados han sido cuestionados, ya que no se ha logrado un crecimiento similar al del periodo de sustitución de importaciones, además de que la pobreza sigue siendo elevada y los beneficios prometidos no han llegado a la mayoría de la población.

En los primeros años del siglo XXI el desempeño económico fue muy pobre, con una tasa del PIB de 2.2% entre 2000 y 2006, que en términos per cápita sólo representó 1.3%. Pese a lo anterior, según los cálculos oficiales, la pobreza extrema disminuyó más de 40% a lo largo del periodo. Aunque la pobreza global (de patrimonio) bajó en menor proporción (20.5%), ello es controversial debido a que tales reducciones son ilógicas en etapas de bajo dinamismo económico.

De acuerdo con el análisis realizado por medio de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), existen dudas sobre la confiabilidad y comparabilidad de la información entre 2000 y 2006 debido a que se realizaron importantes cambios metodológicos tanto en el diseño de la muestra como en el cuestionario.

El aumento del ingreso entre 2000 y 2006 se explica por los espectaculares cambios en los rubros de salarios, regalos y renta imputada de la vivienda. De estos tres rubros, los regalos fueron los de mayor aumento en los tres deciles más pobres de ingreso, seguidos por el valor imputado de la vivienda. Por otra parte, la medición oficial de la pobreza supone que el incremento en este último rubro aumenta el bienestar y reduce la pobreza, a pesar de que en términos reales no modifica los es-

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <adamian@colmex.mx>.

tánderes de vida de los hogares, sobre todo de los más pobres, pues difícilmente pueden transformar este ingreso adicional en alimentos, bienes y servicios en el mercado.

Por otra parte, si consideramos que la mayoría de los salarios estuvieron deprimidos en términos reales durante el periodo de análisis, es difícil suponer que su magro crecimiento explique la importante reducción de la pobreza. Si consideramos que más de una tercera parte de los ocupados recibe hasta dos salarios mínimos y que se concentran en comercio y manufacturas, a todas luces pueden ser cuestionados los incrementos oficiales tan elevados para los hogares más pobres. Otros dos elementos que ponen en duda el supuesto incremento del ingreso en la ENIGH son el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo formal en 2000-2006.

Tampoco se explica cómo, según la ENIGH, las zonas rurales (con menos de 2 500 habitantes) han progresado durante seis años si al mismo tiempo expulsaron anualmente entre 600 000 y un millón de personas hacia Estados Unidos. Además, las remesas constituyen una proporción muy baja del incremento del ingreso en esas zonas (pasan de 4.7 a 6.5% del total del ingreso de los hogares).

La posible disminución de la pobreza es contradictoria con los altos índices de delincuencia en el país y la proliferación de manifestaciones sociales de resistencia, como en Oaxaca y Chiapas. Además, medir la pobreza basándose únicamente en el ingreso es insuficiente para dar cuenta de las condiciones de precariedad que padece la población, ya que este flagelo tiene características multidimensionales. Por ello se requieren medidas de la pobreza con esta característica.

Así, mediante el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) pueden conocerse tanto las características como la evolución de la pobreza, lo que constituye una medida alternativa a la oficial basada en el ingreso y que tiene ventajas sobre ésta, pues incluye una gama más amplia de variables relacionadas con el bienestar y, por tanto, su cálculo se ve menos afectado por las fluctuaciones drásticas en una sola variable o por los errores que se derivan de los problemas de captación de la información.

El conjunto de necesidades que contempla el MMIP en comparación con la medida oficial considera una serie de derechos humanos reconocidos internacionalmente y los umbrales se establecen con base en una

idea de satisfacción humanizada de las necesidades. Así, por ejemplo, mientras que el gobierno federal estableció que para satisfacer la necesidad de alimentación se requiere únicamente alimentos crudos, el MMIP considera el ingreso requerido para la preparación y consumo de los alimentos (estufa, gas, utensilios de cocina, cubiertos, platos, etc.).

En el MMIP, para no ser pobre se necesita tener un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades que requieren una adquisición periódica, además de contar con vivienda, servicios públicos (agua, drenaje, luz, recolección de basura, etc.), bienes durables, acceso a servicios de salud, seguridad social y tiempo para educación, realización de trabajo doméstico, recreación y descanso. Aun así, el indicador global del MMIP baja 7.5%, mientras que la pobreza de patrimonio, que depende únicamente del ingreso, se reduce 20.5%. Podemos observar que una menor disminución de la pobreza por el MMIP es más coherente con el bajo desempeño económico.

Por otra parte, mientras más bajo el nivel de ingreso mayor la reducción de la pobreza, ya que es en los deciles más pobres donde encontramos mayor irregularidad en los datos. Ello explica por qué la indigencia por ingreso del MMIP baja 33%, y 43% la pobreza alimentaria o extrema.

A pesar de la reducción de la pobreza, de acuerdo con los cálculos del MMIP tenemos que el porcentaje de población que carece de tiempo aumentó durante esos seis años (de 45.9 a 52.3%), así como el de la clasificada como pobre no indigente (de 40.7 a 44.9%), lo que significa que los hogares tuvieron que dedicar más tiempo al trabajo extradoméstico para no ser pobres. De lo anterior concluimos que la disminución de la pobreza en México durante el presente siglo fue mucho menor que lo estimado por el gobierno federal, además de que requirió un mayor esfuerzo por parte de la población.

En lo que se refiere a la situación de la pobreza en las zonas metropolitanas, sobresalen las enormes divergencias entre éstas. Las ciudades de estados pobres, como Chiapas, Guerrero, Guanajuato, tienden a ubicarse entre las de mayores carencias, mientras que en las entidades del norte éstas son menores. En lo que respecta a la ciudad de México, que en conjunto presenta una situación intermedia, resalta la muy marcada distancia en las condiciones de habitabilidad del Distrito Federal y las de los municipios mexiquenses conurbados.

Es importante señalar que los pobres de las ciudades se encuentran fundamentalmente desamparados. No hay una política pública federal que atienda las necesidades de esta población y, cuando existe (como el Programa Hábitat), las condiciones para tener acceso a ella son extremadamente restrictivas. En el ámbito local existen igualmente pocas iniciativas, aunque destaca la pensión universal para adultos mayores de 70 años a cargo del gobierno del Distrito Federal, el cual implementa otras políticas que han tratado de atenuar las consecuencias de la desatención de las necesidades de la población urbana, como la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y las becas universales para los estudiantes de sus preparatorias.

Finalmente, cabe resaltar que la posibilidad de lograr estándares adecuados en las condiciones de habitabilidad requiere el esfuerzo conjunto entre gobiernos locales y federales. No debe perderse de vista que un monto relativamente satisfactorio de ingreso, como el que se observa en Tijuana, es insuficiente para que la población tenga condiciones de vida adecuadas, ya que se necesitan mayores inversiones en las condiciones de habitabilidad, incluir programas efectivos y de bajo costo para el mejoramiento de la vivienda y, sobre todo, promover el desarrollo económico ligado a condiciones laborales con ingresos adecuados, seguridad social y acceso a servicios públicos de salud y educación de mejor calidad para resolver las carencias de las familias mexicanas.

## ESTRUCTURA DE LAS CIUDADES DE LA FRONTERA NORTE

*Tito Alegría\**

La urbanización de la frontera norte de México ha tenido tres características particulares: un rápido crecimiento urbano durante prácticamente todo el siglo xx, con una tasa mayor que la nacional; la concentración de la población urbana en pocas ciudades, con una región árida circundante de muy reducida actividad agropecuaria; ciudades con una urbe estadounidense al otro lado de la frontera, que les imprime peculiaridades de corte binacional.

*Crecimiento urbano acelerado*

La población de la frontera norte mexicana creció con una tasa anual de 4.6% entre 1910 y 2005, sustentada de manera importante por la inmigración a la región, magnitud que resulta muy superior al 2% del país. El gran crecimiento de las ciudades fronterizas no ocurre por factores endógenos locales, debido a su débil dotación regional de recursos; ha sido, más bien, producido por fuerzas exógenas nacionales y binacionales.

En la escala binacional estas fuerzas surgen de las elevadas disparidades económicas entre México y Estados Unidos, que se plasman en las diferencias en el producto nacional per cápita, la estructura de precios, el monto de los salarios, las tasas de desempleo y la capacidad de acumulación de capital. Los diferenciales en estas variables generan un gran potencial de interacción entre ambos países en términos de flujos de capital, trabajadores y mercancías. Por ejemplo, la inversión se dirige a

\* Investigador del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte: <talegría@colef.mx>.

México buscando menores salarios y abundante mano de obra, y la migración se orienta hacia el norte en busca de empleo y mejores salarios. Esas diferencias económicas están también presentes en la frontera, donde los intercambios transfronterizos experimentan costos mínimos de transporte, lo cual explica su gran intensidad: las ciudades de esta frontera crecen debido a la adyacencia y a las grandes disparidades estructurales entre México y Estados Unidos. Las características más importantes que impulsan el crecimiento urbano fronterizo a partir de esos contrastes son la inversión maquiladora y el trabajo transfronterizo.

Las disparidades económicas entre México y Estados Unidos han crecido desde hace varias décadas. En 1960 el producto interno bruto per cápita (PIBPC) de Estados Unidos fue 3.5 veces mayor que el de México; en 2004 la diferencia creció a 4.4 veces. Las tendencias indican que en el futuro cercano las diferencias entre ambos países serán más profundas y las ciudades fronterizas seguirán presentando una dinámica significativa.

### *Maquila y transmigración*

A contracorriente de lo que sucede en el resto del sistema urbano del país, las ciudades fronterizas están cada vez más especializadas en la industria ya que este sector es preponderante y creciente. Por ejemplo, en sus ciudades, que tienen entre 0.5 y 1.5 millones de habitantes, el sector manufacturero ocupa 37.1% de su PEA, mientras que las ciudades de similar tamaño no nortañas sólo tienen 20%. Esta industrialización está compuesta mayoritariamente por la maquiladora, que constituye el principal impulso al crecimiento económico urbano de la frontera: de manera directa al crear empleo, pero también de manera indirecta por sus efectos en otras actividades locales.

La maquiladora es un conjunto diverso de actividades industriales orientadas a la exportación, realizadas generalmente por empresas extranjeras —estadounidenses en su mayoría— y cuya acción principal es ensamblar productos de consumo final. Lo común de estas actividades es, primero, haber estado sujetas a un mismo régimen legal de operación (Immex); segundo, no pagar impuestos por la venta de lo que exportan ni aranceles por los insumos importados ni por sus exportaciones y,

tercero, aprovechar las exenciones de impuestos que permite el régimen aduanal de Estados Unidos para insumos exportados que regresan como parte de un producto.

La industria maquiladora ha crecido significativamente desde sus inicios y, aunque existen empresas maquiladoras en muchas partes del país, esta actividad persiste como un fenómeno principalmente fronterizo. En 2006 los municipios de la frontera cubrían 61% del empleo maquilador nacional, con una leve tendencia decreciente, mientras que los estados fronterizos, sin los anteriores municipios, representaban 22 por ciento.

El crecimiento de la maquila por el lado de la demanda depende del ciclo económico de Estados Unidos. Por el lado de la oferta, su crecimiento se debe al ensanchamiento de las diferencias de costos entre Estados Unidos y México. Cada vez que se agranda la brecha en el crecimiento económico de ambos países los costos en México se hacen relativamente menores, lo que aumenta el incentivo para la inversión maquiladora.

El segundo mayor impulso al crecimiento urbano en la frontera es el trabajo transfronterizo, o transmigración, que comprende a residentes del lado mexicano que trabajan en Estados Unidos y cruzan diariamente la frontera. El impulso al crecimiento urbano de la transmigración tiene tres ventajas: 1] constituye un flujo de dinero hacia la frontera mexicana no producido localmente; 2] disminuye el desempleo local del lado mexicano, permitiendo que el salario local no baje; 3] eleva el consumo final en la ciudad nacional, generando empleos indirectos.

El peso del trabajo transfronterizo sobre la economía de las ciudades es importante y lo es más al oeste de la frontera: Tijuana tiene 8% de su PEA en la transmigración, mientras que Nuevo Laredo, 4.5%. Además, al tener los transmigrantes salarios mayores que el promedio de la ciudad, su capacidad de consumo es mayor (20% de la masa salarial local en Tijuana).

### *Estructura urbana de las ciudades*

El crecimiento urbano fronterizo está determinado por fuerzas a escala binacional y nacional, pero la estructura interna de las ciudades está modelada principalmente por factores locales que inciden en el funcio-

namiento y la interrelación de las actividades económicas y de la población dentro de las urbes.

Demográficamente hablando se observa que los grupos de mayores ingresos están concentrados en el espacio cerca del centro antiguo de cada ciudad y a poca distancia del cruce fronterizo. En contraste, las personas de menores ingresos presentan dos tipos de patrones espaciales: en Tijuana y Mexicali es disperso, con pocas concentraciones en la periferia; en Ciudad Juárez, las personas de menores ingresos residen en toda la periferia de la urbe.

Las actividades terciarias están organizadas con base en un patrón espacial que se repite en las ciudades fronterizas estudiadas, consistente en un sistema jerárquico de subcentros, *à la Christaller*. En cada urbe el centro terciario más importante incluye su núcleo tradicional y extensiones añadidas a lo largo de los años y concentra la mayor parte del empleo del sector. Le siguen en jerarquía algunos pocos subcentros, mucho más pequeños y, finalmente, minúsculas concentraciones del sector terciario repartidas en el territorio.

Finalmente, la estructura social y la jerarquía de centros están relacionadas espacialmente: el centro de mayor jerarquía se localiza cerca de los barrios con residentes de mayor ingreso, mientras que los barrios de menor ingreso no tienen subcentros.

EL SISTEMA CARRETERO  
COMO ARTICULADOR DE LAS CIUDADES

*Luis Chías Becerril,\* Héctor Daniel Reséndiz López\*  
y Juan Carlos García Palomares\*\**

La red carretera de México constituye el andamiaje infraestructural que enlaza el sistema urbano del país y hace posible el intercambio físico de mercancías al conectar funcionalmente la oferta y la demanda, y articular así el mercado nacional. El propósito del presente trabajo es estudiar, precisamente, la conectividad del sistema de ciudades del país a partir de la red carretera que las enlaza.

*Red vial terrestre y jerarquía urbana*

Los servicios e infraestructura del transporte posibilitan una compleja red de flujos urbanos, regionales, nacionales e internacionales. Al modificarse el contenido y la forma del modelo socioeconómico imperante, se registran cambios en los nodos, redes, corredores, equipamientos y servicios de transporte que las soportan y, con ello, tiende a modificarse la estructuración del sistema urbano y regional en su conjunto.

El modelo del crecimiento hacia afuera se apoyó en el sistema ferroviario para exportar grandes volúmenes de materias primas y prevaleció hasta finales de la década de 1930. El de crecimiento hacia adentro, por su parte, alentó la sustitución de importaciones y el desarrollo de las manufacturas hasta los setenta, impulsando el uso del autotransporte y

\* Profesores-investigadores del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México: <vincula@igg.unam.mx>, <lchias@yahoo.com> y <hresendizl@hotmail.com>.

\*\* Profesor del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid: <jcgarcía@ghis.ucm.es>.

la carretera, lo cual fue la base del desarrollo urbano e industrial de México. Más recientemente, la acelerada apertura comercial iniciada a mediados de los ochenta está provocando rápidos y profundos cambios en todos los sectores de la economía, de acuerdo con la logística del mercado global para garantizar la circulación física de mercancías entre bloques comerciales.

### *Trama carretera y desigualdades espaciales*

La política del sector transporte en México ha privilegiado a los vehículos automotores y las carreteras desde hace más de 80 años, pero la red carretera nacional aún no cumple con las expectativas del país, de acuerdo con lo siguiente:

- No se ha vuelto a tener un programa de construcción de caminos tan intenso como el realizado entre 1970 y 1975, cuando la extensión de la red aumentó a una tasa de 21.1 por ciento.
- Únicamente 35% de la red carretera está pavimentada.
- La situación de los 48 000 km de la red federal de carreteras no es muy halagüeña: sólo 25% se encuentra en buenas condiciones, 35% en regulares y 40% en malas condiciones.
- La densidad vial (longitud de caminos por cada km<sup>2</sup> de territorio) en México es relativamente baja con 0.14 km/km<sup>2</sup> y para satisfacer adecuadamente las necesidades viales se requiere 0.5 km/km<sup>2</sup> de caminos.
- En términos regionales también se aprecian notables diferencias: el norte concentra 36.8% de la red carretera nacional, la parte central 26.7%, el sur 26.2% y la región del Golfo el 10.3% restante.

### *Accesibilidad y conectividad del sistema de ciudades*

La accesibilidad es el potencial de interacción entre un grupo de localidades, cualidad que permite conocer cuáles tienen mayor facilidad para relacionarse e interactuar con las restantes. Según el índice denominado

“tiempo medio de recorrido” (TMR) se tiene que más de 20% de las ciudades del país presentan niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, con tiempos por encima de las 14 horas. Por el contrario, 226 localidades tienen un nivel de accesibilidad alto con lapsos entre ocho y diez horas de TMR al conjunto de ciudades principales.

La zona de alta accesibilidad se centra en localidades como Querétaro y Celaya, así como en la carretera ciudad de México-Guadalajara, en localidades menores como Atlacomulco y Maravatío, extendiéndose a lo largo de estos corredores desde la zona norte del Estado de México a los estados de Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. Desde este espacio, los niveles de accesibilidad alta se expanden al Distrito Federal y desde allí por los ejes de la carretera de Puebla hacia el este y, por la carretera de Acapulco, hacia el sur. El patrón del sistema urbano principal no hace sino acentuar las diferencias en materia de accesibilidad, incrementando el peso de toda la zona centro del país, y especialmente de la ciudad de México, en la articulación territorial nacional. También se aprecia la accesibilidad que genera la carretera del TLCAN (ciudad de México-Nuevo Laredo).

### *Las zonas metropolitanas: áreas de servicio y flujos vehiculares*

Las principales estructuras metropolitanas que se están conformando en el país según el TMR son: la gran megalópolis de la ciudad de México, que se delimita por la envolvente o isócrona de una hora; la conexión de la zona metropolitana que se está conformando en el rango de las dos horas alrededor de Monterrey; las zonas metropolitanas tipo islas (Tijuana, Guaymas, Oaxaca, Tuxtla, Mérida y Cancún) y las que están incrementando sus interacciones, como Villahermosa y Coatzacoalcos, así como Chihuahua y Ciudad Juárez.

La conexión de las áreas con rango o isócrona de una hora indica con claridad la alta accesibilidad que existe entre las metrópolis de las regiones Centro-Oeste, Centro y Valle de México. Se puede identificar que la envolvente derivada de la interacción entre estas metrópolis y sus correspondientes redes carreteras define con claridad los alcances terri-

toriales de la megalópolis de la ciudad de México: por el norte llega hasta las ciudades de Zacatecas y San Luis Potosí; por el sur hasta Cuernavaca y Cuautla; por el este se extiende al Golfo con Poza Rica, Jalapa y Veracruz; hacia el oeste llega a Guadalajara, Ocotlán y Zamora. No obstante, existe una discontinuidad de la megalópolis que se ubica en la isócrona de las dos horas de desplazamiento.

También se aprecia cómo los puertos del Pacífico requieren mayores tiempos de recorrido. En esta misma situación se encuentran Guadalajara, por ejemplo, que tiene dificultades para comunicarse con las metrópolis costeras (Tepic, Puerto Vallarta, Colima y Tecomán), o San Luis Potosí y Río Verde, en su conexión con Tampico.

### *Retos actuales y futuros de la infraestructura carretera nacional*

El Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012 establece como meta para 2030 que México se ubique dentro del 20% de los países mejor evaluados en el índice de competitividad de la infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial. Es sintomático, sin embargo, que a pesar 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 (Finra) y las inversiones millonarias efectuadas en el sector transporte en los últimos 20 años, sobre todo en el sistema carretero, México haya empeorado su posición competitiva en el *ranking* mundial: entre 1996 y 2005 el país bajó de la posición 33 a la 55, mientras que en 2007 siguió bajando hasta llegar al lugar 64 de un total de 125 naciones.

El PNI es un documento importante que incluye la perspectiva urbana, metropolitana y regional de manera más explícita que en programas anteriores. Sin embargo, para elevar realmente la competitividad de las ciudades mexicanas se requiere una visión más amplia e integral, pues la mera construcción de infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo socioeconómico sustentable. El reto nacional consiste en articular un proyecto estratégico en el que intervengan constructivamente numerosos actores e instituciones, para que se

pacte el modelo de país deseable en un escenario de 30 años. Para concretarlo, se deberá implementar un conjunto de proyectos específicos y disponer de los recursos financieros para hacerlos realidad, pues de otra suerte el país no podrá revertir el dramático deterioro de su competitividad en el contexto de una economía global.

DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO  
Y SEGREGACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

*Martha Schteingart\**

*Aspectos conceptuales y metodológicos*

Consideramos de capital importancia referirnos a las diferencias sociales que se encuentran en el espacio intraurbano, ya que el tema de la pobreza y la desigualdad social adquiere mayor significación si se observa en su distribución en el espacio y con respecto al mayor o menor grado de segregación de los diferentes grupos sociales. Esto está vinculado al hecho de que el medio social inmediato a la vivienda (la colonia, el barrio) se impone como una condición esencial del desarrollo social.

La localización de grupos sociales en el espacio urbano es consecuencia de una compleja interacción de la estructura social, de los procesos de producción del marco construido y de las preferencias de las familias. Es importante señalar que la población de mayores ingresos decide, en general, instalarse en los lugares con mejores condiciones físicas y más protegidos, mientras que las familias más pobres están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento, lo cual también trae aparejada una gran concentración, sobre todo en aquellas ciudades donde estas familias tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana.

En este trabajo hemos diferenciado el término “división social del espacio”, que se aplica cuando se estudian los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano, del término “segregación”, al que hacemos referencia cuando se lleva a cabo un análisis más desagregado.

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <mschtein@colmex.mx>.

Esta distinción resulta relevante ya que en esta investigación hemos llevado a cabo análisis tanto para las unidades político-administrativas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como para unidades más pequeñas, como las áreas geoestadísticas básicas (AGEB), definidas por el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Cabe aclarar que el término “segregación” no sólo se aplica a los grupos más pobres sino también a los de mayores ingresos; de esta manera, algunos autores han señalado que podría diferenciarse la “segregación pasiva” aplicada a los grupos étnicos y a los más pobres, de la “segregación activa”, que aparece en el caso de los de mayores ingresos.

Consideramos de particular interés tomar en cuenta la división social del espacio con énfasis en lo que implica para los sectores más pobres de la sociedad urbana su concentración y localización en las ciudades mexicanas. Se menciona, con razón, la escala de la segregación y las condiciones socioespaciales de las zonas homogéneas donde viven las familias pobres como los factores más negativos de ese fenómeno urbano.

Si bien es cierto que existe una alta proporción de familias pobres que viven en áreas periféricas, donde predominan los asentamientos irregulares, también se dan situaciones intermedias que han ido apareciendo con la industrialización y la modernización de las economías locales. El peso de esos grupos en las sociedades urbanas varía de acuerdo con la historia y el grado de desarrollo de los diferentes países, aunque existen pocas investigaciones que traten de analizar la división social del espacio y su relación con la estructura social de las ciudades en las últimas décadas.

El estudio que aquí presentamos tiene como objetivo central mostrar una manera de describir y medir la división social del espacio y la segregación en la ciudad de México, tratando al mismo tiempo de explicar algunas de sus causas. Relacionar los cambios estadísticos para diferentes situaciones espaciales con los factores socioeconómicos y de desarrollo urbano que han incidido en los mismos es una tarea que sólo hemos comenzado a emprender: mientras los estudios cuantitativos, usando diferentes unidades de análisis y ciertas técnicas estadísticas, pueden describir la situación y el cambio en distintas partes de la ciudad, a partir de indicadores socioespaciales, los más cualitativos nos

permiten adentrarnos en los procesos de cambio que explicarían, sobre todo para algunas zonas clave de la ciudad, por qué se han dado los cambios descritos en los mencionados estudios cuantitativos.

Desde el punto de vista metodológico, hemos utilizado para estos últimos estudios, como única fuente de información, los censos de población y vivienda, seleccionando aquellos datos referidos a algunas características socioeconómicas y demográficas de la población y a las condiciones del marco construido en el que habitan. Los estudios empíricos han permitido conocer: 1] dónde se ubican en el mapa de la ciudad los diferentes estratos sociales, a partir de la técnica de análisis espacial aplicada; 2] el comportamiento de las variables seleccionadas y las grandes diferencias de sus valores en las zonas correspondientes a distintos estratos; 3] la mayor homogeneidad social que se da en las zonas correspondientes a los estratos más bajos de la escala construida, y 4] la validez de algunas variables que debido a los cambios ocurridos en la realidad social hoy ya no discriminan.

Existen diferentes técnicas estadísticas para este tipo de trabajos. En este caso hemos preferido tomar un conjunto de variables y analizar sus vínculos mediante formulaciones conceptuales como los llamados “procedimientos multivariados”, entre los cuales se ubica el análisis factorial. Esta técnica culmina con la elaboración de índices con los cuales se definen áreas o estratos que aparecen representados en mapas, utilizando sistemas de información geográfica (SIG). Las variables seleccionadas fueron siete: ocupación, ingreso, educación y población económicamente activa, como variables sociales y tres referidas a la vivienda: hacinamiento, tenencia y agua entubada dentro de la misma. Para cada variable se eligieron luego las categorías que presentaban la mayor varianza, ya que esto permitió discriminar mejor situaciones asociadas con la heterogeneidad socioespacial.

### *Resultados del estudio para la ciudad de México*

El trabajo presentado ha mostrado un enorme crecimiento de la población y una gran expansión urbana; no obstante, se han conservado los lineamientos generales de la división social del espacio, ubicándo-

se los sectores de mayores ingresos en las delegaciones centrales y los de menores recursos en la periferia. Esa tendencia se ha mantenido a lo largo de varias décadas y en la última estudiada, entre 1990 y el año 2000, vemos que continúa, aunque los mapas de la estratificación por áreas geoestadísticas básicas (AGEB) muestran que ese patrón centro-periferia, oriente-poniente se va complejizando con la presencia de AGEB de nivel alto en algunas zonas periféricas del poniente, pero también de áreas de nivel bajo en esa misma dirección. La zona del oriente de la ciudad, donde siempre se habían localizado los sectores de menores recursos, ha seguido expandiéndose, aunque a lo largo de tres décadas algunas de esas unidades han mejorado de manera muy notoria, como en los casos de Ecatepec y Nezahualcóyotl, mientras que otros, como Chimalhuacán, donde se ha dado un gran crecimiento de la población con una enorme concentración de desventajas referidas al empleo, la educación, la vivienda y los servicios, han permanecido en el nivel más bajo de la escala durante muchos años.

De esta manera, los tiempos relativos al mejoramiento de las condiciones socioespaciales de las diferentes unidades han sido distintos, aunque no puede negarse una mejoría generalizada en el conjunto de la zona metropolitana, que parece haberse dado por el ascenso de muchas unidades de análisis y también por una evolución positiva en los valores de las variables, particularmente en lo que toca a la educación posprimaria, al hacinamiento en las viviendas y a la expansión de redes para el agua entubada; sin embargo, las diferencias siguen siendo enormes entre los estratos más alto y más bajo de la escala construida.

Una conclusión importante de nuestro estudio por AGEB se refiere a la disminución de la concentración de la población en los dos estratos más altos y al aumento de la misma en el más bajo, lo que indicaría que a lo largo de la década de los noventa se produjo un mayor desequilibrio social en la ciudad, en desmedro de la población de menores recursos. En lo que se refiere al tema de la segregación, nuestro estudio muestra, mediante una investigación detallada que vincula la distribución de los diferentes estratos, tanto a nivel de las AGEB como de las unidades político-administrativas, que 23% de la población metropolitana está muy segregada y 6% (poco más de un millón de habitantes) vive en zonas de máxima segregación. No obstante, también existe una parte importante

de la población, más de 50%, que vive en zonas donde se da una mezcla de estratos medios y medio-bajos.

También es importante tomar en cuenta las grandes diferencias en los valores de las variables para los seis estratos considerados. Entre 1990 y 2000 la instrucción posprimaria mostró una mejoría en todos los estratos con una diferenciación entre el extremo más alto y el más bajo cercana a 40%. En cuanto a la población ocupada con ingresos altos, el aumento ha sido muy notable, debido a los problemas inherentes a la definición de ese estrato en el censo de población (cinco y más salarios mínimos), que en realidad ya no representa el de los ingresos altos. Aunque los dos estratos más bajos también tuvieron un incremento importante, presentan una proporción reducida de esos ingresos (menos de 7%). La densidad por dormitorio o hacinamiento bajó sistemáticamente en esa década para todos los estratos, aunque de modo más marcado en los estratos más bajos.

Si bien no hemos incluido en este trabajo los estudios realizados para otras metrópolis mexicanas que le siguen en tamaño a la ciudad de México (como Guadalajara, Monterrey y Puebla), nos parece importante comentar que a pesar de que la ZMCM es el centro económico más importante del país y que incluye a la ciudad capital, presenta una condición social peor que Guadalajara y Monterrey. El gran tamaño de esa metrópoli y sus tasas de crecimiento poblacional tienen una influencia incuestionable sobre el proceso de división del espacio y pueden explicar las diferencias que se encuentran al compararlas con las otras ciudades. Además, la suburbanización de grandes contingentes de población en zonas que están cada vez más alejadas del centro metropolitano ha traído consigo una segregación más acusada de la población en condición de pobreza.

### *Algunas explicaciones de cambios observados en el análisis cuantitativo*

Si bien no son sólo las políticas habitacionales las que tienen incidencia en las diferencias socioespaciales de la ciudad, es evidente que los programas y acciones desarrollados por los organismos de vivienda han te-

nido un efecto considerable en la división social del espacio y la segregación. Por ejemplo, cuando una unidad político-administrativa o algunas de sus AGEB suben de nivel entre un corte temporal y otro, ello está relacionado con la construcción de un número importante de conjuntos habitacionales por medio de programas público-privados, como ha ocurrido en los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan, Acolman y Ecatepec, que subieron dos niveles en la escala elaborada en este trabajo, entre 1990 y 2000, donde diferentes organismos habitacionales del Estado han tenido una actividad destacada. En cambio, la proliferación de asentamientos irregulares, que en general tardan muchos años en ser regularizados y recibir los servicios básicos necesarios, influye en el mantenimiento de las unidades de análisis dentro de los estratos bajos, como ha ocurrido particularmente en el municipio de Chimalhuacán.

Aquí sólo damos algunas indicaciones generales acerca de los factores que influyen en la división social del espacio; investigaciones futuras deberían profundizar en análisis de casos de unidades en las que se producen procesos particulares, distintos de los que han tenido lugar en otras zonas de la ciudad, así como incluir estudios específicos referidos a megaproyectos de alta tecnología y a los llamados barrios cerrados para las clases más altas, que también han creado un tipo diferente de segregación.

EL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
DE LAS TEORÍAS A LAS PRÁCTICAS

*Emilio Duhau\** y *Ángela Giglia\*\**

El texto que presentamos aquí es resultado de una amplia investigación sobre el orden urbano y los usos del espacio en la ciudad de México y su zona metropolitana. Dicha investigación tuvo como soportes fundamentales un análisis de la división social del espacio a escala metropolitana y un estudio cuantitativo y cualitativo de las prácticas socioespaciales en un conjunto de 20 áreas testigo (colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales). Se abordó en particular la cuestión del uso de los espacios públicos con una perspectiva que intenta conjugar la discusión teórica con el estudio de las prácticas.

En lo que respecta a la teoría, partimos de reconocer que la evolución experimentada por los espacios públicos urbanos durante las últimas décadas del siglo xx y lo que va del presente constituye uno de los grandes ejes del debate actual en torno a la ciudad contemporánea. Se trata de un eje que tiende a condensar, por medio de la invocación de lo público y su *crisis*, la convicción generalizada entre los estudiosos de la ciudad de que las transformaciones experimentadas por ésta durante las últimas décadas del siglo xx habrían implicado un franco retroceso en la calidad de la vida urbana. Al hablar de *crisis del espacio público* se evoca —en formas no siempre explícitas— el fantasma de la desintegración urbana, la imposibilidad de “vivir juntos” en las grandes ciudades y la disolución de lo urbano como lugar de encuentro y de intercambio.

\* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <erduhau@yahoo.com.mx>.

\*\* Profesora-investigadora en el Área de Relaciones Económicas del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa: <ag@xanum.uam.mx>.

En la literatura especializada contemporánea es posible reconocer la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos* de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso de todos, es decir, no reservados a nadie en particular (esto es, a individuos específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso —sea irrestricto, como en el caso de los parques y las calles públicas, o sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (estadios, teatros, cines)—, donde se admite y además se presenta como rasgo dominante la copresencia de extraños y, por consiguiente, todos y cada uno de los copresentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir, del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, que sólo atañen a cada quien; donde impera la condición de igualdad en el sentido de que todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato, independientemente de sus características individuales, incluidas edad, sexo, pertenencia étnica, apariencia, etc., y que, por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el ciudadano tiene la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes y está en la predisposición de disfrutar el eventual encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado.

Desde luego, más allá de los cuestionamientos que pueden hacerse a este tipo ideal, es claro que la posibilidad siquiera de imaginarlo depende de un conjunto de condiciones y circunstancias que, efectivamente, sólo se hicieron presentes con el advenimiento de la sociedad y la ciudad modernas. Si bien no podemos detenernos aquí en este tema, es importante señalar cuando menos que en el origen del espacio público urbano encontramos una cuestión que sigue siendo central: la cuestión del *orden*, es decir, de las formas de *reglamentación* de los usos de la ciudad. El espacio público, aunque nos guste pensarlo como un espacio *abierto y libre*, y aunque aparezca representado así en una copiosa literatura, está marcado en efecto en su esencia no sólo por la cuestión de la *convivencia* de sujetos heterogéneos, sino también por las *normas comunes* y la *común aceptación de las normas*, sean éstas explícitas o implícitas, formales o informales, rígidas o flexibles.

Hasta mediados del siglo xx, el espacio *jurídicamente* público era en la práctica *todo* el espacio urbano con la excepción de la vivienda y otros locales de uso privado. Por otro lado, el uso de y la interacción social en los diferentes tipos de espacios públicos (calles, plazas, parques, estaciones de transporte colectivo, etc.) han estado organizados, al menos a partir de la segunda mitad del siglo xix, por un conjunto básico de prácticas (*compra* de bienes y servicios, *recreación*, *trabajo*, *educación*) y las correspondientes modalidades de movilidad cotidiana asociadas a todas y cada una de estas actividades. De modo que los usos de los espacios privados y su accesibilidad para ciertas prácticas urbanas constituyen un elemento importante para entender la naturaleza del espacio público heredado de la ciudad europea del siglo xix y sus transformaciones. Así, el análisis de los cambios en las formas de vinculación entre espacios públicos y privados permite dar cuenta, desde nuestra perspectiva, de la llamada *crisis del espacio público* en la actualidad. Nuestra tesis al respecto es que dicha crisis puede considerarse como *el resultado de una disociación entre el espacio jurídicamente público y las prácticas de la vida cotidiana*, en el sentido de que estas últimas, en metrópolis como la ciudad de México y, sobre todo, para las clases medias y altas, tienen que ver cada vez menos con el espacio jurídicamente público. Esto se materializa en procesos de privatización y especialización de espacios originalmente públicos y multifuncionales.

En la ciudad de México estos procesos se encuentran también presentes pero asumen una fisonomía específica. A este respecto, se destaca un conjunto básico de fenómenos que se encuentran asociados a las condiciones actuales de los espacios públicos. El primero de estos fenómenos tiene que ver con *la producción informal del espacio habitado* que en esta ciudad da cuenta de más de la mitad del mismo a escala metropolitana. Un segundo fenómeno tiene que ver con las condiciones ostensibles de *deterioro, descuido y uso abusivo*, no en particular de los espacios públicos emblemáticos, cosa que también ocurre, sino de la generalidad de los espacios públicos ordinarios o banales, como las aceras, de los cuales dependen las condiciones prácticas en las que se usa y con las que transita cotidianamente la ciudad. Estas condiciones resultan en buena medida en que los usos y el mantenimiento de los espacios públicos dependan de las iniciativas y necesidades de diferentes actividades y grupos de habitantes, más que de una aplicación efectiva y eficaz del dominio público. El tercer fenómeno se re-

fiere a la difusión creciente de *espacios residenciales cerrados*, que en la ciudad de México no sólo son una opción socialmente aceptable, sino también cada vez más buscada, de privatización de los espacios que circundan la vivienda y que está asociada a condiciones en las que los modos tradicionales de sostenimiento del orden y el control sociales (y urbano, en particular) son percibidos como insuficientes o ineficaces. En conjunto, las formas de operación y gestión de los lugares de *uso público de propiedad privada* y de las distintas modalidades de hábitat cerrado *tienden a implantarse a expensas de la calidad y funcionalidad de los espacios jurídicamente públicos* y como una alternativa en competencia con éstos, en el sentido de que los espacios cerrados tienden cada vez más a organizarse con base en *reglas propias* y a instituirse, por lo tanto, como órdenes separados y *sui generis*.

En suma, en la ciudad de México, la cercanía efectiva de las prácticas urbanas a las características típico-ideales del “espacio público de la ciudad moderna”, tal como fueron enunciadas antes, en la actualidad evoluciona en lo fundamental en la dirección inversa: deterioro de los espacios jurídicamente públicos, fuerte segmentación social de sus usos y marcada estratificación social de los públicos según distintos tipos de lugares y equipamientos. Estos fenómenos se concretan en el marco de una sociedad fuertemente polarizada, en la que tanto las actividades económicas informales como las modalidades informales de producción del espacio habitado tienen un lugar destacado; los usos de los espacios jurídicamente públicos están muy marcados por actitudes ambivalentes y por una capacidad limitada del poder público para hacer efectivo el *dominio público*, donde la proliferación de espacios de uso público bajo control privado y la privatización del espacio de proximidad (proliferación de espacios residenciales cerrados) se presenta como la contrapartida de un rechazo creciente, al menos por parte de la población automovilizada, a los espacios públicos abiertos.

Al examinar un conjunto de prácticas rutinarias que pueden ser resumidas como “hacer las compras”, “salir a pasear”, “salir a comer” e “ir al cine”, todas asociadas a la frecuentación de una multiplicidad de espacios públicos o al menos de uso colectivo, pudimos observar que exhiben patrones que permiten calificarlas como *repetitivas, localistas y estratificadas*. Es decir, se trata de prácticas que responden a rutinas precisas, están orientadas en la medida de lo posible por el afán de reducir esfuer-

zos e imprevistos, y muestran asociaciones significativas entre tipos de espacios y tipos de usuarios.

Este análisis de las prácticas muestra también que las carencias del espacio público común y corriente se reflejan en las prácticas de los habitantes, por ejemplo, cuando sólo imaginan como lugares apropiados para pasear los centros comerciales más o menos cercanos a su domicilio o unos cuantos lugares emblemáticos, como Chapultepec o Coyoacán. Así, la relación con los espacios públicos de los habitantes de la metrópoli parece contemplar unas pocas posibilidades entre dos extremos: quienes nunca se bajarían de su automóvil y quienes son peatones a fuerza.

En conjunto, en la evolución observable en las dos o tres últimas décadas ha prevalecido una lógica de separación de funciones y de priorización del automóvil y de las prácticas a él ligadas sobre una lógica ciudadana de defensa, conservación y promoción del espacio público en cuanto conjunto de espacios compartidos por grupos sociales, funciones y movibilidades urbanas diferentes. Los esfuerzos en curso del gobierno actual de la ciudad de México para promover el uso *efectivamente público* de ciertos espacios (circuitos reservados para ciclistas y peatones los domingos, por ejemplo) o para favorecer el transporte público sobre el uso del automóvil particular, como es el caso del metrobús, parecen dar resultado sólo cuando recurren al *confinamiento* en el espacio y en el tiempo. Al respecto, podríamos preguntarnos: ¿tiene sentido que los ciclistas y los peatones tengan a su disposición unas cuantas horas a la semana una avenida “sustraída” temporalmente a la circulación de los automóviles, gracias al ejercicio de la fuerza pública, pero que el resto de la semana ciclistas y peatones tengan que circular con la amenaza constante de ser atropellados y sin contar en general con espacios efectivamente reservados para ellos? (automóviles estacionados sobre las aceras o bloqueando el paso peatonal en las esquinas, por ejemplo).

En resumen, pensamos que el problema de los espacios públicos en la ciudad de México (y, en general, de la mayoría de las ciudades del país) no es tanto el de la rehabilitación de ciertos espacios emblemáticos o monumentales como el de repensar el funcionamiento cotidiano de la vida urbana y restaurar la función *pública* de los espacios públicos. Así parece comenzar a entenderse desde algunos ámbitos del gobierno de la ciudad y un número cada vez más significativo de ciudadanos.

*Valentín Ibarra\**

Este trabajo es de naturaleza eminentemente empírica y tiene por objetivo mostrar regularidades comunes en el comportamiento de los viajes al trabajo en cuatro zonas metropolitanas del país: México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

### *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la mayor del país, con 18 396 677 habitantes en el año 2000, y está integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. La distribución de la población de la ZMCM entre municipios mexiquenses y delegaciones del Distrito Federal se reparte casi de manera igualitaria en 2000, 53 y 47%, respectivamente. En la actualidad, la ZMCM tiene 20 009 165 habitantes, de los cuales 55.8% reside en el Estado de México y el restante 44.2% en el Distrito Federal.

Lo anterior no se refleja en la distribución del empleo generado por las actividades económicas (21% el Estado de México y 79% el Distrito Federal). Además, en ninguna de las unidades político-administrativas de la ZMCM existe una concentración relativamente excesiva del empleo, cualquiera que sea el subsector de la actividad económica, como ocurre con cada uno de los municipios centrales de las otras tres metrópolis. La mayor concentración de empleos se presenta en la delegación Miguel Hidalgo con 82%, en la actividad “dirección de corporativos y empresas”, y en la Cuauhtémoc con 56.5%, en “servicios de información en medios masivos”.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[vibarra@colmex.mx](mailto:vibarra@colmex.mx)>.

La disponibilidad de empleos está asociada al *índice de movilidad* (viajes al trabajo por cada 100 habitantes), pues en el Distrito Federal éste asciende a 41.3, mientras que en el Estado de México es de 36.8. El indicador para cada unidad político-administrativa confirma esta relación, ya que éste alcanza los valores máximos en tres de las delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. El resto de las actividades se encuentra disperso por toda la ZMCM, aunque en 30 de las 74 unidades político-administrativas se dispone de 95% del empleo total, lo cual concuerda claramente con la movilidad, pues en 34 delegaciones y municipios se concentran 95.4% de los viajes por motivo de trabajo. La movilidad también parece estar vinculada a la población en edad de trabajar, ya que en el Distrito Federal y en los municipios mexiquenses más grandes demográficamente predomina la población de entre 15 y 64 años.

Pero la movilidad general depende de la manera en que las actividades se complementan y de la distribución espacial de la población. Es por esto que la delegación Cuauhtémoc, que recibe trabajadores de todos los municipios y delegaciones, tiene el índice de movilidad relativo más alto (3.2). En extremo opuesto están municipios cuyos puestos de trabajo son cubiertos con 90% o más de sus propios residentes, razón por la cual su índice de *movilidad relativa*, que es el cociente que resulta de dividir el total de flujos al trabajo que se registran en una unidad político-administrativa, entre los trabajadores que venden en tal unidad, es apenas superior a 1.

### *Zona Metropolitana de Monterrey*

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) cuenta hasta el año 2000 con 3 299 302 habitantes y está integrada por 11 municipios en los cuales habita, aproximadamente, 86% de la población del estado de Nuevo León; por sí sola esta cifra muestra la elevada concentración espacial de la población.\* Por su parte, las actividades económicas están aún más

\* Según el Censo de Población y Vivienda 2010, actualmente la ZMM tiene 4 003 517 habitantes, cifra que representa 86% de la población de Nuevo León.

concentradas que la población si se observa la proporción de empleos que absorbe cada una de ellas y algunas sólo se encuentran en la ZMM.

El municipio de Monterrey atrae poco más de 47% de los trabajadores de la ZMM, pero algunas actividades económicas ocupan la mayor parte del empleo total del sector o rama en la ZMM. A pesar de esto, hay otras actividades localizadas en otros municipios y que emplean cantidades significativas de trabajadores. Es por esto que junto con Monterrey, los municipios de Guadalupe, San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza registran el mayor índice de movilidad. También, estos mismos municipios son los que muestran los porcentajes más altos de población en edad de trabajar. Se podría afirmar, al igual que en la ZMM, que la movilidad en cada municipio de esta metrópoli está ligada a sus actividades económicas y a la estructura etaria de la población.

Respecto a la movilidad general, que incluye tanto la entrada como la salida de trabajadores, el de mayor índice de movilidad relativa es García y después San Pedro y Apodaca, lo cual se debe a que además de que salen trabajadores hacia otros municipios también reciben muchos, es decir, el intercambio de trabajadores en estos municipios es más intenso que en Monterrey. Un factor que incide en ello es la oferta de un mayor número de empleos en relación con la cantidad de trabajadores residentes; García es el caso más notorio, pues no obstante su pequeño tamaño demográfico tiene el mayor excedente relativo de puestos de trabajo.

Finalmente, en cuanto al ejercicio realizado para identificar algunos subcentros de trabajo, se encontró que la ZMM es una metrópoli monocéntrica, pero se asoma como un subcentro futuro el municipio de San Pedro Garza García.

### *Zona Metropolitana de Guadalajara*

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está formada por ocho municipios en los cuales, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, habitan 4 434 878 personas. En orden de magnitud, es la zona metropolitana más poblada después de la ZMCM, a pesar de que tiene tres municipios menos que la ZMM. Además, en la ZMG reside casi 60% de la población del estado de Jalisco, lo cual manifiesta una gran concentra-

ción espacial de la población, aunque en menor grado que la observada en la ZMM.

En la ZMG, el municipio central (Guadalajara) da empleo a 58% del personal ocupado y le sigue Zapopan con 23%, lo cual muestra una mayor concentración laboral que la ZMM. Esta concentración es más marcada en casi todas las actividades, pues juntos los municipios de Guadalajara y Zapopan concentran más de 90 por ciento.

Guadalajara y Zapopan también registran una proporción mayor de población en edad de trabajar que los demás municipios y el índice de movilidad es más elevado. De nuevo entonces, la disponibilidad de puestos de trabajo y la estructura etaria inciden en la movilidad. Pero cuando se agrega a la emigración cotidiana de trabajadores el ingreso de trabajadores procedentes de otros municipios, entonces es El Salto el que registra el índice de movilidad relativa más alto (1.72), lo cual, principalmente, se debe a que casi la mitad del personal ocupado que trabaja en él proviene del resto de la ZMG. Cabe señalar, sin embargo, que el valor del índice es muy inferior que el del municipio de García (2.21) en la ZMM y mucho más que el de la delegación Cuauhtémoc en la ZMCM (3.32).

Podría tener algún significado determinar si existe más de un centro de trabajo en una metrópoli integrada por muchos municipios, pero en el caso de la ZMG, que cuenta con sólo ocho municipios, parece ser una tarea innecesaria. No obstante, al hacerlo simplemente se corroboró que Guadalajara y El Salto cumplen las condiciones requeridas para ser considerados como centros de trabajo.

### *Zona Metropolitana de Puebla*

La Zona Metropolitana de Puebla (ZMP), cuya población es de 2 273 066 habitantes, está conformada por municipios de dos entidades federativas, 10 de Puebla y 13 de Tlaxcala, aunque el municipio central es Puebla. El total de municipios de la ZMP es mayor que la suma de aquellos que conforman la ZMM y la ZMG. Sin embargo, la ZMP es la menos concentrada demográficamente, pues apenas representa 39% de la población del estado de Puebla.

En la ZMP la actividad económica se encuentra ubicada principalmente en cuatro municipios, pero sobre todo en el de Puebla, donde se encuentra 75% de los puestos de trabajo. Además se observa en él una elevadísima concentración de varias actividades económicas (entre 95 y 100%).

Al ser Puebla el municipio central resulta natural que la participación del grupo de edad de entre 15 y 64 sea la más alta entre los 23 municipios que conforman la ZMP. Pero, a pesar de su magnitud demográfica y de su marcada importancia económica, no es el que tiene el máximo valor en el *índice de movilidad absoluta* (viajes por cada 100 habitantes). En otras palabras, la relación positiva que se obtuvo en las otras metrópolis no se verifica en este caso; incluso, municipios pequeños con menos de 10 000 habitantes registran un índice de movilidad absoluta mayor.

La movilidad relativa calculada para los municipios de la ZMP tampoco arroja el resultado esperado, es decir, que los municipios más grandes tuvieran la movilidad más alta, pues incluso Puebla ocupa el lugar 12 de 23 municipios. Por otro lado, el municipio de San Gregorio Atzompa, con sólo 2 283 habitantes, tiene la movilidad relativa más alta (1.63). Lo que explica esto último es lo mismo que se observó en El Salto (ZMG), García (ZMM) y Cuauhtémoc (ZMCM), esto es, el excedente relativo de puestos de trabajo da lugar a un índice de movilidad relativa más alto. Puebla, en cambio, recibe un flujo de trabajadores del resto de la ZMP relativamente reducido (2% respecto a sus trabajadores residentes). Hay que considerar que Puebla es 14 veces y media mayor que el municipio que le sigue en tamaño. Es evidente, entonces, que se trata de una metrópoli monocéntrica con algunos grupos de municipios pequeños, relativamente independientes, que conforman corredores o núcleos de empleo, lo cual permite que los trabajadores no tengan que trasladarse al municipio central de la ZMP.

El panorama que ofrece la descripción anterior permite inferir que existen marcadas diferencias, en cuanto a la movilidad cotidiana por motivo trabajo, en las cuatro metrópolis más importantes del país. Quizá el patrón de movilidad más parecido se observa entre la ZMCM y la ZMM. Para tratar de entender esta similitud hace falta un análisis más detallado y se requiere profundizar en las raíces históricas que subyacen en la or-

ganización espacial de las dos metrópolis. Al respecto, cabe recordar la importancia que tuvieron las manufactureras, hace varias décadas, en la ZMCM; igualmente, en la ZMM este sector de actividad todavía mantiene un peso relativo indiscutible en el contexto regional y nacional. Sin embargo, la mayor presencia de actividades terciarias modernas parece estar cambiando la morfología urbana y generando un nuevo patrón de movilidad; es decir, progresivamente empieza a vislumbrarse la presencia de nuevos subcentros de trabajo, que giran menos en torno a la actividad manufacturera y más en relación con la economía terciaria.

El proceso de industrialización en la ZMG empezó a manifestarse mucho después que en las dos metrópolis anteriores. Es por esto que el municipio de El Salto, en donde se ha localizado la industria, se ha convertido en un centro de atracción de viajes al trabajo, pues, incluso, atrae más población que Guadalajara en términos relativos. Conviene destacar que las delegaciones centrales de la ZMCM o el municipio central de la ZMM no han perdido su relevancia como lugares a los que preferentemente se dirige la población trabajadora de manera cotidiana.

La nota más discordante la ofrece la ZMP. Todo indica que se han mantenido centros de trabajo locales que han contribuido al hecho de que el municipio de Puebla no tenga la misma relevancia que sus similares en las otras tres metrópolis.

DOS SISTEMAS DE MOVILIDAD COTIDIANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO:  
DOMICILIO-ESCUELA Y DOMICILIO-TRABAJO

*Clara Eugenia Salazar Cruz\**

En un contexto en el que la lógica privada adquiere hegemonía en la producción y organización de la estructura urbana es fundamental reflexionar sobre cómo la distribución de las actividades en la ciudad potencia o restringe el acceso de los distintos grupos de población a los recursos sociales que les son ofrecidos en términos de infraestructura, equipamiento y centros de trabajo. Hay diferentes caminos para llevar a cabo esta reflexión. Nosotros elegimos abordar el acceso a los recursos de la ciudad analizando la movilidad cotidiana por motivos educativos y laborales. Partimos del supuesto de que los movimientos cotidianos se producen en un contexto de múltiples estructuras sobrepuestas a partir de lógicas distintas: la del Estado y la del mercado. Mediante un estudio realizado en colonias de distintos estratos económicos, ubicadas en el centro y en la periferia poniente (Santa Fe) de la ciudad de México, pudimos observar que en la urbe se traslapan las estructuras de distribución espacial de las actividades con las lógicas pública o privada en que éstas se reproducen.

*De la estructura educativa  
y la lógica pública y privada*

En la ciudad de México la distribución de la oferta escolar básica no presenta un patrón de concentración; tiende, más bien, a exhibir una distribución balanceada entre la población residente en edad escolar y la

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México: <csalazar@colmex.mx>.

oferta escolar. En el Distrito Federal hay convergencia entre estudiantes residentes y matrícula disponible; la educación básica se cubre de manera similar en las 16 delegaciones, independientemente del estrato socioeconómico que predomine en ellas.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la diferenciación socioespacial de la ciudad como expresión del nivel socioeconómico sea una variable neutra para el acceso a la educación. Los estudiantes de colonias de estrato medio y medio-bajo eligen principalmente escuelas en un radio de tres kilómetros de su vivienda y muestran débil presencia en escuelas localizadas a distancias mayores. A diferencia, los estudiantes de colonias de estrato alto tienden a concentrarse menos en las mismas escuelas y tienen mayor afluencia a establecimientos educativos variados ubicados lejos de sus viviendas.

A partir de la estratificación social puede observarse que la capacidad de las colonias populares de concentrar estudiantes cerca de la vivienda se explica, en parte, por una presencia importante de ellos en el nivel básico y, por otra parte, por su asistencia a la escuela pública. La retención de estudiantes de las colonias pobres cerca de sus viviendas se explica porque la distribución territorial de la oferta escolar se ha estructurado con base en una política educativa que, con tutoría del Estado mexicano, ha definido como obligatoria la educación básica y ha consolidado como respuesta, a lo largo de los años, una distribución territorial equitativa de equipamientos escolares en función de los lugares de habitación.

En contraste, la tendencia de movilidad de los sectores altos hacia distintos “nodos educativos” responde más a las promesas de calidad y prestigio de instituciones educativas creadas y promovidas por la oferta del mercado privado y no a la política de educación pública con cobertura universal. Los sectores de población de estratos altos tienen acceso a un mercado educativo mucho más extendido territorialmente y su patrón de movilidad responde al desanclaje de la escuela pública gratuita y a la lógica de matrícula en escuelas privadas, la cual sigue a la población demandante hasta sus zonas residenciales.

Es importante destacar que en los últimos años se ha incrementado la presencia de escuelas privadas de educación básica en delegaciones donde se localizan los estratos más altos de la población. El incremento de escuelas privadas en la oferta educativa total en las diversas delegacio-

nes del Distrito Federal es un indicador del peso que están adquiriendo estos equipamientos en ámbitos territoriales pequeños y pueden constituirse en un factor más de segregación socioespacial. Las escuelas privadas, elegidas por los sectores medios y altos de la población debido a las expectativas sociales que generan, definen una utilización compartida de recursos que excluye a grupos de la población que, al no contar con medios económicos suficientes, no tienen acceso a ellos y son reclusos o segregados hacia los equipamientos educativos públicos próximos a la vivienda.

La propuesta de educación básica pública obligatoria y gratuita, que permite mantener constante y vigente una distribución equitativa de los establecimientos educativos, es amenazada por la lógica del mercado que se expresa ahora de manera contundente en la incorporación de nuevos centros educativos de carácter privado, que con predominio hegemónico de grupos de población son producidos con reglas de exclusión/inclusión que constriñen las relaciones sociales heterogéneas.

*De la estructura laboral:  
hacia el centro tradicional y hacia la periferia*

El mercado de trabajo, espacio de la producción, en la ciudad de México presenta una distribución territorial muy diferente a la de los establecimientos educativos producidos como espacios de consumo colectivo por el Estado. Tomando como universo de análisis el Distrito Federal, encontramos que en la ciudad central habita sólo 19% de sus trabajadores, aunque en ella labora 48% de los mismos. Pero además de la ciudad central se han creado nuevas centralidades en la periferia poniente, donde prevalece el establecimiento de actividades financieras.

Al analizar la relación entre el número de trabajadores totales y de trabajadores residentes por delegación encontramos patrones que van de una fuerte atracción al rechazo. En el grupo de atracción, esto es, delegaciones que emplean a muchos trabajadores que viven fuera de ellas, se encuentran tres delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; dentro del grupo de rechazo, es decir, delegaciones incapaces de absorber a sus propios trabajadores porque tienen un número

de trabajadores residentes muy superior al que emplean, están: Magdalena Contreras, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Iztacalco y Gustavo A. Madero. En los niveles intermedios, las delegaciones de atracción moderada o de equilibrio, se encuentra el resto de las delegaciones. A partir de las consideraciones anteriores, las delegaciones establecen prácticas de desplazamiento muy definidas: las centrales atraen desplazamientos porque son altamente empleadoras, tienen más empleos que trabajadores residentes y llegan a ellas diariamente más trabajadores de los que salen. Las delegaciones poco empleadoras expulsan diariamente a más trabajadores de los que atraen, por lo que presentan una tasa migratoria negativa.

Al relacionar el contexto laboral de la ciudad con algunos indicadores de la movilidad domicilio-trabajo se pudieron hacer varias constataciones. En primer lugar, habitar en una colonia de la ciudad central facilita la accesibilidad laboral y los desplazamientos domicilio-trabajo dentro del área, independientemente del nivel socioeconómico de la colonia. En segundo lugar, la ciudad central es un lugar de oportunidad laboral para los trabajadores de colonias más periféricas del Distrito Federal. Dado que la ciudad central es el territorio de la urbe con el índice más alto de accesibilidad a empleos, los trabajadores de colonias periféricas siguen la lógica de la distribución geográfica de la oferta de empleo: buscan trabajo cerca de su lugar de residencia, pero acuden también a la ciudad central donde está la mayor oferta del mismo. En tercer lugar, vivir en una colonia en la periferia de la ciudad hacia donde se desplazan actividades financieras y de servicios, como Santa Fe, permite retener una proporción no despreciable de trabajadores residentes en el área. Finalmente, los trabajadores de colonias localizadas en la ciudad central registran menores tiempos de desplazamiento en un viaje domicilio-trabajo que los de la periferia. Sin embargo, los datos encontrados permiten sugerir que los trabajadores pobres que habitan en la periferia presentan mayor exposición a factores espacio-temporales que los trabajadores ricos que habitan en ella; para tener acceso a un empleo los trabajadores pobres invierten mayores tiempos de desplazamiento y tienen un uso intensivo del transporte público.

En lo que se refiere a la amplitud del territorio recorrido por los trabajadores podemos concluir que los trabajadores pobres de la perife-

ria son los que están dispuestos a desplazarse mayores distancias hacia la ciudad central para obtener un empleo en el amplio rango de posibilidades que ésta ofrece; el mercado de trabajo es más accesible para ellos en la ciudad central porque es más heterogéneo. Cuando la población pobre comparte una periferia con la población rica, el empleo al que podrían tener acceso los primeros se restringe dadas las diferencias en el nivel educativo. Los pobres trabajan cerca de su vivienda porque se ocupan en actividades de servicios (limpieza, ventas, preparación de alimentos y ayudantes en general) con bajas remuneraciones. Por el contrario, los trabajadores de clase alta trabajan cerca de su vivienda porque su alto nivel de escolaridad les permite tener acceso a la diversidad laboral bien remunerada que ofrecen los corporativos ubicados en la periferia que requieren profesionistas altamente calificados.

En términos generales, el patrón de movilidad laboral refuerza la hipótesis de que la ciudad central funciona como una densa y variada malla de demanda de empleo, donde existen nodos de concentración laboral que alterna con una extensa red de lugares de trabajo distribuidos en el territorio, ofreciendo una diversidad de empleo a trabajadores de muy distintos estratos socioeconómicos.

### *Conclusiones*

El análisis apoya la idea de que las dos lógicas, pública y privada, en que se ha estructurado la distribución de los establecimientos de educación básica, por un lado, y el mercado laboral en la ciudad de México, por otro, se traslapan con la estructuración público-privada. Hoy ésta deriva en la aparición de nuevos centros de actividad, generando diversos impactos en la movilidad de los habitantes de colonias de diferentes estratos. La persistencia de los esquemas de la política pública en el ámbito educativo ha posibilitado una distribución territorial de las escuelas que minimiza los desplazamientos de los estudiantes de todos los sectores socioeconómicos. La permanencia de esta estructura distributiva es fundamental porque ofrece una serie de recursos que posibilitan intensificar el uso de los espacios cercanos a la vivienda, disminuyendo la fricción espacial. Sin embargo, la fuerte presencia de la inversión privada en el

ámbito educativo aparece como un factor más de segmentación espacial que contribuye a la segregación social en la periferia de la ciudad, en donde los habitantes de menores ingresos están expuestos a algunas de las dimensiones de la fragmentación espacial como la diversificación y la especialización funcional del espacio que acompaña la localización de estratos altos en zonas previamente ocupadas por sectores populares.

En lo que corresponde a la estructura del mercado laboral, el comportamiento de las curvas tendenciales de los trabajadores es muy consistente: la asistencia a una gran cantidad de lugares de trabajo en la ciudad central implica que los agentes tienen mucha accesibilidad a los empleos ofrecidos allí y que esto se combina con una variada cantidad y calidad de recursos urbanos. La sinergia económica que representa la conjunción del centro tradicional, así como los centros de actividad que tienden a conjuntarse funcionalmente con las actividades que se desarrollan en la periferia son factores que amplían y consolidan la centralidad laboral y contribuyen a absorber cerca de su lugar de residencia una proporción nada despreciable de trabajadores de diferentes estratos socioeconómicos que habitan hacia esa periferia.

Es necesario insistir en que las condiciones en que se produce la movilidad laboral hacia la ciudad central y en la periferia pueden ser modificadas si cambian las lógicas pública y privada que definen la localización de los recursos urbanos. En la ciudad central, la historia social de más larga data ha permitido que la lógica pública incluyente le imprima propiedades donde es posible la copresencia de grupos de población que tienen acceso a una mayor heterogeneidad de recursos. La gran dispersión de lugares a los que asisten los trabajadores en la ciudad central muestra que allí se da una transposición de esquemas que permiten la acción social y que los recursos urbanos estén disponibles para que los agentes los utilicen. En cambio, cuando en la periferia se producen nuevos espacios con una hegemonía de la lógica privada que define la exclusividad mediante la exclusión, se segmenta el espacio y segrega a los individuos, impidiéndose la integración social.

*René Coulomb\**

Las crisis económicas y financieras han transformado los procesos de producción, financiamiento y acceso a la vivienda en México, así como conducido a una redefinición del papel del Estado y el mercado en este campo.

En cuanto a la evolución de la calidad de la vivienda, sus condiciones generales han mejorado a lo largo del último cuarto de siglo: bajó de forma significativa la densidad domiciliaria o el hacinamiento y se incrementó la proporción de viviendas con servicios básicos de electricidad, drenaje y agua entubada. Sin embargo, ¿en qué medida el país se está acercando al objetivo de otorgar una vivienda digna a todas las familias? Al no definirse el mínimo de bienestar que una vivienda debe proporcionar se siguen dando muchas discrepancias con relación a las carencias habitacionales de la población.

### *El acceso a la vivienda nueva*

La forma de producción de vivienda nueva más generalizada es la autoconstrucción y corresponde a más de 60% del acervo habitacional del país. En la nueva Ley de Vivienda se llama a esta forma “producción social de vivienda”.

Una segunda forma de producción se puede denominar “por encargo” y fue dominante en el pasado para estratos de ingresos altos y medios pero fue desplazada a partir de la promoción inmobiliaria capitalista, que produce viviendas para familias con recursos suficientes para adquirirlas por medio del crédito, ya sea con o sin intervención del Estado. Se

\* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <rene.coulomb@gmail.com>.

calcula que en México, desde la creación del Programa Financiero de la Vivienda en 1963 y hasta el año 2003, los distintos organismos públicos financiaron alrededor de 5.7 millones de viviendas, es decir 23.65% de todo el inventario habitacional del país.

En cuanto al acceso desigual a la vivienda nueva se puede evidenciar que más de 50% de la población no tiene acceso a las viviendas financiadas con créditos hipotecarios subsidiados o por la banca comercial. Pero esto significa también que para las próximas décadas, de no modificarse la estructura actual de las formas de producción de nuevas viviendas, alrededor de dos millones de hogares serán orillados a resolver sus necesidades habitacionales por cuenta propia, vía autoconstrucción o con los apoyos mínimos que el Estado mexicano proporciona a los autoconstructores.

### *El suelo urbano*

Es un insumo fundamental para la producción habitacional y sus condiciones de accesibilidad determinan en gran parte las condiciones de vivienda de los distintos sectores de la población. Este insumo constituye un porcentaje variable pero significativo del costo total de las viviendas, por lo que todos los productores sociales o capitalistas tienen que diseñar sus propias estrategias en relación con su adquisición y uso. Los instrumentos de planeación urbana señalan la urgente necesidad de cambiar el empleo de ese recurso mediante estrategias de optimización del uso del suelo urbano existente, densificando áreas de menor densidad de vivienda o bien planificando ciudades periféricas más compactas. Es innegable que las políticas y programas de desarrollo urbano constituyen un factor estratégico para el desarrollo del sistema habitacional en su conjunto.

### *Incidencia de los organismos públicos de vivienda en la producción habitacional*

No cabe duda de que la incidencia de los organismos públicos de vivienda ha sido importante aunque es difícil calcular exactamente el alcance de la acción habitacional del Estado con relación al incremento del in-

ventario de vivienda en el país. Medida en función del número de créditos otorgados, la acción habitacional de los organismos públicos conoció importantes cambios a lo largo del último cuarto de siglo. Por una parte ha aumentado el peso relativo de las viviendas nuevas financiadas con respecto al inventario habitacional y al mismo tiempo se asiste en los últimos años a una muy fuerte caída del financiamiento dirigido hacia la mayoría de la población que no puede hacerse de una vivienda nueva terminada. Los recursos aplicados a los programas de mejoramiento de la vivienda tienen un peso muy limitado dentro del total, representando sólo 5% de la inversión total.

Según su fuente de financiamiento y las reglas de operación, los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) pueden clasificarse en fondos para la vivienda, organismos públicos desconcentrados que reciben aportaciones de los patrones, organismos bancarios, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), administrado a partir de 2002 por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y entidades paraestatales, como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Estas instituciones han evolucionado en función de cambios en la concepción del papel del Estado para atender el derecho a la vivienda.

En 1988 la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso a los gobiernos nacionales cambios importantes en las políticas de vivienda. El más destacado consistió en que se dejaran de impulsar proyectos y adoptaran un “enfoque facilitador” para que todos los actores en la producción y mejoramiento de la vivienda fueran involucrados. Aunque se afirmaba que la estrategia facilitadora no significaba el abandono del Estado respecto de la vivienda, de hecho el ajuste estructural promovió el adelgazamiento del Estado, la disminución del gasto público y la privatización. Esa acción pública está centrada en la “desregulación”, que orienta las “facilidades” hacia los promotores inmobiliarios que actúan de acuerdo con la lógica de la ganancia y muy poco hacia la producción social del hábitat, para la cual siempre han existido muy pocos recursos. Esta reorientación de la política habitacional alcanzó su pleno desarrollo a partir de 1992, después de la reprivatización de la banca, con la aplicación de profundas modificaciones a la operación de organismos como el Infonavit, Fovissste y FOVI. Así se fueron cerrando paulatinamente los espacios del sector público para atender y orientar las iniciativas de gru-

pos autogestionarios demandantes de vivienda y cada vez fue menor la atención a los sectores mayoritarios de la población de menores recursos. Los aspectos financieros, la solvencia de los acreditados y la revolvencia de los créditos hipotecarios fueron adquiriendo cada vez más presencia. El sesgo financiero de la política habitacional es un primer factor que explica por qué la acción del Estado no prioriza las necesidades de vivienda de las mayorías empobrecidas y el saneamiento financiero se fue dando con una creciente exclusión de las familias con un ingreso inferior a tres salarios mínimos.

La sobredeterminación financiera de la producción habitacional tiene efectos negativos en la calidad de las viviendas. Las nuevas condiciones técnicas y económicas que subyacen a la edificación habitacional ocasionan en parte varios de los aspectos negativos de los conjuntos habitacionales: localización demasiado alejada de los centros de trabajo, monotonía en el diseño, escasa adaptación a las particularidades climáticas de cada región, imposibilidad de ampliación en función de las necesidades cambiantes de las familias. También la superficie de las viviendas de interés social ha ido disminuyendo, de manera que se puede llegar a dudar si la vivienda producida masivamente por las empresas desarrolladoras en los últimos años es más “digna y decorosa” que la producida por los propios pobladores en los asentamientos que comenzaron como irregulares.

### *Vivienda y sustentabilidad del desarrollo urbano*

La adopción de nuevos sistemas cada vez más industrializados está impulsando un proceso de concentración de empresas desarrolladoras y la conformación de consorcios empresariales con un poder no sólo económico sino también de negociación política. Esta integración en una sola empresa de casi la totalidad de la cadena productiva les ha permitido una estructura de costos muy competitiva. Son nueve las empresas que superan una producción anual de más de 5 000 viviendas y en conjunto concentran cerca de 25% de la participación del mercado. La mayoría de ellas cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores con rendimientos mucho mayores que los de la bolsa en su conjunto. Sin embargo, estas ganancias

tienen efectos en el desarrollo urbano del país. Sus desarrollos se aplican en terrenos de gran extensión en las periferias urbanas, creando conjuntos habitacionales desvinculados de la trama urbana, alejados de las fuentes de empleo y de los principales equipamientos. Además muchos desarrollos presentan afectaciones ambientales negativas, como la contaminación y el agotamiento del recurso hídrico, además de que han producido una expansión enorme de las manchas urbanas de muchas de las mayores ciudades del país.

### *Colofón*

Durante la última década el número de créditos otorgados por los Onavis alcanzó cifras nunca antes conocidas; sin embargo, sólo 8% de los créditos otorgados fue para acciones accesibles a la población mayoritaria de menores ingresos.

A pesar de todas las innovaciones de ingeniería financiera, como de las cuantiosas inversiones y acciones de vivienda, parece dudoso pensar que es pertinente una política habitacional como la actual, que deja fuera de cobertura a más de la mitad de las necesidades habitacionales del país y que no contribuye a la tarea urgente de construir un desarrollo urbano sustentable. Es difícil pensar que el capital privado se interese en un futuro próximo en el nicho de la vivienda de bajo costo cuando nunca antes lo ha hecho; por otra parte, las mayorías empobrecidas de la población no pueden tener acceso al mercado habitacional sin el apoyo de subsidios, y ellos no pueden provenir más que de la solidaridad de la cual hoy día los fondos, antes llamados “solidarios” de vivienda, parecen carecer totalmente (como el caso del Infonavit, el organismo de vivienda más importante en México).

El apoyo financiero con subsidio a la producción social de vivienda y la descentralización de la acción del Estado son dos dimensiones de la política habitacional que hacen falta para enfrentar el desafío constitucional del derecho a la vivienda “digna y decorosa”.

LA HECHURA JURÍDICA DE LA URBANIZACIÓN.  
NOTAS PARA LA HISTORIA RECIENTE DEL DERECHO URBANÍSTICO

*Antonio Azuela\**

Este trabajo tiene por objeto examinar las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las últimas tres décadas. En él se trata de salir al paso de uno de los lugares comunes más frecuentes sobre el modo en que se habla de nuestras ciudades: la idea del caos. Cuando se afirma únicamente que en las ciudades prevalece un caos y, en particular, cuando se dice que la ley simple y sencillamente no se cumple, se corre el riesgo de perder de vista toda relación entre el orden jurídico y el orden social propio de los procesos urbanos.

En primer lugar nos referiremos a la actividad legislativa que se ha dirigido en forma explícita a la cuestión urbana. Para ello, analizamos los dos procesos que sentaron las bases para el desarrollo de la normativa urbanística en las décadas siguientes: las adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), ambas en vigor desde 1976. Se insiste en que, a pesar del escándalo que ello provocó (en virtud del enfrentamiento entre el presidente Luis Echeverría y amplios sectores del empresariado), lo único que se hacía era poner a la Constitución a tono con un movimiento mundial de institucionalización de la planeación, que tiene como principal consecuencia la redefinición de la propiedad en el contexto de la gestión urbana, que ha sido propio de casi todos los regímenes capitalistas. Sin duda, la más importante de esas reformas constitucionales fue la adición de una nueva fracción (la XXIX-C) al artículo 73, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión. Así

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <lacueva@servidor.unam.mx>.

se introdujo un sistema basado en el concepto de la “conurrencia”, que se ha instalado como un componente central en el lenguaje de la gestión urbana en México.

Conviene recordar que, durante muchos años, predominó la idea de que sólo la Federación podía imponer límites a la propiedad: cuando se preguntaba a qué órgano del Estado se refiere el artículo 27 al hablar de la *Nación*, casi unánimemente se respondía que se trataba de la Federación. Es cierto que esa idea tuvo importantes excepciones en el periodo posrevolucionario, pero aun así fue la doctrina dominante entre los juristas hasta mediados de los años setenta. La importancia de las facultades concurrentes radica en que se evitó una definición en términos de facultades excluyentes (de la Federación o de los estados) y se abrió el camino para un federalismo de tipo cooperativo.

La expedición de la LGAH fue uno de los procesos legislativos más accidentados de la época. La revuelta empresarial en su contra era más el resultado de una serie de conflictos acumulados con el gobierno de Echeverría que del contenido mismo de la iniciativa. Prueba de ello es que, algunos años más tarde, empresarios neoleonesees convertidos en gobernantes municipales ejercieron con amplitud las mismas atribuciones para regular el uso del suelo que en 1976 habían rechazado por su carácter “socializante”.

Los cuatro elementos más importantes de la LGAH son: 1] el régimen de planes, 2] la distribución de competencias, 3] las regulaciones a la propiedad y 4] la participación social en la gestión urbana. El sistema de planes establecido originalmente por la LGAH constaba de cuatro ámbitos: el nacional, el estatal, el municipal y el de conurbación. Como es obvio, sólo los planes de conurbación pueden corresponder a un fenómeno estrictamente urbanístico; los demás tienen como marco territorial de referencia una circunscripción político-administrativa. Así, se hizo necesario “inventar” en las leyes de los estados otros ámbitos de planeación, siendo el más importante de ellos el de los “centros de población”.

En cuanto al régimen de distribución de competencias, la LGAH de 1976 dejaba a las leyes de los estados uno de los problemas más complejos: la definición de las competencias de los gobiernos estatales y de los municipales en los procesos de planeación y de gestión urbana. Habría que esperar hasta la reforma del artículo 115 constitucional de 1983

para que se iniciase el proceso de asignación de las competencias reguladoras del desarrollo urbano a las autoridades municipales, pero fueron las reformas de 1976 y la LGAH las que abrieron el camino para ello.

El tema del suelo urbano era quizá el que despertaba más interés. Entre los medios que la ley establecía para ordenar los asentamientos humanos estaba “la regulación del mercado de terrenos. [...] Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular”. Sin embargo, ello no se tradujo en la adopción de medida alguna en tal sentido. Tras siete años se incorporó a la LGAH el derecho de preferencia a favor de estados y municipios para adquirir los “predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad” (artículo 41), pero no se han reportado casos en que los gobiernos locales hayan intervenido en el mercado en ejercicio de esa atribución. Lo que vivimos hoy día es un mercado inmobiliario sin control alguno: los planes se adaptan a las decisiones de los inversionistas, en particular de los promotores de grandes conjuntos habitacionales en las cada vez más lejanas periferias urbanas.

El último tema de la LGAH es el de la participación social. En las reformas de 1984 apareció un espacio jurídico novedoso, que era el derecho de los residentes de áreas urbanas afectadas por construcciones, cambios de uso de suelo “u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas [...] y originen un deterioro en la calidad de vida [...] a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos” (artículo 47). Así se inició lo que ha sido un largo y arduo proceso de reconocimiento de los *intereses difusos* en la defensa de la calidad de vida.

En todo caso, lo más notable de la historia de la LGAH ha sido el modo en que fue perdiendo relevancia en la vida pública mexicana conforme iban apareciendo iniciativas legislativas en temas emergentes. Hubo innovaciones jurídicas que, si bien no fueron motivadas por los problemas urbanos, impactaron directamente en ellas: la primera fue el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que surgió con la reforma al artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación. El hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos

para los tres órdenes de gobierno significó un proceso de sobrecarga de trabajo para todos ellos. Una parte importante de esa historia es la de los cambios que se hacían ostensibles en el balance de las profesiones dentro del aparato público: urbanistas y economistas, sobre todo.

El segundo proceso es el de los temas municipales, que adquirieron un auge importante con las reformas y adiciones de 1983 al artículo 115 constitucional. Así, el tema urbano terminó siendo uno de tantos en la agenda municipal. Lo más relevante de ese proceso fue la resistencia de los gobernadores de los estados para reglamentar las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos, lo cual era perfectamente explicable, ya que la reforma transfería a los municipios atribuciones que no eran de la Federación, sino de los gobiernos de los estados.

Otro tema es el de la reforma al régimen agrario, que creó una de las tensiones más importantes que caracterizan el desarrollo urbano en México: cuando se promulgó la LGAH todavía había una gran confianza en que la planeación sometería bajo la égida del interés público a todos los propietarios de la tierra, incluidos los núcleos agrarios. Pero pronto se hizo evidente no sólo que los núcleos agrarios de las periferias urbanas no tenían la menor disposición de someterse a los procesos de planeación, sino que las estructuras administrativas del “sector agrario” (encabezadas por la propia Secretaría de la Reforma Agraria) harían todo lo posible por mantener y reproducir el papel de enclave corporativo que el ejido podía desempeñar.

La legislación ambiental constituye el cuarto y último proceso de transformación jurídica que, sin surgir de una preocupación por lo que ocurre en las ciudades, tiene efectos importantes sobre la gestión urbana. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en vigor desde 1988, creó figuras como la evaluación de impacto ambiental que, al estar conformada como una autorización *federal* a obras de alto impacto, iba a contrapelo de las políticas de descentralización. Nunca antes, ni en la etapa del más agudo centralismo, el gobierno federal había tenido la atribución de autorizar tal cantidad de obras, lo que trajo consigo una distorsión importante en la gestión de las transformaciones territoriales en el plano local.

Vemos cuatro procesos sociopolíticos que, a pesar de su carácter “extrajurídico”, han afectado el sentido y el alcance del régimen del

desarrollo urbano: el primero de ellos es la aparición de la “sociedad civil” como un nuevo referente para la práctica política a partir de la movilización suscitada por los sismos de 1985, que sin duda cambió las condiciones políticas (y en particular simbólicas) de la gestión urbana y, en particular, le dio a la planeación un tono tecnocrático que le restó fuerza como elemento de generación de normas con un significado social relevante.

El segundo proceso es el fortalecimiento de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Paradójicamente, con el debilitamiento del PRI (y las reformas al régimen agrario) se incrementó la capacidad de organización e incluso de resistencia frente a las iniciativas gubernamentales. Hoy el gobierno no puede movilizar a los núcleos a favor de “su” partido, pero ellos sí pueden imponerle condiciones que antes no eran tan evidentes. El caso de Atenco es acaso el más claro en este sentido.

El tercer proceso se refiere a la pluralidad política, que no ha traído consigo el enriquecimiento de la vida institucional que hubiésemos podido esperar. Sin embargo, al menos en el caso de las relaciones intergubernamentales, se ha reducido la tendencia a imponer una “línea”, tanto del gobierno federal hacia los estados como de éstos hacia los municipios.

El último gran proceso que ha cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades ha sido el activismo que ha desplegado el Poder Judicial en los últimos años. Piénsese en los casos célebres del Paraje San Juan y de El Encino: da la impresión de que, en todos ellos, la intervención del Poder Judicial, lejos de pacificar los conflictos, los agravó. Hará falta un gran esfuerzo de investigación para saber bajo qué condiciones y con qué resultados los anteriores procesos han afectado la gestión urbana en nuestro país. En cualquier caso, la hipótesis que el texto plantea tiene que ver con la posibilidad de mirar esas cuestiones no como condiciones que se imponen desde fuera a la experiencia urbana, sino como procesos que han tenido lugar, en gran parte, como expresiones de cambio social generado por la propia urbanización. Se trata de algo obvio que, sin embargo, solemos pasar por alto: la urbanización es una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana y eso no podía dejar de tener consecuencias. Si sabemos que esa *gran transformación* ha ocurrido en un plazo extraordinariamente breve y, además, sabe-

mos que se ha dado en un contexto en extremo complejo (crisis económicas, transformaciones del orden político...), no debe sorprendernos que la diversidad y la intensidad de los conflictos que la caracterizan hayan tenido consecuencias de orden general. Se trata de un proceso en dos direcciones: no es sólo que hayan ocurrido grandes transformaciones en el orden político e institucional mexicano (como la llamada “transición democrática”), que constituyen nuevas condiciones para la gestión urbana, sino que los conflictos propios de la urbanización también están contribuyendo a definir los perfiles más generales de dicho orden. Existe un conjunto de prácticas jurídicas que no sólo “acompañan” los procesos de desarrollo urbano, sino que son un elemento constitutivo de los mismos. El argumento es que, si observamos de cerca dichas prácticas, podemos hacer más visible la compleja relación entre ciudad y derecho que si nos limitamos a constatar los niveles (sin duda altos) de incumplimiento de la legislación en la materia.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Cristina Sánchez Mejorada Fernández\**

El concepto de participación ciudadana adquiere mayor auge como producto de la emergencia de nuevos actores en la coyuntura neoliberal de los años ochenta. Aunque ha tenido diversas acepciones, predominantemente se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social.

Si bien, por el carácter polisémico del concepto, la mayoría de los actores sociales y políticos (gobierno, partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, organismos bilaterales y multilaterales y organizaciones civiles y sociales) —sin importar el signo ideológico o la orientación política— la proponen y defienden ampliamente, también es cierto que la participación se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos.

En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, *grosso modo*, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genérica-

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología y de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <mcsf@correo.azc.uam.mx>.

mente como el involucramiento cotidiano y vinculante —no sólo ocasional y delegativo— de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar las mencionadas dificultades, tanto en el ámbito local como en el nacional. Incluso entre las posturas más radicales es vista como una “alternativa” o una “superación” de la democracia representativa o como una forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, quien a su vez desconfía profundamente del mismo.

La participación ciudadana se desarrolla en muy diversos ámbitos y niveles de la vida pública, los cuales se descomponen en múltiples estrategias y mecanismos de acción que dan cuenta de la heterogeneidad y la complejidad de la misma. Pero tal vez uno de los espacios más reconocidos y aceptados es el de la planeación urbana, entendida como la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Esta acción tiene una inscripción territorial, “lo urbano”, pero se ubica a su vez dentro de un sistema político global y de formas específicas de estructuración del Estado. De esta manera, la gestión urbana evoluciona con relación a las transformaciones del sistema político del país y, particularmente, de las ciudades, sin dejar de reconocer que los espacios y mecanismos de gestión se encuentran asociados a las características y actitudes de los gobernantes en turno y a la dinámica que interrelaciona a los principales protagonistas que actúan sobre la ciudad.

En México, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa, como instrumentos legales para procurar mayor participación ciudadana, está encaminada a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política. Aunque no es una práctica que se refleje en el ámbito federal, entre los gobiernos estatales existe un desarrollo considerable de sistemas de participación ciudadana que se traduce en leyes e incluso en reglamentos. De las 32 entidades federativas, 25 cuentan con una ley específica de participación ciudadana, a diferencia de Campeche, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Nayarit y Sinaloa. En dichas leyes se reconoce como mecanismos de participación directa el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular (esta última también aparece en leyes secundarias en Nuevo León y Sinaloa). La participación ciudadana en la vertiente de control, expresada en el mandato revocatorio, es poco reconocida en las

legislaciones locales ya que sólo aparece en dos estados: Guanajuato y Michoacán.

En la lógica de la democratización del Estado en México empieza a cobrar fuerza la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. En la búsqueda de un acuerdo entre la sociedad civil y el Estado, el gobierno planteó la necesidad, en un primer momento, de una “planificación concertada”, que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y, concretamente, en la Ley Nacional de Planeación (1982) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En estos instrumentos legales se reconocen tres formas de participación: 1] la consulta popular por medio de foros u otros instrumentos que permiten integrar la opinión de representantes de diversos sectores sociales y políticos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en planes estatales y municipales; 2] mecanismos de concertación y acuerdo que permiten a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad, y 3] mecanismos de control y evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación.

Para cumplir con estos objetivos se han establecido los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun o Copladem), los que se identifican y definen como un espacio propicio que facilita la coordinación y concertación, para armonizar y dar congruencia a los planes y programas de cada gobierno estatal o municipal, con los demás ámbitos de gobierno y las necesidades de la sociedad civil.

Con mucha frecuencia el trabajo de los comités se ha valorado de manera negativa; en concreto se han identificado algunos problemas de operación, como una fuerte dependencia hacia los ejecutivos locales, falta de continuidad en los programas, mecanismos e instrumentos de participación hechos a modo y totalmente viciados, estructuras partidizadas, corporativas y poco flexibles y democráticas, por sólo señalar algunas cosas. De ahí que, con la idea de innovar y hacer más eficiente la gestión municipal y en especial la planeación urbana, algunos ayuntamientos, particularmente de filiación panista, aunque el esquema se ha extendido ya a municipios con diversa filiación política, fundaron un

organismo paralelo al Copladem, el Instituto Municipal de Planeación (Implan), que de acuerdo con las legislaciones locales (no forma parte del SNPD) cuenta con mayor autonomía para poder responsabilizarse de la planeación del desarrollo municipal a más largo plazo.

Revisando el funcionamiento de algunos institutos (como el de León, Guanajuato, o Veracruz-Boca del Río) puede decirse que la capacidad de decisión e incluso de inserción de propuestas de la ciudadanía es limitada y, con frecuencia, se convierten en simples artilugios para simular un consenso sobre propuestas definidas en otros espacios y por otros actores. Las mismas autoridades reconocen que lo que está en riesgo es la sustentabilidad económica y la necesidad de ampliar los canales de comunicación y la participación activa de muy diversos actores de la sociedad civil, así como abatir la cultura política corporativa y clientelar que, a pesar de los esfuerzos, sigue predominando. Hace falta fortalecer las redes y en general la articulación con la sociedad civil, no sólo con los comités de colonos con los que hay una relación permanente. El avance fundamental ha sido el relativo a la planeación estratégica, gracias a la constante revisión y el avance en los instrumentos de planeación, que han logrado establecer metas, indicadores de evaluación, sistemas de información geográfica, etcétera.

Otra experiencia que ha resultado interesante en algunos municipios o delegaciones es el ejercicio del “presupuesto participativo”, mediante el cual los vecinos tienen injerencia para determinar ciertos rubros o proyectos específicos a los cuales se deben canalizar recursos gubernamentales, y poseen también atribuciones para exigir claridad y transparencia en el manejo de los mismos. Como en el caso de los otros instrumentos y mecanismos, varía considerablemente dependiendo de la calidad de la participación y el interés real de las autoridades por ceder poder a los ciudadanos. Una experiencia novedosa en ese sentido es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que se desarrolla en el Distrito Federal.

Después de revisar algunas experiencias de planeación participativa o participante en la elaboración de planes de desarrollo y mejoramiento urbano, se concluye que si bien es importante sostener políticas y estrategias que lleven a la consolidación de procesos participativos permanentes en todas las etapas de desarrollo urbano, en la planeación y el

diseño, la construcción, el mantenimiento y, finalmente, en el sostenimiento de la vitalidad de las iniciativas, también se requiere compromiso por parte de las organizaciones vecinales y otros actores de la sociedad para que sean capaces de apropiarse de los procesos, fortalecer y sostener las iniciativas, consolidar las estructuras organizativas y contar con un proyecto con perspectiva de derechos, es decir, reconociendo su derecho a una ciudad digna, equitativa, igualitaria, solidaria, democrática, segura, habitable y todos aquellos principios y valores que por lo general aparecen en los discursos gubernamentales. Por otra parte, mientras no se institucionalicen los procesos y los actores de la sociedad civil no cuenten con los instrumentos reales para exigir sus derechos y obligar a los funcionarios a acatar lo que la ciudadanía demanda, no se avanzará en la calidad de la participación y desde luego de la democracia.

Los procesos de concertación y participación local tienen, sin duda, además de gran visibilidad, una importancia innegable. Impulsados por distintos actores desde la diversidad y complejidad de las sociedades locales, tienen un efecto importante tanto en la construcción de ciudadanía como en la gobernabilidad en la misma.

Democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere necesariamente la democratización de las instituciones públicas. Es necesario un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones políticas y de la sociedad, así como crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro del gobierno, con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana pueda expresarse como un proceso del ejercicio del poder, al tomar decisiones sobre asuntos públicos. Esta cuestión es la que dificulta notablemente la relación entre unos y otros, pues es evidente que en la actual división de poderes, y dado lo intrincado de la administración pública, la participación ciudadana implica trasladar cuotas de poder, para lo cual no ha habido suficiente voluntad por parte de la autoridad ni madurez de la sociedad para recibirlas.



3

## MIGRACIONES INTERNACIONALES



## INTRODUCCIÓN

Las migraciones han sido el canal de formación de nuevas etnias y naciones, así como un instrumento de la expansión del comercio, las conquistas y las dominaciones, a la vez que han servido para el enriquecimiento cultural y la adquisición de nuevas tecnologías. Son esas características las que revelan el significado quizá ambiguo de las 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, aunque en el largo plazo estos movimientos de población se han considerado como un gran instrumento de transformación. México puede ser un caso representativo tanto de lo uno como de lo otro.

Frente a las afirmaciones anteriores, las migraciones contemporáneas también exhiben algunas características propias; las movilizaciones humanas actuales no son para conquistar, colonizar o expandir el comercio, sino que tienen como detonante clave o principal la satisfacción de las necesidades laborales de oferta y demanda en un mundo crecientemente interrelacionado y globalizado.

Ante el esquema que divide los países en receptores de migrantes y aquellos que son origen de los mismos, México se ha situado en este último grupo por lo menos desde los inicios del siglo xx, momento a partir del cual ha estado enviando contingentes de migrantes que han transformado los lugares de destino, particularmente en el suroeste de Estados Unidos. Y como en otros casos, la visión del corto plazo mira estos movimientos de población con tintes problemáticos y de cierto conflicto. En cambio, desde finales del siglo xx, si bien México no se ha convertido en uno de los principales países de destino, sí ha llegado a ser uno de los países que experimenta el tránsito de migrantes con mayor intensidad, amén de que el retorno de sus propios migrantes es muy importante.

Esta sección atiende, aunque de manera muy resumida, la compleja realidad migratoria del país —como de origen, de destino, de retorno y de tránsito migratorio. La tarea para cubrir todas las dimensiones ante-

riores no fue nada sencilla, pero creemos que se ha hecho referencia a los aspectos más importantes de dicha diversidad migratoria. El propósito ha sido aportar una perspectiva actualizada de la situación de las migraciones con miras a otear las problemáticas futuras. Por lo tanto, atendiendo a la complejidad de los fenómenos migratorios nacionales, se le ha dado acogida a miradas y horizontes de historiadores, demógrafos, economistas, antropólogos, sociólogos y politólogos. Dejamos aquí constancia de nuestro aprecio y agradecimiento a todos los colaboradores que hicieron posible este trabajo.

FRANCISCO ALBA,  
MANUEL ÁNGEL CASTILLO  
y GUSTAVO VERDUZCO

INDEPENDENCIA NACIONAL  
Y MOVILIDAD ESPACIAL DE LA POBLACIÓN

*Bernardo García Martínez\**

Este estudio examina la población mexicana entre 1790 y 1850. En 1790 Nueva España era muy heterogénea, con disparidades regionales tan profundas que las cifras de población global (4 795 871 habitantes) reflejan un conjunto discutible en cuanto tal. La distribución espacial de la población presentaba diferencias abismales, como entre el altiplano y las costas. Al analizar las cifras demográficas de los conjuntos funcionales del país (México Central, vertientes del Golfo y el Pacífico, Vertiente del Norte y cadenas Caribeña y Centroamericana) se resalta la densidad de población de cada uno (entre 16 y 23 habitantes por km<sup>2</sup> en el primero, entre uno y tres en las zonas periféricas, y menos de uno en el Septentrión). Las ciudades crecieron en los años anteriores, pero sólo albergaban 10% de esa población y, si bien la mayoría era rural, no estaba dispersa, pues ocupaba asentamientos concentrados desde el siglo xvi. La organización corporativa de los pueblos de indios coartó la movilidad, pero también hubo detonadores para el desplazamiento, como epidemias y carestías, que lanzaban población al Bajío y al Septentrión obedeciendo a una dinámica ya establecida. Los litorales quedaron como fronteras despobladas debido a la limitación impuesta a los intercambios con el exterior.

El perfil demográfico de Nueva España en 1790 provenía de una historia de expansión, aunque los grandes movimientos habían cesado, las expresiones más significativas de movilidad espacial ocurrían en ámbitos locales, las novedades eran marginales y la disposición general del poblamiento era poco propensa al cambio.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México: <garcia@colmex.mx>; <www.bgarciamartinez.info>.

Al examinar el periodo de la guerra y sus secuelas vemos que, si bien la violencia sacudió sobre todo al Bajío, las consecuencias más duraderas recayeron en la Vertiente del Pacífico, que sufrió una contracción de la que no habría de recuperarse. Los cuerpos militares introdujeron otro elemento de movilidad: los soldados disponibles en un momento dado sumaban 34 000 y los insurgentes movilizaron hasta 40 000 y por breves momentos el doble. Con sus desplazamientos se movía el equivalente a la población de una de las mayores ciudades mexicanas. La Vertiente del Golfo creció favorecida por la apertura comercial y el Norte por la migración.

Tras la Independencia las situaciones de desarraigo crecieron con la inestabilidad, el bandolerismo y la leva. Cuadros políticos y la burocracia se multiplicaron con el sistema federal. Novedosa fue la apertura de puertos (Guaymas, Mazatlán, Matamoros, Tampico, Tuxpan, Coatzacoalcos, Manzanillo), con la consecuente concentración de población. Se abrieron las puertas a extranjeros ligados al comercio y la minería, sobre todo ingleses y franceses, aunque simultáneamente se expulsó a muchos españoles. En cuanto a las rutas internas (en particular el *Santa Fe Trail*, prolongación del Camino de Tierradentro hacia Estados Unidos), por ellas entraron colonos a Texas y California, donde el efecto demográfico de la inmigración superó al de otros puntos de la república. A 15 años de iniciar su vida independiente, México vivía ya con el mayor movimiento de población experimentado en su territorio por más de un siglo. Texas llegó a recibir mil inmigrantes por mes hacia 1835, un año antes de que declarara su independencia. En Alta California los inmigrantes apenas llegaban a 700 en 1846, pero bastaría un año para que esa cifra se duplicara.

La pérdida de California y Nuevo México en 1847 significó un gran recorte territorial, pero sus implicaciones en la articulación del espacio mexicano fueron pocas. El de Estados Unidos, en cambio, se modificó radicalmente, al convertirse la relación de océano a océano en su rasgo dominante. Son aquí de interés tanto los rasgos que presenta la población inmediata a la nueva frontera como otros aspectos de la colonización por extranjeros.

Con respecto a las cifras disponibles en 1850, si bien son inciertas a falta de un censo nuevo, el conjunto estaba más integrado que en 1790 y había adquirido más puntos de contacto. Los estados federados eran

unidades equiparables en lo formal y sus cifras demográficas arrojaban resultados más coherentes que en 1790. El perfil racial y la identidad corporativa de la población se difuminaban en una sociedad que pretendía ser igualitaria, pero subsistían diferencias entre el altiplano y las costas, y en el Norte las barreras funcionales hendían su espacio; además, persistía la escasa integración de las regiones ligadas al Caribe y Centroamérica. Con todo, México continuaba marcado por rasgos coloniales. No había cambiado su estructura espacial y demográfica. El volumen total de la población (7 567 884 habitantes) denotaba un aumento de 1% anual debido al crecimiento natural, con expresión más notable en el Norte. En lo que se refiere a los conjuntos espaciales del país, el México Central, por ejemplo, alcanzó una densidad de 26.7 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que la Vertiente del Pacífico siguió destacándose como la parte menos poblada y dinámica.

El mayor fenómeno demográfico de la época se vivió en Yucatán durante la Guerra de Castas en 1847-1848: su densidad bajó de 9.12 a 7.57 habitantes por km<sup>2</sup>, consecuencia de violencia, enfermedades y un movimiento masivo de población: no menos de 50 000 sublevados se retiraron a las zonas selváticas y 10 000 individuos se refugiaron en Campeche y Belice. Otros tantos, sobre todo residentes urbanos, emigraron a Tabasco, Veracruz y Cuba: único caso en México, hasta entonces, de una importante emigración al extranjero.

Como en 1790, ciertos factores inhibían la movilidad mientras que otros la alentaban, pero en un escenario diferente. Las salvaguardas que garantizaban la integridad de los pueblos fueron erosionadas. El pensamiento liberal favorecía el individualismo y la propiedad privada, y la dispersión de la población dejó de percibirse como un mal. Así crecieron ranchos y otros asentamientos. Al promoverse la desamortización de las propiedades corporativas se inclinó el equilibrio entre pueblos y haciendas a favor de éstas, que acrecentaron el número de trabajadores residentes (peones), a lo que se añadió el aumento de la retención por deudas. La leva azotó la población rural, que buscó refugio en las ciudades. Este flujo de población, lento pero constante, se suma a la explicación del crecimiento de las ciudades medianas.

Se concluye que, en términos generales, cabría repetir lo señalado para 1790: la expansión y los grandes movimientos habían cesado, las

expresiones más significativas de movilidad espacial ocurrían en ámbitos locales, las novedades eran marginales y la disposición general del poblamiento era poco propensa al cambio. El patrón básico subsistía: desigual, pero centralizado y con tendencia a expandirse hacia el Norte, los lazos con las regiones orientales seguían siendo débiles y los litorales permanecían despoblados a pesar de los nuevos puertos. Los contactos con el exterior tuvieron poca influencia en la demografía del país y donde sí la tuvieron, como en Texas, las regiones involucradas se sustrajeron del espacio mexicano.

Al romperse la paz y la seguridad corporativa del periodo colonial se vieron fenómenos hasta entonces poco frecuentes; sobre todo, en su motivación había un tinte de urgencia: migraciones hacia las ciudades en busca de seguridad, desplazamientos de los pueblos hacia asentamientos informales, etc. Con una población en crecimiento y una economía estancada, había movimiento constante hacia lugares que ofrecieran fuentes de trabajo: ciudades, puertos, haciendas, etc. Como si respondiese a pequeños temores, la movilidad espacial de la población era intensa, pero no dejaba grandes marcas en el mapa y sólo se advertía observando el detalle. Ciertamente que la población creció en la época que se ha considerado, pero si algo se ha de desprender del examen de sus movimientos es que el signo de los tiempos ya no era el crecimiento sino la inestabilidad.

MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN, 1870-1930.  
¿LA REANIMACIÓN DEL CENTRO Y EL CRECIMIENTO DEL NORTE  
FORMAN UN NUEVO PAÍS?

*Luis Aboites Aguilar\**

Este trabajo ensaya una visión de conjunto acerca de los movimientos de población en México durante el periodo 1870-1930. Se trata de una época en la que millones de migrantes, sobre todo de Europa y Asia, se trasladaban hacia el continente americano. Si bien México no se benefició mayormente de esa migración, eso no significa que dentro del país la población se mantuviera inmóvil. Al contrario, un número creciente de mexicanos comenzó a moverse mucho más que en las décadas anteriores. El sentido de ese movimiento es lo que tratará de analizarse en este trabajo, destacando el fenómeno doble que se anuncia en el subtítulo, es decir, la reanimación del Centro y el crecimiento del Norte. El propósito de este ensayo es propiciar una reflexión sobre la diversidad geográfica y demográfica del país y sobre sus cambios. Hay la certeza de que esta reflexión ha quedado fuera de la agenda académica e incluso de la agenda política.

A diferencia del escenario de las décadas anteriores, entre 1870 y 1930 el Centro (en realidad la ciudad de México) dejó atrás un periodo de estancamiento y creció a tasas elevadas, al tiempo que el Norte también mostró gran dinamismo demográfico, no obstante su condición de lugar de paso de una también creciente emigración de mexicanos a Estados Unidos. En contraste, otras regiones del país crecieron a un ritmo mucho menor y expulsaron grandes núcleos de población, lo que se reflejó en una disminución relativa en cuanto a la distribución de la población en el territorio nacional. La Revolución de 1910 tuvo lugar en este complejo escenario poblacional y contribuyó a consolidarlo.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México: <laboites@colmex.mx>.

Durante las últimas décadas del siglo XIX el país ganó una nueva forma de distribución de la población. Las cifras disponibles muestran que entre 1870 y 1910 dos regiones, el Centro y el Norte, ganaron población, mientras que otras dos, el Norte-Centro y el Sur, la perdieron, dicho esto en términos porcentuales o relativos.

En 1910, como en nuestros días, la región más poblada era la del Centro, el viejo corazón de la nación, constituido por el Valle de México y el de Cuernavaca hacia el sur; hacia el oriente la ciudad de Puebla y la ruta hacia el puerto de Veracruz; el Valle de Toluca hacia el noroeste en la ruta que comunicaba el Valle de México con Michoacán y Guadalajara, siguiendo muy de cerca el curso del río Lerma; la ruta hacia el noreste que comunicaba el Valle de México con Pachuca, su zona minera, y con algo fundamental y novedoso en 1910, el sistema hidroeléctrico de Necaxa. Por último, incluía la ruta hacia el sur, hacia el puerto de Acapulco. El Centro así considerado reunía a más de 43% de la población en 1910, casi la misma proporción que en nuestros días, según el conteo de población de 2010.

Lo nuevo en 1910 era el peso creciente del Norte. Puede hablarse incluso de un nuevo Norte, y lo que intenta discutirse en este trabajo es si más allá de ese nuevo Norte se formó en los hechos un nuevo país. En las últimas décadas del siglo XIX el Norte se convirtió en polo de atracción de población originaria del Norte-Centro, del Centro y, en menor medida, del Sur. Los potentes vínculos de diversos lugares del Norte con la economía de Estados Unidos se tradujeron en un movimiento que en muy pocos años, una generación acaso, transformó la economía de algunas localidades y áreas del Norte. La conexión ferrocarrilera fue decisiva en ese sentido. Monterrey surgió como emporio industrial; otros empresarios y propietarios norteros se las ingenieron para asociarse entre ellos o con capitalistas extranjeros para formar nuevos negocios, como bancos, fábricas de cerveza, molinos harineros y fundiciones de minerales. Grandes explotaciones mineras, forestales y ganaderas aparecieron o se expandieron en estos mismos años. Signo de los nuevos tiempos fue que empresarios y políticos norteros ganaron una influencia nacional insospechada.

Esa prosperidad exigía mano de obra, técnicos, empleados de confianza, nacionales y extranjeros por igual. No es casualidad entonces

que entre 1870 y 1910 la población norteña haya crecido a mayor ritmo que ninguna otra. En el Norte, el panorama laboral se caracterizaba en gran medida por la alta demanda de trabajo, la escasez de mano de obra y, por consecuencia, por jornales más altos. Por ello, las relaciones de trabajo tendían a ser más libres, conformando un mercado de trabajo asalariado que se movía de acuerdo con la demanda. Los estudiosos han mostrado cómo este proletariado combinaba actividades agrícolas (por ejemplo, en la cosecha de algodón en La Laguna) con actividades mineras, ferroviarias, industriales y diversas labores en las ciudades. Si todo eso fallaba, quedaba la opción de emigrar a Estados Unidos, permanecer un tiempo y regresar, o bien quedarse allá para siempre. De allí el atractivo de moverse hacia el norte. Los viejos arreglos de la servidumbre agraria se debilitaron.

Mientras eso ocurría en el Norte, en diversos lugares del Sur se extendía una nueva forma de trabajo forzado. En el Sur, la convivencia entre haciendas y localidades era distinta a la del Centro y el Norte porque la escasez de mano de obra y la gran necesidad que de ella tenían las plantaciones obligaban a retener por la fuerza a los trabajadores. Durante las últimas décadas del siglo XIX en Yucatán floreció una nueva forma de trabajo forzado, conforme se expandió el cultivo henequenero y el negocio agroexportador. Además, los hacendados yucatecos recibían a yaquis rebeldes que así eran castigados por el gobierno federal. Con otras modalidades, el trabajo forzado se extendió también en el área tabacalera de Valle Nacional, en algunas fincas chiapanecas y en las explotaciones de chicle y madera en las selvas de Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Es difícil estimar el número de trabajadores sometidos al trabajo forzado en el México porfiriano, aunque eran mucho menos que los cuatro millones de esclavos que existían en el sur estadounidense hacia 1860. Salvador Alvarado presumía de haber liberado a 60 000 peones endeudados, sólo en Yucatán.

Lo que importa resaltar es que mientras en el Norte el mercado libre de trabajo fue un ingrediente del crecimiento demográfico, en el Sur el renacimiento del trabajo forzado lo fue del estancamiento de la población.

Por último, un atributo más de la conexión Norte-Centro, que quizá sea el resultado más tangible de los movimientos de población del

periodo 1870-1930, es que tal conexión se mantuvo vigente al menos durante un siglo, hasta 1970. Lo anterior supone que esa nueva forma de distribución de la población fue capaz de asimilar dos fenómenos fundamentales del siglo xx mexicano, a saber, la explosión demográfica y la urbanización.

### *Recomendación única*

Se debe promover en las universidades de los estados el estudio de otras entidades federativas y de la capital del país, de tal suerte que la reflexión y el conocimiento sobre la historia y la composición de México en su conjunto no quede en manos de instituciones capitalinas. En ese mismo sentido, hay que incorporar en los planes de estudio de licenciatura y posgrado de todo el país materias sobre las relaciones de México al menos con Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con los países centroamericanos y caribeños, por otro.

## LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1940-2010

*Rodolfo Tuirán\** y *José Luis Ávila\*\**

El movimiento migratorio de mexicanos a Estados Unidos tiene profundas raíces estructurales y una larga tradición histórica, desarrollada a lo largo de más de 160 años en diversas regiones del país. En la actualidad, constituye el nexo migratorio bilateral más importante del mundo. No hay una corriente contemporánea entre dos países tan numerosa y con tan prolongada tradición como la migración mexicana hacia el vecino país.

La migración se inició a mitad del siglo XIX, tras la anexión estadounidense de los territorios perdidos en la guerra de 1848, donde vivían entre 75 000 y 85 000 personas. Después, a partir de 1880, cobró cada vez mayor fuerza y tuvo varias oleadas en las siguientes décadas, impulsadas tanto por el desarrollo del ferrocarril y la escasez de mano de obra provocada por la persecución de la migración asiática en el suroeste de Estados Unidos, como por la Revolución en México. Los datos censales indican que entre 1880 y 1920 el número de inmigrantes pasó de 68 000 a 486 000.

Tras una repatriación de migrantes mexicanos en 1921, el flujo se restableció rápidamente, pero la Gran Depresión de 1929-1933 puso fin al primer periodo de expansión de la migración mexicana. La magnitud del flujo de retorno a México puede apreciarse si se comparan los datos censales de la época: en 1930 residían en aquel país alrededor de 641 000 mexicanos y, 10 años más tarde, su número disminuyó a 377 000, cifra incluso menor a la registrada en 1920.

\* Secretaría de Educación Pública: <[rtuiran@gmail.com](mailto:rtuiran@gmail.com)>.

\*\* Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México: <[avilama@servidor.unam](mailto:avilama@servidor.unam.mx)>.

### *El Programa Bracero*

La migración hacia Estados Unidos tuvo un enorme impulso en la década de 1940. El pleno empleo de recursos que motivó la segunda guerra mundial exigió a Estados Unidos reclutar trabajadores migratorios. Con la resistencia inicial de México, que entonces vivía un periodo de expansión económica, ambos gobiernos instituyeron el Programa Bracero, el 23 de agosto de 1942.

El Programa Bracero conformó un modelo de importación de mano de obra inédito, tanto desde el punto de vista de las decisiones de política (legalidad y administración gubernamental) como del patrón migratorio resultante (circularidad, masculinidad y ruralidad). Entre 1942 y 1947 se contrataron 220 000 braceros y, si bien el salario pactado y las condiciones laborales solían cumplirse, el trato discriminatorio a los connacionales fue ostensible.

Al término de la conflagración mundial, el flujo migratorio disminuyó pero pocos años más tarde la guerra de Corea (1951) lo reanimó y se contrataron entre 1951 y 1953 más de 707 000 trabajadores. Cuando el conflicto bélico terminó, se puso en marcha la dolorosa Operación *Wetback* (espalda mojada), que en 1954 regresó a México más de un millón de trabajadores irregulares.

No obstante que entre 1955 y 1959 se contrataron casi 2.5 millones de trabajadores, Estados Unidos replanteó la pertinencia del Programa Bracero y los contratos descendieron de 315 000 a 177 000 trabajadores entre 1960 y 1964, año en que fue cancelado.

El Programa Bracero dio paso al reconocimiento y la administración oficial de un mercado de trabajo binacional, al tiempo que puso en evidencia algunos problemas difíciles de atajar, como fijar binacionalmente cada año el nivel del salario, asegurar el cumplimiento de las condiciones laborales pactadas, brindar trato digno a connacionales o contener el movimiento paralelo de trabajadores indocumentados, entre otros.

### *La explosión de la migración indocumentada, 1965-1986*

La cancelación del Programa Bracero cerró los canales autorizados de la migración mexicana a Estados Unidos y favoreció una verdadera explo-

sión de los desplazamientos irregulares y la configuración de un nuevo modelo basado en la circulación de trabajadores indocumentados. Tan solo el número de deportaciones en la frontera México-Estados Unidos aumentó en las siguientes dos décadas alrededor de 55 veces, al pasar de casi 30 000 detenciones en 1965 a poco menos de 1 662 000 en 1986.

El retroceso económico y social de México en los años ochenta contribuyó a activar la emigración no autorizada. Se estima que entre 1965 y 1986 ingresaron subrepticiamente a Estados Unidos alrededor de 28 millones de mexicanos. Cabe precisar que la mayor parte tuvo un carácter circular, ya que esas entradas fueron compensadas con 23.3 millones de salidas.

### *La era de la militarización de la frontera, 1987-2010*

La Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1987 abrió una nueva etapa de la migración México-Estados Unidos. Dicha reforma incluyó diversas disposiciones restrictivas, como el aumento del control fronterizo —sobre todo desde 1993— y la imposición de sanciones a empleadores de migrantes indocumentados. También incluyó medidas reguladoras, como la legalización de la estancia de indocumentados y nuevos programas de contratación de mano de obra. De hecho, la IRCA hizo posible la regularización de 2.3 millones de migrantes mexicanos no autorizados.

La implantación de una economía abierta en México implicó, en los años noventa, profundos reacomodos en los que resultaron perdedores los sectores orientados al mercado interno, intensivos en fuerza de trabajo, lo que aumentó la presión migratoria.

Lo que décadas atrás fue una pequeña corriente migratoria de carácter permanente, gradualmente se transformó en una verdadera avalancha: la pérdida neta anual, que en la década de 1960 no sobrepasaba la cifra de 30 000 migrantes por año, se elevó gradualmente hasta un promedio anual de 400 000 migrantes en 2000-2005. Así, el número de residentes mexicanos en Estados Unidos pasó de 3.3 a 11.9 millones entre 1986 y 2009.

Como gran parte de la migración continuó fluyendo por cauces no autorizados, la población indocumentada volvió a ser cuantiosa: se estima que en 2009 alcanzó la cifra de 6.7 millones de mexicanos. Si en 1996 los indocumentados representaban un tercio de la población mexicana residente en Estados Unidos, en 2009 se elevó a casi dos tercios.

Estados Unidos redobló la vigilancia de la frontera tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. La medida aumentó las devoluciones, pero no disuadió a los migrantes no autorizados. En cambio, disminuyó cinco veces la probabilidad de retorno de los migrantes, aumentó el costo de la migración —debido al mayor uso de polleros— e hizo más riesgoso el cruce no autorizado: se estima que entre 1994 y 2009 murieron 5 300 personas al cruzar la frontera por lugares peligrosos, presumiblemente menos vigilados.

### *Las iniciativas recientes*

Los presidentes Fox y Bush, a principios de 2001, reconocieron la necesidad de impulsar un esquema legal, seguro y ordenado de flujos migratorios e iniciaron conversaciones tendientes a un acuerdo sustentado en el principio de *responsabilidad compartida*, con cinco componentes: i] regularización de alrededor de 3.5 millones de indocumentados; ii] programa de trabajadores temporales; iii] ampliación de visas para mexicanos; iv] fortalecimiento de la seguridad fronteriza mediante acciones binacionales coordinadas, y v] impulso a programas de desarrollo regional en las zonas mexicanas de alta intensidad migratoria. El desenlace de esa iniciativa es de sobra conocido: las conversaciones se difirieron tras los atentados terroristas y más tarde se cancelaron de manera definitiva.

La inacción legislativa federal y las constantes denuncias locales por la carga fiscal de la inmigración no autorizada han provocado un lamentable y creciente activismo de los congresos estatales, contrario a los intereses de los inmigrantes indocumentados y al ejercicio de sus derechos. Es emblemática en este sentido la Ley SB 1070 de Arizona.

El destino de los inmigrantes indocumentados se ha vuelto más incierto que nunca: obligados a permanecer en Estados Unidos por la mi-

litarización de la frontera, no tienen opción para regularizar su condición migratoria y viven con la angustia de ser aprehendidos, deportados y separados de sus familias.

Al mismo tiempo, la cuantiosa inmigración indocumentada constituye una prueba fehaciente del fracaso de las políticas de inmigración de Estados Unidos.

En los próximos años, México deberá desplegar un enorme esfuerzo para influir en los debates estadounidenses sobre inmigración, así como para estructurar respuestas, evaluar opciones, determinar sus responsabilidades y hacer su parte para avanzar hacia el establecimiento de un nuevo régimen migratorio.

No hay duda de que está en el interés de ambos países y de los propios migrantes regular el flujo hacia el vecino país y transformarlo en uno legal, seguro y ordenado.

Mientras tanto, para lidiar con el endurecimiento estadounidense en la frontera y reducir las presiones migratorias es indispensable “poner la casa en orden” para acelerar el crecimiento de la economía y crear más y mejores empleos, así como establecer incentivos que permitan, ante el eventual establecimiento de un programa de trabajadores temporales, canalizar la migración por conductos legales y restaurar la circularidad del flujo.

## EMIGRACIÓN RURAL INTERNACIONAL Y DESARROLLO

*Antonio Yúnez Naude\**  
*y José Jorge Mora Rivera\*\**

La migración internacional de trabajadores es una característica central de la globalización; es un proceso complejo y estructural que resulta principalmente de la asimetría económica entre los países de origen y de destino de los migrantes. Entre los fenómenos que explican la migración internacional de trabajadores destacan: los factores de atracción y de expulsión; las redes en los países y regiones de destino; el ingreso que reciben los hogares de origen de los migrantes por las remesas y las políticas migratorias en las naciones receptoras.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas, el número de migrantes internacionales se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas, destacando, entre otros, el de mexicanos a Estados Unidos. Por ejemplo, cifras del Banco Mundial muestran que en 2002 México ya ocupaba la primera posición en migración neta, siendo Estados Unidos el principal destino. Como contraparte a la pérdida de fuerza de trabajo causada por el flujo internacional de gente de países en desarrollo a los más desarrollados está la recepción de remesas en sus hogares de origen. En 2006, México ocupó el segundo lugar mundial en la recepción de éstas, con un total de 23 054 millones de dólares, cifra solamente inferior a la de India.

Datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México 2007 o ENHRUM (<<http://precesam.colmex.mx>>) muestran que el número de emigrantes rurales a Estados Unidos creció continuamente desde la década

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[ayunez@colmex.mx](mailto:ayunez@colmex.mx)>.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México: <[jjmora@itesm.mx](mailto:jjmora@itesm.mx)>.

pasada, superando la cantidad de hogares rurales con migrantes al medio urbano mexicano.

Como en otros países, la gente del campo de México emigra para aumentar su ingreso laboral, así como el de sus familiares en sus lugares de origen, por medio de las remesas. Según la llamada nueva economía de la migración laboral, los hogares rurales receptores de remesas internacionales no sólo las usan para el consumo familiar, sino que también les sirven para enfrentar la falta de crédito y los riesgos propios de las actividades del campo; es decir, para encarar las restricciones impuestas por la presencia de elevados costos de transacción en los mercados financieros que prevalecen en el sector rural del mundo en desarrollo.

La migración internacional de trabajadores tiene efectos positivos y negativos en los lugares tanto de origen como de destino, y en la literatura especializada no hay consenso sobre el resultado final de estos dos fenómenos. Una de las razones que explican el debate es la imposibilidad de separar causas y efectos de la migración, ya que ésta es dinámica y cambiante.

Nuestros estudios cuantitativos de impacto a partir de modelos multisectoriales —de multiplicadores y de equilibrio general— aplicados a los hogares en localidades rurales capturan los efectos directos e indirectos básicos de la emigración internacional, a saber: 1] la pérdida de fuerza de trabajo para las actividades productivas de los hogares y de las comunidades de origen de los migrantes y, a partir de las remesas recibidas, 2] el aumento en el ingreso de los hogares así como en la inversión en dichas actividades. El impacto neto final (o multisectorial) de estos dos procesos opuestos depende del monto y uso de las remesas recibidas, así como de las actividades de los hogares y de la estructura económica de las comunidades de origen de los migrantes. Nuestras estimaciones de impactos muestran que es frecuente que el resultado final neto de la migración internacional sea positivo, sobre todo en los casos en que parte de las remesas son invertidas en actividades productivas; esto último porque la inversión promueve directa e indirectamente la producción de la economía rural local.

Por su parte, estudios econométricos sobre los impactos de la emigración rural de México a Estados Unidos indican que, aun cuando la pérdida de trabajo afecte de manera negativa la producción de los hoga-

res rurales, las remesas contribuyen a disminuir su pobreza y pueden, además, y en el mediano y largo plazos, mejorar la distribución del ingreso en el campo. A su vez, hay evidencia econométrica de que, conforme a las propuestas de la nueva economía de la migración laboral, las remesas no sólo se usan para el consumo cotidiano de los hogares que las reciben, sino que también tienen usos productivos.

No obstante los efectos positivos de las remesas internacionales recibidas por los hogares rurales mexicanos y su crecimiento durante los últimos años, tales impactos no han sido suficientes para reducir continuamente la pobreza en el campo. Asimismo, el elevado crecimiento de la emigración laboral de campesinos al vecino país del norte durante las últimas dos décadas indica que la economía mexicana fue incapaz de ofrecer alternativas de empleo remunerativo a sus habitantes rurales durante el periodo de reformas económicas y liberalización comercial, lo cual contrasta con las expectativas oficiales y en otros círculos de que con estos cambios en las políticas públicas México retomaría la senda del desarrollo, empleando en el mediano plazo la mano de obra desplazada por la reestructuración de su sector agropecuario y rural.

Que no hayan mejorado sustancialmente las condiciones de vida de los mexicanos es, por sí mismo, inadmisibles; también lo es tener que depender de los vaivenes del mercado laboral y de la política migratoria estadounidenses. Ejemplo de lo anterior son las crecientes acciones en contra de los inmigrantes indocumentados de los gobiernos federal y de algunos estados de Estados Unidos, profundizadas a causa de la crisis económica que sufre y la consecuente reducción del monto de remesas que los trabajadores mexicanos envían a su país.

Son entonces necesarias políticas que promuevan el crecimiento y desarrollo de México, una de cuyas consecuencias sería reducir el efecto de los fenómenos que impulsan la emigración del campo mexicano a Estados Unidos. Algunas medidas son relativamente sencillas de aplicar, como la reducción de los costos de transacción del envío de remesas, el impulso de apalancamientos con base en ellas y la promoción del uso productivo de las mismas. Estas tres áreas de oportunidad están estrechamente vinculadas con la intermediación financiera. Impulsar el acceso a cuentas bancarias por parte de los receptores de remesas reduciría los costos de transacción relacionados con tales flujos. Asimismo, usar

más las remesas como medio colateral para proyectos de inversión de los familiares de los emigrantes promovería la realización de proyectos productivos y negocios en el medio rural. Más aún, el acceso al sistema financiero no sólo para los emigrantes y sus familiares, sino también para otros individuos y hogares del sector rural, sería la base para vincular el ahorro de los primeros y el acceso al crédito de los segundos para el financiamiento de proyectos productivos.

Pero la profundización y extensión del impulso al uso productivo de las remesas serán imposibles de realizar si no existe el ambiente requerido para hacer que crezcan los efectos multiplicadores de las remesas. Nos referimos, entre otras cosas, a la necesidad de que las políticas públicas apoyen el desarrollo y la adopción de tecnología adecuada a las condiciones del campo mexicano; a la educación y promoción de las innovaciones aplicables a las actividades agropecuarias y no agropecuarias del sector rural; a la inversión en obras de infraestructura, y al impulso a la comercialización de los productos del campo. Todo ello unido a políticas que promuevan el uso sustentable de los recursos naturales e incorporen en ellas un enfoque descentralizado y territorial.

LAS REGIONES DE MÉXICO  
ANTE LAS MIGRACIONES A ESTADOS UNIDOS

*Gustavo Verduzco Igartúa\**

En México, muchos lugares de origen de los migrantes se han modificado, ya que de haber estado concentrada la emigración hacia Estados Unidos en la zona tradicional de Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas, junto con San Luis Potosí, Durango y Chihuahua, a la lista se añadieron después Guerrero, Oaxaca y la Mixteca poblana. Luego se fueron integrando nuevas zonas de casi todo el país. Sin embargo, no ha sido un patrón común ni homogéneo; los datos muestran que hay variaciones importantes.

Las regiones Occidente y Centro-Norte casi doblan el promedio nacional de 8.7%; en el Noroeste es un poco mayor al promedio, mientras que las regiones Suroeste, Noreste, Oriente Centro-Sur y Sureste tienen proporciones menores. El mayor contraste es entre Occidente (casi dos veces más que el promedio nacional) y Sureste (4.5 veces menos que ese promedio).

En los datos del año 2000 aparecen 97 municipios con un grado de intensidad migratoria “alto”, donde 40% y más de los hogares muestran conexión con el fenómeno migratorio.\*\*

La mayoría de esos lugares (87%) son municipios con menos de 20 000 habitantes, profundamente dependientes de la migración. Sus

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <gverduz@colmex.mx>.

\*\* Este trabajo, en su versión completa, se publicó antes del censo de 2010 y el actual resumen fue escrito cuando apenas se habían dado a conocer algunos conjuntos de datos censales de 2010. El autor ha hecho una revisión general de los datos, que dejan ver que las tendencias regionales no se han modificado en su sentido general. El ritmo parece haber bajado según lo previsto en el trabajo original y se han dado pequeñas variaciones regionales que, sin embargo, no modifican el cuadro general de las tendencias aquí señaladas.

habitantes viven una situación transnacional con interacciones intensas con Estados Unidos; 46% de estos municipios se encuentran en la zona tradicional de migración (Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas). Sobresalen también siete municipios de la Mixteca poblana. Se observa una dispersión de municipios de este tipo en varios estados: uno en Veracruz, tres en Guerrero, 22 en Oaxaca y así aisladamente en otros pocos estados. A diferencia de la zona tradicional, estos últimos son pequeños enclaves de migración intensa en medio de pueblos poco conectados con el fenómeno. En otra categoría de menor intensidad migratoria están aquellos municipios cuyos hogares señalan una conexión con la migración menor a 40% pero mayor a 20%, entre 2.3 y 4.4 veces el promedio nacional. Son 459 municipios, de los que 323 (70%) son también municipios con 20 000 habitantes o menos. De nuevo, la mayor proporción (41%) se encuentra en los estados de la zona tradicional y otro 41% en Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, junto con Puebla, Oaxaca y Guerrero. A diferencia de la categoría migratoria anterior, en 51 de estos municipios (11%) existen algunos centros urbanos de rango menor, como Atlán y Tepatlán, La Piedad, Dolores Hidalgo e Izúcar de Matamoros. Podemos decir que los municipios con actividad migratoria “alta” y “alta media” son en general territorios más rurales que, en algunos casos, tienen algún centro urbano de rango menor, con economías limitadas. En Puebla, la mayor parte de estos municipios se encuentra concentrada en la Mixteca poblana. En cambio, en las demás entidades los municipios en esas categorías se encuentran dispersos. De allí han salido migrantes con trabajos en la agricultura y la construcción.

En la siguiente categoría de migración, “media baja”, es decir, aquellos cuyos valores van de 10 a 19.9% de hogares con actividad migratoria, encontramos municipios con ciudades como las fronteras e incluso algunos de los municipios conurbados de Guadalajara, como Tlajomulco. Asimismo, comprende municipios grandes en población, como Cuiliacán y Morelia y, en un rango menor, lugares como Irapuato, Celaya, Salamanca, Zamora, Lázaro Cárdenas, Zapatlán el Grande y San Juan de los Lagos.

Además, existen municipios que muestran actividad migratoria intensa en un patrón geográfico disperso en varios estados.

En Oaxaca, los datos señalan que los hogares muestran signos de actividad migratoria un poco por abajo del promedio nacional. Con actividad migratoria “alta” y “alta media” hay 98 municipios de los 570, situación que nos dice que el fenómeno no se ha generalizado con esa intensidad en el estado.

En la región Oriente del país, Puebla tiene 45 municipios con actividad migratoria “alta” y “alta media”, pero, a diferencia de otras entidades, la mayor parte se encuentra en el sur de la entidad, incluyendo dos centros urbanos cercanos. En el centro y el norte del estado la actividad migratoria es más bien de baja intensidad, al igual que en el vecino estado de Tlaxcala. El estado de Hidalgo ofrece un promedio de actividad migratoria superior en 2.3% al promedio nacional. Es una entidad de relativa participación reciente en el fenómeno. Ahí la actividad migratoria “alta” y “alta media” tiene lugar hacia el centro y el oeste de la entidad en los municipios del Valle del Mezquital y zonas vecinas. Son 20 municipios que, con excepción del de Ixmiquilpan, tienen una población que va de 5 500 a 31 000 habitantes. Por otra parte, la mitad de los municipios del estado revelan actividad migratoria “baja”.

Veracruz ha llamado la atención por su acelerado proceso migratorio, ya que en pocos años se ha extendido rápidamente por todo su territorio, aunque son pocos los municipios con actividad migratoria “alta” y “alta media”. En estas categorías sólo hay siete municipios, pero en los restantes (85%) la actividad migratoria fue todavía “baja” hasta el año 2010. El Estado de México ofrece un rango de actividad migratoria menor al nacional en casi cuatro puntos y aunque 81% de sus municipios tienen actividad migratoria “baja”, hay 27 municipios con actividad “alta media” y “media baja”. La mayor parte de estos lugares se ubica en la zona sur y occidental de la entidad, varios de ellos en la “Tierra Caliente”, muy próxima al estado de Guerrero. El número promedio de habitantes de esos municipios es un poco mayor de 20 000.

En contraste, en el estado de Morelos la actividad migratoria es más alta que el promedio nacional en cuatro puntos (12.8%) con sólo ocho municipios (24%) con actividad migratoria “baja” (menor a 9.9%), aunque ninguno excede 30%, como sí ocurre en los estados de la zona tradicional en la región Occidente del país. En Guerrero, la proporción de la actividad migratoria de sus ciudades se mostró relativamente alta, ya

que va de 9% en Acapulco, Chilpancingo y Taxco a 21% en Iguala. En el resto, las proporciones se dividen entre “alta media”, “media baja” y “baja”. Los municipios de actividad migratoria “alta” se concentran en las cercanías de la zona sur de los estados de Puebla, Morelos y el Estado de México, una zona aislada de centros urbanos.

Los estados del Sureste (Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) son entidades que han continuado con las proporciones más bajas de actividad migratoria (menores de 2.5%). En Chiapas se dio una gran aceleración del fenómeno migratorio, aunque con cifras bajas. En Campeche, excepto por los municipios de Escárcega y Candelaria, las proporciones de actividad migratoria se muestran todavía muy bajas. En Yucatán son todavía bajas las proporciones de actividad migratoria en casi todos los municipios y tiene siete con números relativamente altos (de 10 a 39%).

El Noreste se encuentra un poco abajo del promedio nacional (6.6%). Coahuila sólo tiene tres municipios con actividad migratoria arriba de 25%; Nuevo León, uno, y Tamaulipas, ninguno, aunque como se reseñó antes sus ciudades fronterizas muestran actividad migratoria relativamente significativa. Es una situación de contraste porque son estados fronterizos y, por ello, más próximos que otros a Estados Unidos, sin embargo, muestran esa situación diversa que señala cierta conexión de sus ciudades fronterizas con la migración, mientras que en el resto de los municipios de la región las proporciones son bajas.

En el Noroeste la situación es contrastante. Las ciudades fronterizas aparecen con mayor conexión con la actividad migratoria. Es el caso en Baja California, Sonora y Chihuahua, mientras que en el resto de los municipios de Baja California Sur, Sonora y Sinaloa (excepto Culiacán) la conexión es en general menor. En Chihuahua, el promedio de la actividad migratoria fue de 10.37% (2.3 puntos arriba del promedio nacional), mientras que en Durango fue de 16%, casi igual que el estado de Guanajuato.

EL ASILO Y LOS REFUGIADOS:  
UNA VISIÓN HISTÓRICA Y CRÍTICA HASTA NUESTROS DÍAS

*Manuel Ángel Castillo\** y *Fabienne Venet Rebiffé\*\**

*Las prácticas históricas de asilo*

La postura del gobierno mexicano de recibir y brindar protección a personas perseguidas procedentes de otros países se remonta al siglo XIX, aunque el marco jurídico en la materia se ha venido desarrollando a lo largo del tiempo. Desde aquella época se ha tratado de distinguir entre “asilo” y “refugio”, aunque en muchos casos se les ha utilizado como sinónimos. Lo importante es el espíritu subyacente a la práctica humanitaria implicada en el derecho de asilo reconocido en instrumentos universales y regionales de derechos humanos.

La experiencia que destacó la postura del Estado mexicano fue la acogida de españoles que debieron salir de su país como consecuencia de la guerra civil, entre 1936 y 1939. En ese momento el marco legal no ofrecía ninguna figura específica para atender este tipo de situaciones; el gobierno mexicano estableció las condiciones para que pudieran permanecer en su territorio e integrarse a la sociedad en razón de sus características y capacidades. Hasta la fecha se reconoce que la experiencia y las contribuciones de todo tipo por parte de los llamados “refugiados españoles” han sido valiosísimas para la sociedad y cultura mexicanas.

Durante la segunda guerra mundial, México recibió algunos refugiados de otras nacionalidades, pero mostró actitudes discriminatorias respecto de algunos grupos. Al mismo tiempo, el Estado mexicano fue

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <castillo@colmex.mx>.

\*\* Directora general del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C.: <fabiennevenet@gmail.com>.

aceptando solicitudes de asilo de perseguidos políticos de la región latinoamericana, dentro del marco de las convenciones americanas que se suscribieron con ese propósito.

A partir del golpe militar en Chile, en 1973, y posteriormente con los conflictos políticos en Argentina y Uruguay, México volvió a enfrentar solicitudes de protección desde el Cono Sur. Se puso a prueba la capacidad de las representaciones diplomáticas; en varias ocasiones debieron responder a las situaciones en los países en conflicto. Para entonces, el marco jurídico nacional había incorporado la figura del asilo y con ello otorgado el respaldo legal para la adopción de medidas específicas, como la documentación necesaria y las facilidades para la integración económica y social. Sin embargo, tratándose de una concesión del Estado, el rasgo predominante fue el uso de un amplio margen de discrecionalidad por parte de las autoridades, basado prioritariamente en decisiones de política interna, más que en una política de Estado.

A finales de la década de 1970, un nuevo fenómeno planteó un desafío no sólo a México sino también al sistema latinoamericano en su conjunto. La crisis generalizada en Centroamérica fue causa de desplazamientos significativos de población, con distintas modalidades; ante esta situación y con base en la experiencia anterior, el gobierno mexicano creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). Sin embargo, dentro de dichos flujos destacó el caso de miles de campesinos guatemaltecos que cruzaron la frontera común —entre 1981 y 1983— en busca de protección, procedentes de las zonas de conflicto armado en donde peligraba su vida y seguridad.

Después de tomar varias actitudes erráticas y gracias a diversas organizaciones y sectores de la sociedad civil, así como de la comunidad internacional, finalmente el gobierno mexicano acordó que su atención corriera a cargo de la comisión recientemente formada. Al mismo tiempo, invitó al Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) para que, a pesar de que México no era parte de la convención y el protocolo respectivos, instalara una oficina en territorio nacional. Durante su estancia, los refugiados contaron con el apoyo de la comunidad internacional y de organizaciones civiles nacionales que se complementaron con recursos oficiales, los cuales se canalizaron y coordinaron por medio de la Comar y el ACNUR. El “retorno colectivo, digno y organi-

zado” de cerca de dos terceras partes del total de refugiados ocurrió entre 1993 y 1999. Aquellos que decidieron permanecer después de esa fecha fueron atendidos mediante un proceso de documentación para facilitar su estancia e integración.

En los años recientes la problemática del asilo y el refugio se ha modificado: su volumen ha disminuido significativamente, mientras que su composición se ha diversificado. Existe una proporción mayor de población extracontinental y una participación de originarios de otros países latinoamericanos y caribeños. Mientras tanto, el régimen jurídico también se ha modificado, después de que en 1990 se incorporó la figura de “refugiado” a la Ley General de Población. No obstante, el reconocimiento y la documentación han seguido ocurriendo en un contexto *ad hoc* y con márgenes de discrecionalidad. Una preocupación en el contexto internacional y que también afecta a México es la necesidad de contar con mecanismos que permitan mantener la política humanitaria de protección ante los denominados flujos mixtos, que involucran a migrantes de diferentes tipos. A este último tema se orientan las líneas de acción que pretende recoger el denominado Plan de Acción de México, con un papel importante de las organizaciones de la sociedad civil.

### *El marco jurídico del asilo y el estatuto de los refugiados*

Los países latinoamericanos desarrollaron a partir de 1928 un sistema latinoamericano sobre el asilo. Durante la crisis centroamericana, la Conferencia de Cartagena emitió la declaración del mismo nombre en la que se amplió la definición de refugiado, la cual fue adoptada en 1990 por el Legislativo mexicano para incorporarla en la Ley General de Población, vigente desde 1974 y que requirió la emisión de un nuevo reglamento.

En el año 2000 México ratificó la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas, lo cual exigió una nueva modificación al reglamento de la ley para establecer el procedimiento de reconocimiento. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que esos cambios no han sido suficientes para superar las tensiones en la distinción entre migrantes y refugiados, así como las discrecionalidades persistentes.

### *Desafíos a futuro*

La visión retrospectiva muestra que México ha transitado por un proceso de regularización de sus capacidades jurídicas e institucionales para enfrentar los requerimientos de protección y asistencia humanitaria implícitos en las figuras del asilo y el refugio. En general, ha ratificado los principales instrumentos del derecho internacional en la materia; sin embargo, aún resta un trabajo de adecuación del marco jurídico y normativo para que la legislación interna guarde coherencia con dicho esquema.

Recientemente, el Legislativo aprobó la Ley de Refugiados y Protección Complementaria —cuya reglamentación está pendiente—, con lo que se propone separar el marco legal para las poblaciones necesitadas de protección internacional del de otros tipos de migrantes. Sin embargo, una modificación de esta naturaleza entraña un ejercicio de compatibilidad con la nueva Ley de Migración —también recientemente aprobada— y su reglamento, así como el establecimiento de medidas que, en la práctica, garanticen el respeto a principios fundamentales, como el de “no devolución”, el debido proceso, seguridad y legalidad, el acceso a información oportuna y clara, la participación en el procedimiento al que se está sujeto, el derecho a recibir asesoría o defensa legal gratuita y a conocer su expediente, entre otros. Más allá de esos elementos básicos, la política debe prever las acciones necesarias para promover la conveniente integración económica, social y cultural, incluyendo las vías para facilitar otro estatus como la naturalización, tanto de los refugiados como de sus familias.

MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, REMESAS  
Y DESARROLLO REGIONAL: TRINOMIO PERMANENTE

*Jesús Arroyo Alejandre\**

Este trabajo sostiene que las remesas se utilizan sobre todo en el gasto familiar y que la migración es parte del análisis regional; se refuta que las remesas tengan gran potencial productivo en los lugares de origen de los migrantes, pues sus efectos ocurren principalmente en localidades que centralizan la funcionalidad socioeconómica regional.

En la década de 1920, México y Estados Unidos se interesaron en cuantificar y conocer la distribución de migrantes en el país de destino y los efectos en los lugares de origen. Se estima que desde el estallido de la Revolución hasta la Gran Depresión emigraron 917 167 personas en busca de mejores salarios, aventuras o escapando de la inestabilidad política; este 9% de los trabajadores mexicanos proporcionó al país 10 millones de pesos anuales. Estados Unidos necesitaba trabajadores y México los tenía, con lo que coexistieron factores de expulsión y atracción. Para los estadounidenses las remesas representaban pérdidas, para los mexicanos, una paga escasa. Estas opiniones persisten. Gamio vio que regresaban con ropa, camas y colchones, utensilios de cocina metálicos, sillas, fonógrafos, animales e implementos agrícolas, y al trazar la geografía de la migración se demostró que procedían sobre todo de la Mesa Central (Guanajuato, Michoacán Jalisco) y de la Mesa del Norte.

Según Santibáñez, en 1929 vivían en Estados Unidos 1 400 000 mexicanos, nacidos en México y descendientes de mexicanos, es decir, casi 10% de una población nacional de unos 15 millones. Era una “hemorragia”. Si en 1930 había un millón y medio, “dentro de tres genera-

\* Profesor del Departamento de Estudios Económicos y Regionales-Ineser, Universidad de Guadalajara: <jesuarr@cucea.udg.mx>.

ciones serán 15 millones”. Trabajaban en el campo, los ferrocarriles, la construcción y los servicios; los de “clase superior” eran dependientes, músicos, artesanos, sastres, impresores, peluqueros, comerciantes, médicos, extras de Hollywood.

Taylor comenzó en 1933 en Jalisco el estudio de caso de comunidades de origen de migrantes. Otros estudiosos de localidades rurales y semiurbanas confirmarían sus hallazgos en uso de remesas, reintegración al lugar de origen y motivos para emigrar.

Estos estudios se hicieron antes o a raíz de la Gran Depresión, después se deportó a medio millón de personas, entre 1929 y 1939. También disminuyó la literatura migratoria hasta los setenta. En esta segunda época se decía poco del desarrollo local y regional, y del efecto de las remesas en localidades y regiones. Se cuantificó en 4 646 199 mexicanos el saldo del Programa Bracero, vigente de 1942 a 1964.

En los setenta, Bustamante estudió la explotación de migrantes y la indiferencia del gobierno mexicano; Cornelius analizó las causas de la migración y otros temas en comunidades rurales y semiurbanas. Para él, la migración respondía a las condiciones del lugar de origen y no a las del destino. Alba revisó sus causas en México, en el marco del modelo de sustitución de importaciones. La solución sería que el gobierno creara empleos bien remunerados en los lugares de origen y avanzara en el reparto de tierras, la construcción de obras de riego y el mejoramiento en infraestructura.

En los ochenta, Winnie cuantificó la migración indocumentada. Díez-Canedo no consideraba confiables las estimaciones de indocumentados; éstas y las de remesas estaban sobreestimadas. Creía que el campo expulsa mano de obra no capacitada, que no era empleada en la ciudad y por ello debía emigrar.

Cornelius opinaba que parte de las remesas se invertían en negocios, compra de equipo agrícola y ganado, con efecto multiplicador en ciudades cercanas. Arroyo y Papail corroboraron que las remesas se invierten principalmente en centros urbanos. Para Arroyo, De León y Valenzuela los centros “nodales” con base económica de crecimiento autosostenido retienen población y desalientan la migración. Massey *et al.* decían que ésta debe estudiarse desde diversas perspectivas. Lozano Ascencio, quien estudia las remesas en sus fuentes y montos, cree que

son asunto familiar y que los gobiernos carecen de autoridad para decidir cómo se han de gastar.

La información de encuestas en México y Estados Unidos permite constatar que persisten situaciones y tendencias observadas por Gamio, Taylor y Santibáñez, como la proporción de personas de origen mexicano en ese país en relación con la población total de México y de remesas respecto del PIB mexicano y, por supuesto, las redes internacionales de parentesco y amistad.

Desde 2001, la política inmigratoria estadounidense se enfocó en la seguridad nacional; Estados Unidos reforzó su frontera con personal y alta tecnología, y aplica más rigurosamente la ley para evitar la inmigración indocumentada.

De 1970 a 2007, los mexicanos en Estados Unidos pasaron de 879 000 a 11.7 millones. En los noventa aumentaron en un promedio de 492 000 cada año. Por la crisis de 2008, los que regresaban aumentaron y disminuyó la emigración. Según Passel y Cohen, de marzo de 2007 a marzo de 2008 los indocumentados disminuyeron de 12.4 a 11.9 millones. De 2006 a 2009 la tasa de migrantes internacionales disminuyó de 14.6 a 6.2 por cada mil habitantes. Las remesas tuvieron su punto de inflexión en 2008.

Las inversiones externas al sistema económico donde se hacen tienen efectos multiplicadores en el PIB, como las remesas en localidades receptoras. Los bienes y servicios que compran benefician a las localidades que los producen y distribuyen. Sus tres usos han sido tradicionalmente la manutención familiar, compra de implementos agrícolas o de inmuebles y la inversión, pero se sobredimensiona su potencial productivo.

De acuerdo con el análisis migratorio, la distribución de las remesas determina su importancia en cada municipio y región. Aumentan poco en Jalisco, Zacatecas, Michoacán, San Luis Potosí y el Distrito Federal; en el norte y sureste, excepto Campeche, su crecimiento es alto y muy alto. En las primeras entidades, por la interacción económica con Estados Unidos y la migración; en las segundas, también por el estancamiento. Tienen importancia en las regiones Pacífico, Occidente, Centro y Sur por el reacomodo productivo tras la apertura comercial, una economía productora de frutas y hortalizas, la industria maquiladora y

de autopartes, y la inversión extranjera directa. Se cree que hay una relación entre marginación y volúmenes de remesas en regiones pobres y marginadas, pero pocos municipios la presentan. Algunos estados tienen abundantes remesas y baja marginación, como Sonora, Coahuila, Zacatecas y Jalisco.

El estudio de la migración utilizando la teoría general de los movimientos es adecuado para flujos de salida de unidades de un grupo particular a otro, el flujo de salida total y el total del flujo de entrada. En la migración, los grupos son las regiones y las unidades son los individuos, además es causada por cambios en los patrones de desarrollo socioeconómico de localidades que integran regiones, por factores de atracción, retención y más inversiones productivas.

Las remesas gastadas en localidades y pequeñas ciudades benefician a regiones funcionales, como la zona metropolitana de Guadalajara, y urbes de segundo orden en la jerarquía urbana, como León, Aguascalientes y Zacatecas. Las invertidas en negocios respaldan la economía local en función de su integración funcional y socioeconómica.

Conviene estudiar la migración como parte del análisis regional, respecto a cambios en patrones territoriales y procesos que la determinan. Con ello se exploran en su debida dimensión las causas socioeconómicas de los flujos migratorios y los impactos de la interacción de migrantes y lugares de origen, en economías locales, regionales y nacionales. De esta manera es posible fundamentar políticas de desarrollo local y regional para influir en los flujos migratorios internos y hacia Estados Unidos.

Migración y remesas presentan comportamientos cíclicos por crisis y auges de las economías de ambos países. Estados Unidos necesita mano de obra indocumentada, pero su sociedad rechaza a los mexicanos. En México, a menor migración menos remesas, en perjuicio de centros nodales de regiones con tradición migratoria. Pero ni éstas ni las localidades semiurbanas pueden apostar a la migración como fuente de recursos económicos permanente. Todo indica que ya no será la válvula de escape de México para el desempleo, el subempleo y la falta de oportunidades de movilidad social.

¡QUIÉN SABE QUÉ SERÁ ESE NORTE!  
MUJERES ANTE LA MIGRACIÓN MEXICANA  
A ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

*Gail Mummert\**

Con la exclamación: “¡Quién sabe qué será ese Norte!” una campesina michoacana expresó hace dos décadas la angustia, los temores y el asombro que embargan a millones de mujeres mexicanas involucradas en fenómenos migratorios internacionales. El presente balance retrospectivo y prospectivo de nuestros conocimientos abarca las vivencias de mujeres migrantes que se dirigen “al Norte”, así como de las esposas de migrantes que permanecen en territorio mexicano. Las que se van y las que se quedan no forman dos conjuntos estáticos, pues una misma mujer puede transitar entre una categoría y otra a lo largo de su vida, incluso varias veces, acumulando diversas experiencias vitales y perspectivas sobre “ese Norte”.

Con una selección representativa de los estudios migratorios publicados en Estados Unidos, Canadá y México, se captan las influencias mutuas, sinergias y el desarrollo paralelo de enfoques y debates entre especialistas que se desplazan en América del Norte. Se reconoce la naturaleza politizada del tema migratorio entre Estados-nación (al igual que con el tema de género); por ello no es sencillo calibrar los efectos de determinadas políticas o prácticas. Es imposible establecer universalmente ganancias y pérdidas para hombres y mujeres, o costos y beneficios para los migrantes, pues las vivencias de los fenómenos y procesos migratorios de millones de familias mexicanas son variadas, ambiguas, contradictorias e inciertas. Participar en la migración no implica automáticamente un empoderamiento femenino.

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Antropológicos, El Colegio de Michoacán: <[gmummert@colmich.edu.mx](mailto:gmummert@colmich.edu.mx)>.

Una sucinta reconstrucción histórica de la investigación sobre las mujeres ante el fenómeno migratorio revela la creciente diversificación e interdisciplinariedad de los enfoques teórico-metodológicos, así como el surgimiento y mayor visibilidad de ciertos fenómenos sociales. Las posiciones teórico-metodológicas individualistas, ancladas en la herencia positivista, cedieron el paso al constructivismo social que ubica a dichos individuos como miembros de grupos domésticos, etnias, comunidades y otras colectividades; también privilegia enfoques interpretativos de experiencias diversas de los actores sociales. Destaca la contribución de investigadores (abrumadoramente mujeres) comprometidos con el análisis de las situaciones que atañen a las migrantes. La teorización de los vínculos entre migración y género demostró que las ideologías de género abarcan las prácticas, identidades e instituciones involucradas en flujos migratorios, y que las relaciones de género son relaciones de poder que moldean procesos migratorios.

### *Diagnóstico*

Identificamos seis debates medulares en torno a las causas y consecuencias de las variadas modalidades de participación de las mujeres en el fenómeno migratorio Sur-Norte. Estos motivos y efectos son entendidos de manera diferente, dependiendo de escalas de análisis y de la agenda política de quienes plantean las preguntas.

*¿Qué tienen de específicos los tipos de migrantes femeninos, sus motivos y sus redes?* Aunado a la apuesta que comparten con los hombres de mejorar el nivel de vida familiar, las migrantes desean sacudirse formas patriarcales opresivas de control social, como la subyugación de la nuera a sus suegros, sustentada por un guión cultural del derecho de éstos de disponer de mano de obra gratuita. Consideradas típicamente como dependientes que siguen los pasos de sus hombres en un proyecto de reunificación familiar, las migrantes se han servido de las redes establecidas por parientes y paisanos hombres o han recurrido al apoyo de parientes mujeres, tejiendo así redes exclusivamente femeninas. Estas últimas son activadas sobre todo por migrantes autónomas: la soltera o alguna vez

unida pero actualmente sin hombre, ya sea separada, abandonada, divorciada o viuda.

*¿Qué cambios son propiciados en las relaciones de género por la participación de hombres y mujeres en la migración?* En este debate —el más contencioso de los seis— las migrantes han tendido a ser reconocidas como punta de lanza de cuestionamientos acerca de las desigualdades de género. Al convertirse en generadoras de ingresos, incrementan su autoestima así como su capital social y simbólico, lo que les permite negociar relaciones de género menos desiguales y lograr mayor participación en la toma de decisiones familiares. De hecho, el temor a “perder estas conquistas” se ha convertido en una razón de peso señalada por las migrantes para quedarse a vivir en el Norte y no aceptar el retorno al terruño. Pero, por otra parte, la ida al Norte puede desembocar en un paradójico reforzamiento del patriarcado y de la subyugación para las mujeres, al disolverse las redes de apoyo femeninas y predominar el aislamiento social. La conclusión es ambivalente: en algunos casos se dan cambios profundos en las relaciones de género; en otros, resignificaciones de éstas. Paulatinamente, este debate se ha reubicado en términos de identidades e ideologías de género. Se ha explorado cómo se relacionan los procesos migratorios con la construcción sociocultural de identidades femeninas, insertas en jerarquías de poder, privilegio y disputas por la hegemonía.

*Cuando migra la mujer, ¿cómo renegocian y reorganizan las labores reproductivas y productivas los miembros del grupo familiar?* Cuando migran ambos esposos es común que la mujer consiga un empleo remunerado, justificado por la necesidad de contar con dos fuentes de ingresos. Aunque las tareas domésticas siguen siendo consideradas “propias del sexo femenino”, con el tiempo las migrantes suelen involucrar a sus maridos en algunas labores. Si migra la mujer sola, se activa la solidaridad femenina: recurre a parientes femeninos para suplirla en sus labores domésticas.

*En tanto madre de familia encargada de las labores cotidianas de cuidado y crianza del grupo, ¿cómo afronta la carga adicional de responsabilidades y la incertidumbre económica y psicológica que caracteriza su vida?* En ausencia del marido, debe incursionar en actividades culturalmente codificadas como masculinas, compaginando el ser buena “madresposa” con

nuevos entendimientos de qué se trata ser trabajadora y proveedora. La frase socorrida “ahora soy hombre y soy mujer” expresa elocuentemente este difícil tránsito.

*Como proveedora, ¿se convierte en jefa de hogar de facto?* Aun cuando en los hechos la mujer asuma nuevas tareas propias de una jefa, existe poco reconocimiento social de su aporte económico y sus labores. En este sentido, tiene la responsabilidad pero no la autoridad.

*Como cónyuge, ¿cómo enfrenta la vivencia ambigua de la separación física prolongada e incierta de su pareja?* Ante reordenamientos de dinámicas matrimoniales y familiares, la noción de “conyugalidad a distancia”, forjada en circuitos migratorios transnacionales, permite explorar nuevas modalidades de convivencia y muchas fuentes de tensiones para parejas: aumento de responsabilidades de la mujer, temores de infidelidad, formas inéditas de poliginia, maltrato físico y abandono del marido.

### *Propuestas de acción*

Es esencial establecer una agenda de investigación-acción que incorpore las ideologías de género al análisis y cuestione los fundamentos del actual orden social que coloca a mujeres, niños y ancianos en situaciones de mayor vulnerabilidad que a los hombres. Se recomienda:

1] Identificar —junto con las familias migrantes— sus problemáticas prioritarias, en vez de suponer *a priori* que determinada situación constituye para ellos “un problema” que requiere una “solución”.

2] Detectar las distintas vivencias (según las relaciones de poder reflejadas por género, generación, clase, raza o etnicidad) de problemáticas migratorias y calibrar resultados imprevistos de intervenciones por parte de instancias gubernamentales y no gubernamentales.

3] Implementar acciones preventivas y curativas para reducir los altos niveles de incertidumbre y los riesgos emocionales y de salud que muchas familias migrantes enfrentan cotidianamente.

4] Crear alianzas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales para lograr una efectiva coordinación interinstitucional e in-

tersectorial de programas de atención a familias migrantes. Evaluar esfuerzos puestos en marcha en el ámbito federal y en los estados de la República con altos índices de emigración y replicar los más exitosos.

5] Concientizar al público en general acerca de la problemática que enfrentan las familias migrantes para evitar su estigmatización.

MIGRACIONES INDÍGENAS MEXICANAS A ESTADOS UNIDOS:  
UN ACERCAMIENTO A LAS ETNICIDADES TRANSNACIONALES

*Laura Velasco Ortiz\**

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la construcción de etnicidades transnacionales a raíz de la migración de indígenas mexicanos a Estados Unidos. Los cambios observados en los últimos 20 años en las identidades indígenas como consecuencia de la migración internacional señalan la existencia de adscripciones de distintos niveles: locales, étnicas y nacionales que mezclan las configuraciones étnicas de México y Estados Unidos.

*Las configuraciones étnico-nacionales:  
México y Estados Unidos*

La configuración étnica es definida como la constelación de categorías sociales con orígenes históricos distintos y con relaciones sociales jerarquizadas en el marco de Estados nacionales específicos. La etnicidad transnacional supone dos configuraciones étnicas que afectan las pautas de adscripción étnica de los inmigrantes indígenas. La primera es la del Estado mexicano, enraizado en la conquista y colonización europeas con la persistencia de grandes poblaciones originarias y el proceso de mestizaje biológico y cultural. La segunda es la configuración étnica de Estados Unidos, asentada en la colonización inglesa con el casi exterminio de los indios americanos, el traslado forzado de enormes contingentes de población originaria de África y las migraciones masivas del siglo XIX y XX. Ambas configuraciones tienen una expresión ideoló-

\* Investigadora del Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte: <lvelasco@colef.mx>.

gica diferente. En la primera, la ideología del mestizaje y en la segunda, la ideología nativista. Ambas enmarcan los procesos de etnización de los inmigrantes indígenas, definidos por los mecanismos y las estrategias de agencia ligados a la reelaboración de la identidad étnica, por medio de los cuales sucede una síntesis de las adscripciones étnico-raciales de origen y destino con expresiones en lo práctico y discursivo.

*Migraciones indígenas y procesos de etnización transnacional:  
purépechas, nahuas y mixtecos*

En el estudio de la migración internacional en general, y de la mexicana en particular, existe aún una tendencia dominante a utilizar las clasificaciones del propio Estado, como campesinos o mexicanos, o latinos e hispanos, con lo que se oscurece la distinción de las corrientes migratorias subnacionales, como es el caso de los indígenas mexicanos. Sin embargo, existen diversas referencias históricas sobre la participación de los indígenas en el Programa Bracero de la primera mitad del siglo xx. Los casos más documentados los de los purépechas, nahuas, zapotecos y mixtecos. Con base en los diversos estudios y fuentes estadísticas recientes, como la Encuesta de Migración Internacional en la Frontera Norte (EMIF), se sabe que existe un patrón diferenciado en las migraciones indígenas respecto de las no indígenas en su forma de reorganización comunitaria, en las rutas migratorias dominantes (como la frontera oeste) y en su asociación con mercados de trabajo específicos en los lugares de destino, particularmente con los agrícolas y los de servicios. También está documentado el efecto de estas migraciones indígenas en las configuraciones étnicas en Estados Unidos, por medio de la aparición de nuevas categorías étnicas en las fuentes estadísticas de administración estatal, como es el caso de la categoría “indio hispanoamericano”.

A continuación son presentados los casos de los purépechas, nahuas y mixtecos, los cuales fueron elegidos por representar distintas expresiones de identidad y tiempos diferenciados de migración internacional; el orden de presentación de los casos sigue un criterio cronológico de la migración de cada grupo a la vez que la complejidad de movilización política que cada uno representa.

El caso de los purépechas muestra una etnización que se produce en el encuentro, del lado mexicano de la frontera, con otros indígenas organizados en México y Estados Unidos. Este proceso podría ser calificado como instrumental en la medida que las formas organizativas predominantes son de carácter local y su adscripción como purépechas y como indígenas se produce como un instrumento de intermediación y de gestión de recursos con los gobiernos locales, principalmente con los de destino y, en menor medida, con los de origen. La constitución como sujeto indígena —purépecha— es distinta de cada lado de la frontera. Mientras que del lado mexicano opera esta instrumentalización de lo purépecha, del lado estadounidense parece funcionar más la adscripción como michoacanos. La política local municipal del lado mexicano, la que distingue a los indígenas como grupos vulnerables, está funcionando como un motor de etnización importante, en tanto que del lado estadounidense la política transterritorial del gobierno estatal (Michoacán) los distingue como michoacanos, y la política del gobierno del lugar de destino los distingue por su origen nacional.

Los nahuas del Alto Balsas presentan un caso de etnización basada en la ritualidad antes que en las formas asociativas *per se*, con la reivindicación de la adscripción al linaje familiar y a la comunidad local. Esta ritualidad ha permitido la reproducción de la comunidad local en condiciones de movilidad y asentamiento en distintos lugares de México y Estados Unidos, sin crear formas asociativas autonombradas nahuas, como en el caso de los mixtecos y purépechas. Este proceso de reconstitución de la identidad se basa en la conciencia práctica de los rituales familiares y comunitarios, y en la objetivación de la experiencia migratoria en productos culturales, como las pinturas de amate, pero no en una conciencia discursiva como indígenas o como nahuas.

Los mixtecos de Oaxaca han servido como modelo de etnicidad transnacional basada en la formación de organizaciones étnicas y panétnicas con una práctica y un discurso como indígenas transnacionales. Su proceso de etnización muestra tintes claramente localistas, pero a la vez étnicos como mixtecos e indígenas en un contexto nacional y transnacional, con una visión que combina lo instrumental con lo cultural —en una reconstrucción esencialista y crítica de su propia etnicidad. Existe una conciencia práctica y discursiva de reivindicación étnica en el

doble sentido, como pueblo mixteco y como indígenas mexicanos y a la vez “americanos”.

En cada caso existe una idea de comunidad que guía las acciones colectivas: la familia, como linaje amplio, la localidad o el pueblo. La categoría de indígena parece asociarse con la mirada de los otros en una relación de dominación, como puede ser con los distintos agentes estatales, pero a la vez también surge en las relaciones de resistencia al constituir fuentes de alianza entre distintas denominaciones étnicas de uno y otro lado de la frontera.

Con este escenario, las políticas de diferenciación y diversidad cultural enfrentan el reto de redefinir los modelos nacionales con los que operan y la necesidad de diseñar modelos, conceptos e instrumentos de orden transnacional y transfronterizo para establecer políticas que atiendan las poblaciones subnacionales migrantes y sus reivindicaciones de adscripción de identidades múltiples. La directriz de generar políticas cada vez más diferenciadas en términos culturales podría ampliarse a la de conceptualizar modelos transnacionales de intervención.

LA INTEGRACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS MEXICANOS  
EN ESTADOS UNIDOS, 1980-2005: EXPERIENCIA Y PROSPECTIVA

*Silvia E. Giorguli Saucedo\* y Paula Leite\*\**

En la actualidad, la interacción y eventual integración de los migrantes sigue siendo materia de amplios debates en los países receptores y, según el caso, ha desembocado en el diseño de políticas más o menos favorables para la movilidad humana, el asentamiento permanente y la integración o exclusión de las poblaciones migrantes. En el caso de los procesos migratorios México-Estados Unidos, su historicidad, la contigüidad geográfica, su masividad y el intenso y continuo intercambio que éstos facilitan le dan a los procesos de integración cultural y socioeconómica de los mexicanos rasgos particulares frente a las experiencias de migrantes de otras regiones.

Al igual que la historia de la relación bilateral entre ambos países, las experiencias de integración de los mexicanos que deciden vivir en Estados Unidos han sido ambiguas y contradictorias. Si bien existen historias de integración exitosas, que se reflejan en una movilidad social ascendente o en reconocimientos a sus aportes o logros en diversos ámbitos, al sopesarlo en lo general, los mexicanos en Estados Unidos enfrentan mayores obstáculos para integrarse socioeconómicamente que otros migrantes. Así lo reflejan los rezagos educativos —que se transfieren también a los hijos de los migrantes—, la elevada presencia de mexicanos en empleos de baja calificación y la alta prevalencia de hogares mexicanos que viven en pobreza en Estados Unidos. Sin duda, la elevada proporción de mexicanos indocumentados, la falta del dominio del inglés y la baja escolaridad comparada con la de otros grupos de inmigrantes definen y reproducen en gran medida la posición de des-

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[sg Giorguli@colmex.mx](mailto:sg Giorguli@colmex.mx)>.

\*\* Consultora independiente: <[pruca@hotmail.com](mailto:pruca@hotmail.com)>.

ventaja de los mexicanos que viven en Estados Unidos. ¿Qué podemos esperar en cuanto a la situación y la integración socioeconómicas de los mexicanos en Estados Unidos en el contexto actual?

*El perfil cambiante  
de la población mexicana en Estados Unidos*

Durante las últimas décadas se mantuvo el incremento en la población mexicana, de manera que, en 2009, 11.5 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos. Este aumento se vio acompañado por una mayor permanencia de los migrantes en dicho país como respuesta a las políticas migratorias restrictivas, un incremento en la migración familiar y una mayor heterogeneidad en los perfiles de los migrantes (en cuanto a edad, sexo y educación). A la par y en respuesta a la demanda de trabajadores extranjeros a escala nacional por parte del mercado laboral estadounidense, la migración mexicana se expandió a nuevos destinos dentro de dicho país.

En la segunda mitad de la década pasada se observa un cambio en los patrones de movilidad entre México y Estados Unidos, dándose un proceso de estancamiento en el volumen de la población mexicana en aquel país. La principal razón es la reducción significativa del flujo de inmigrantes durante los años de la crisis económica. Asimismo, datos recientes sugieren un aumento en el retorno de mexicanos a su país de origen. Es muy pronto para afirmar en qué medida esta disminución en los flujos de entrada y el aumento en el retorno de mexicanos se consolidarán como una tendencia permanente o responden a la coyuntura política y económica actual. Como sea, las tendencias en la migración y los perfiles sociodemográficos de los mexicanos en Estados Unidos son importantes para entender los retos en los procesos de integración socioeconómica.

*Mayor escolaridad de los mexicanos  
pero mayor segregación salarial y ocupacional*

Desde la perspectiva de que los procesos de integración de las poblaciones inmigrantes dependen de quién, cómo, dónde y adónde migra, no

resulta extraño que aquéllos con más capital educativo o que tienen la ciudadanía estadounidense presenten índices socioeconómicos más favorables que los de más bajo nivel de escolaridad o que se encuentran en una situación irregular. Si bien la composición de la población mexicana en Estados Unidos se ha complejizado con el tiempo, han predominado los crecientes contingentes de migrantes poco calificados que, con “independencia” de las leyes migratorias, responden y satisfacen las necesidades de mano de obra en las ocupaciones de baja remuneración y de mayor precariedad laboral. La escolaridad de los migrantes mexicanos se ha incrementado durante los últimos 30 años; sin embargo, un dato desalentador es que la mejor posición de los migrantes mexicanos en cuanto a capital humano no ha tenido la correspondencia esperada en la (menor) incidencia de la pobreza. Asimismo, su condición socioeconómica parece haberse deteriorado con el tiempo, toda vez que ha disminuido su participación relativa en empleos calificados, ha aumentado su peso en las ocupaciones más precarias y se han incrementado las brechas salariales. La distancia respecto de la población estadounidense en términos socioeconómicos ha aumentado, incluso entre aquellos mexicanos que llegaron muy jóvenes a Estados Unidos, tienen mayor dominio del inglés y una situación regular en dicho país.

*Perspectivas de integración en un contexto de crisis económica  
y de un ambiente restrictivo y hostil ante la migración*

El contexto actual no es muy favorable para los procesos de integración de la población mexicana en Estados Unidos. Persisten las barreras estructurales que mantienen e incluso incrementan las desventajas socioeconómicas de la población mexicana en ese país. Entre ellas están la polarización ocupacional y salarial, la prevalencia de un componente de discriminación racial y el limitado acceso a servicios sociales para la población en general, pero en especial entre los migrantes. A esto se suma la contracción de la economía y el ambiente de criminalización de la migración indocumentada en varias comunidades estadounidenses. Esto último se ha reflejado en más vigilancia en los lugares de trabajo, menos acceso de los migrantes a programas sociales e incluso la imple-

mentación de leyes que limitan su derecho al uso de servicios de salud y el acceso a la educación superior. El aumento de las deportaciones incrementa la situación de vulnerabilidad de los migrantes mexicanos y sus familias y, por tanto, limita las opciones de una mejor integración socioeconómica.

A pesar de este panorama adverso para los inmigrantes en Estados Unidos, es posible aventurar que la demanda de mano de obra inmigrante persistirá en las siguientes décadas, en parte debido al proceso de envejecimiento en dicho país, la jubilación de la generación de los *baby-boomers* en las décadas siguientes y el aumento en la demanda de trabajadores de servicios que atiendan a la población adulta mayor.

### *Desafíos futuros*

Cuando se compara con los nativos blancos, los indicadores de integración de los mexicanos hablan, más bien, de una suerte de proceso inverso (¿desintegración?), al incrementarse con el tiempo las brechas socioeconómicas. Aun cuando disponen de competencias especializadas, su éxito laboral se encuentra también supeditado a los estereotipos respecto del “trabajo mexicano”, entendido como poco calificado y de bajo valor monetario. La inadecuada valoración de la migración mexicana en Estados Unidos contribuye a retroalimentar la extendida percepción de los inmigrantes mexicanos como un problema social, el cual ha sido capitalizado por los segmentos políticos y sociales más conservadores de ese país. Ante este escenario, se proyecta la posible reproducción de la integración inadecuada de las generaciones futuras de migrantes.

La irregularidad constituye el principal inductor de la exclusión y la principal barrera para la adecuada integración de la población mexicana en el vecino país del norte. La ampliación de los canales legales de migración y la creación de una sociedad acogedora que reconozca los beneficios de la inmigración y de la diversidad cultural constituyen desafíos que interpelan de manera directa a Estados Unidos. Sin embargo, no se avisa a corto plazo un consenso político en torno a una reforma migratoria acorde con estos retos. Ello obliga al gobierno de México a asumir un papel más activo y propositivo en estos renglones. Es decir,

las modalidades en que se procesa la migración y las condiciones de integración socioeconómica de los migrantes en Estados Unidos pueden ser, desde ahora, objeto de política pública por parte del gobierno mexicano.

Experiencias internacionales, como la filipina, son reveladoras de los beneficios y del margen de maniobra que pueden tener los países de origen en el manejo de la migración laboral. En concreto, el Estado mexicano podría desarrollar acciones de política enmarcadas en tres grandes líneas estratégicas: 1] diversificar las posibilidades de migración laboral legal de carácter temporal; 2] mejorar los términos de la migración temporal dentro de los esquemas vigentes (visas H-2A); 3] mejorar las condiciones de vida y laborales en Estados Unidos. En el caso de la migración México-Estados Unidos, donde no existe apertura para un manejo compartido del fenómeno, es probable que los alcances de dichas medidas no sean idóneos; sin embargo, sí tienen el potencial de significar una mejoría sustantiva en relación con el *statu quo* actual.

FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA NORTE:  
DINAMISMO Y CAMBIO SOCIAL

*Rodolfo Cruz Piñeiro\**

La frontera norte de México es un espacio geográfico que en las últimas décadas se ha diferenciado del resto del país porque de él emergen oportunidades para el desarrollo, así como grandes retos de gestión. Se ha caracterizado por su dinamismo económico, acelerado crecimiento demográfico, crecimiento urbano anárquico y, últimamente, por una creciente inseguridad y violencia pública. Aquí confluyen grupos sociales heterogéneos provenientes de diversas regiones de México y de algunos países centroamericanos, ya que la frontera norte es considerada un lugar donde pueden encontrarse mejores oportunidades de vida.

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar la dinámica migratoria en la frontera norte de México y los cambios que han experimentado sus ciudades. Para ello primero se describe su crecimiento demográfico, ofreciendo un panorama general del crecimiento de la región y de las principales ciudades fronterizas. Después se analizan los distintos flujos migratorios que ocurren hacia y desde estas ciudades, destacando los movimientos migratorios de mayor relevancia. Se muestran y analizan los principales lugares de origen de los migrantes, los cambios en los patrones migratorios, la distinción entre los migrantes que tienen la expectativa de cruzar hacia Estados Unidos y aquéllos cuyo destino es alguna de las ciudades fronterizas mexicanas.

El crecimiento poblacional de los estados del norte de México se explica principalmente por el desarrollo acelerado que han experimentado las ciudades localizadas en la línea fronteriza. Los municipios con mayor volumen poblacional son los que han presentado un incremento

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte: <[rcruz@colef.mx](mailto:rcruz@colef.mx)>.

más alto, como Tijuana y Ciudad Juárez. La concentración poblacional, así como la movilidad poblacional entre ambos países, se observa de manera más intensa en seis grandes áreas o microrregiones urbanas: Brownsville-Matamoros, MacAllen-Reynosa, Laredo-Nuevo Laredo, El Paso-Ciudad Juárez, Calexico-Mexicali y San Diego-Tijuana.

La migración hacia las ciudades fronterizas se dio de manera muy acelerada a partir de la década de 1990. Grandes flujos de migrantes han arribado a estas ciudades desde distintas regiones y ciudades de México y, en menor grado, provenientes de otros países de Centro y Sudamérica.

A raíz de la crisis económico-financiera en Estados Unidos, a finales de 2007, el flujo total de migrantes hacia el norte disminuyó de 2.08 millones a 1.59 millones de desplazamientos. La caída más fuerte se registró en el flujo de migrantes internacionales, el cual pasó de 1.18 millones de desplazamientos a 735 000, mientras que el flujo migratorio hacia la frontera norte pasó de 902 000 a 835 000.

Por otro lado, los migrantes que deciden establecerse en la frontera generan una carga constante para las ciudades fronterizas. Algunos migrantes con “suerte” podrán encontrar empleo en la industria maquiladora o en otra actividad económica de la ciudad; sin embargo, tendrán problemas para hallar una vivienda decente donde vivir.

El flujo de migrantes hacia la frontera norte de México continúa siendo mayoritariamente masculino. No obstante, se ha dado en los últimos años un incremento importante en la participación de las mujeres. Puede hablarse de una feminización de los flujos migratorios mexicanos hacia la frontera norte y hacia Estados Unidos.

Por otro lado, la edad promedio de los migrantes se ha incrementado en los últimos 15 años. Se observa un incremento de 5.5 años en el promedio de edad durante el periodo 1993-2008 (con un promedio de 32 años de edad). Asimismo, los años de escolaridad de estos migrantes hacia las ciudades fronterizas y, en general, hacia el norte también han ido aumentando.

La repatriación o devolución de migrantes indocumentados desde Estados Unidos es un proceso de riesgo para los migrantes, que se ha agravado en las comunidades fronterizas en los últimos años. El flujo de migrantes deportados o devueltos por las autoridades estadounidenses ha repercutido de manera importante en las ciudades fronterizas mexi-

canas. Algunas autoridades locales mexicanas se han quejado de que, en los últimos dos años, se ha deportado a personas con antecedentes penales, directamente desde las prisiones, que no pueden comprobar ni su ciudadanía ni su residencia legal en Estados Unidos, y a personas con enfermedades graves, que requieren hospitalización.

Dado que el volumen de deportaciones masivas anuales es importante, no puede subestimarse la carga social y económica que las ciudades fronterizas mexicanas enfrentan cuando estos migrantes son devueltos por la patrulla fronteriza. Por ello, es urgente la creación de programas y políticas públicas federales orientados a la atención y protección de los migrantes, que se instrumenten de manera coordinada con autoridades locales.

Las tasas de desempleo abierto de las ciudades fronterizas del norte han estado por varios años entre las más bajas de las áreas urbanas del país. La industria maquiladora ha sido el principal sector económico que ha absorbido una proporción importante de la mano de obra migrante. Sin embargo, en los últimos años ha sido cada vez más difícil para los migrantes encontrar empleo en las ciudades fronterizas. Probablemente éstas no sean más lo que eran antes: un lugar donde los migrantes llegaban y podían encontrar trabajo en unas cuantas horas.

La situación del empleo en las ciudades fronterizas ha dejado de ser próspera y en años recientes la población difícilmente encuentra empleos con buenos salarios y prestaciones laborales adecuadas. Al igual que en otros contextos, la población migrante es la primera en resentir la falta de ofertas de empleo. Si en los noventa los migrantes en las ciudades fronterizas podían fácilmente abandonar un empleo y al siguiente día encontrar otro, hoy ya no es así; muchos de ellos tienen que optar por permanecer en el mismo empleo o buscar durante varias semanas o, como última opción, regresarse a sus lugares de origen, donde existe el mismo problema.

Los cambios en cuanto a una reducción y modificación de los flujos migratorios hacia las ciudades fronterizas son de esperarse en el mediano plazo. Las ciudades fronterizas, además de que no ofrecen el mismo número de empleos que en el pasado, presentan serios problemas de violencia e inseguridad pública.

Durante las décadas de 1980 y 1990 las economías de las ciudades fronterizas crecieron y fueron vigorosas, creando empleos suficientes para

absorber la mano de obra migrante. Sin embargo, a principios de este nuevo siglo, la situación ha cambiado; ya no tienen el mismo crecimiento económico de años anteriores, la industria maquiladora de exportación dejó de crecer desde inicios de la presente década, no ha podido recuperarse y ha dado muestras claras de ser un modelo exhausto.

Durante esta década, dichas ciudades han continuado recibiendo miles de migrantes, aunque su capacidad de absorción de los mismos ha disminuido. La “válvula” de la migración hacia Estados Unidos también se ha ido cerrando; los obstáculos para migrar sin documentos cada día son mayores. Además, se observa un aumento en el número de deportados que no desean regresar a sus lugares de origen y que se quedan a radicar en este espacio. La conjunción de estos hechos hace que las oportunidades de vida para los miles de migrantes ya no sean tan favorables como hace 10 o 20 años.

Este escenario es poco alentador para el futuro de las comunidades fronterizas; sus ciudades empiezan a convertirse en “ollas de presión” donde los migrantes que llegan del sur no encuentran los empleos que venían a buscar, pero tampoco pueden cruzar hacia el norte para conseguir mejores salarios en la economía estadounidense. La recesión económica nacional, el proceso gradual de control y sellamiento fronterizo, y el acentuado clima de violencia e inseguridad pública que viven estas ciudades son factores que explican su actual deterioro social y económico.

LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES  
EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

*Hugo Ángeles Cruz\**

En las últimas tres décadas la migración internacional en la frontera sur de México se transformó a ritmos acelerados hasta alcanzar una complejidad poco analizada. No sólo se incrementó la cantidad de las personas migrantes, sino que se diversificó su origen, se construyeron nuevos espacios y estrategias para migrar, la composición de los flujos se transformó para dar paso a una mayor presencia de mujeres y niños, niñas y adolescentes, y se incrementó la información sobre los aspectos relacionados con la experiencia migratoria en territorio mexicano; pero, al mismo tiempo, se fue construyendo una industria de la migración, la cual se ha extendido desde las entidades fronterizas del sur de México a prácticamente todo el país.

Hoy día, la frontera sur es escenario de migraciones internacionales cuyos protagonistas llegan, cruzan, salen y regresan a esta región. De manera muy intensa, desde finales del siglo xx este proceso ha adquirido un mayor dinamismo y cada día incorpora a prácticamente todas las entidades, regiones y municipios fronterizos, pues 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 sus lugares de origen, tanto en territorio mexicano como en el de los vecinos países centroamericanos.

Chiapas ha sido, por más de un siglo, el principal receptor de trabajadores estacionales procedentes de Guatemala que laboran en actividades agrícolas. Otro flujo tradicional es el de las trabajadoras del servicio doméstico. Estos dos grupos de migrantes han estado integrados mayoritariamente por población campesino-indígena procedente

\* Investigador visitante de El Colegio de la Frontera Sur: <hangeles@ecosur.mx>.

de municipios de Guatemala que colindan o están cerca de la frontera con México. Sin embargo, también pueden identificarse otros grupos migratorios que en los últimos años han incrementado su volumen y diversificado sus actividades laborales, dedicándose al comercio ambulante o bien al trabajo en distintos servicios, como ayudantes en tiendas, restaurantes y talleres, entre otras ocupaciones. Entre estos grupos de migrantes es importante destacar la participación de niños, niñas y adolescentes que también trabajan en distintas actividades de la economía informal. Igualmente, se registra la participación de trabajadores migrantes en actividades de la construcción, ya sea como albañiles o como ayudantes, y en talleres mecánicos o de carpintería, entre otros oficios. La mayor parte de estos migrantes viene de Guatemala y, en una proporción muy reducida, de Honduras y El Salvador.

Como región de origen, a partir de los últimos años del siglo xx, en algunas entidades y regiones de la frontera sur de México se inició un proceso emigratorio de dimensiones poco conocidas. La mayor parte de los nuevos migrantes está compuesta por campesinos e indígenas que se dirigen hacia otras entidades del noroeste y norte del país, pero principalmente hacia Estados Unidos.

En Chiapas, por ejemplo, se inauguró una nueva etapa en la migración internacional. La crisis de la producción y de los productores agrícolas constituye la causa fundamental del fenómeno migratorio en la entidad; asimismo, los efectos de los huracanes Mitch en 1998 y Stan en 2005 fueron los detonantes de la emigración en regiones como la Costa, la Sierra y el Soconusco. Una parte importante de la población joven y adulta del estado de Chiapas que se ha articulado al circuito migratorio internacional está formada por pequeños productores o hijos de éstos que han resentido la crisis del café y de la agricultura en general. Asimismo, a esta corriente se han incorporado personas de sectores medios, profesionistas y jóvenes que han desistido seguir la vocación agrícola. Junto con estos migrantes, es importante la presencia de población indígena proveniente de las comunidades de las regiones de la Sierra y Altos, quienes muchas veces recurren a los tradicionales préstamos para financiar su viaje.

Los migrantes en tránsito por México, denominados transmigrantes por la legislación respectiva, aumentaron notablemente desde finales de

los años noventa, en particular por la crisis económica en la que están inmersos los países de la región centroamericana y por la precaria situación económica de las familias, acentuada con los denominados “desastres naturales” ocurridos en 1998 y años posteriores. Si bien es cierto que en este flujo se han diversificado los países de origen, la mayor proporción procede de Guatemala, Honduras y El Salvador. En este flujo, constituido mayoritariamente por migrantes indocumentados cuyo propósito es llegar a Estados Unidos, ha aumentado la presencia de mujeres y niños, niñas y adolescentes.

El aumento de los migrantes que ingresan a territorio mexicano con la intención de llegar a Estados Unidos ha estado aparejado de un conjunto de medidas impulsadas por el gobierno mexicano para controlar estos flujos. Desde la década de 1980, pero en especial en la primera década del presente siglo, las personas migrantes que cruzan el territorio mexicano lo han hecho en un contexto permanente de vulnerabilidad y riesgo, dando como resultado una preocupante situación de violación a sus derechos. Tal como ha sucedido en la frontera norte, el mayor control en el sur ha tenido efectos negativos para los migrantes al reorientar una parte del flujo migratorio indocumentado hacia zonas más inhóspitas y con más riesgos. Los abusos a los migrantes son cometidos tanto por bandas de delincuentes y personas que se vinculan a los propios migrantes, por medio de alguna actividad comercial o de otro tipo, como por autoridades de distinto nivel. En general, los ilícitos van desde amenazas, chantajes y extorsiones hasta asaltos a mano armada y violaciones tumultuarias que, en muchos casos, han provocado la muerte de los migrantes. De este modo, la frontera sur y otras entidades se han convertido en uno de los cruces más difíciles y azarosos para los migrantes indocumentados.

En los últimos años, las modalidades de extorsión y abuso a los migrantes en tránsito se han diversificado y aumentado. Los riesgos del prolongado recorrido en territorio mexicano incluyen la posibilidad de sufrir un secuestro, sobre todo a partir de 2007, cuando fueron documentados los primeros casos. En la inmensa mayoría, los delitos permanecen impunes y revelan rasgos de apatía, omisión o corrupción. Esta situación no sólo ofende la dignidad e integridad de los migrantes, sino que deteriora el Estado de derecho en México. Por ello, uno de los retos

de mayor envergadura del gobierno y la sociedad mexicanos es impulsar con todo vigor el respeto de los derechos humanos de los migrantes, en concordancia con los instrumentos jurídicos internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito.

A finales del año 2010, una comisión pluripartidista de legisladores presentó una propuesta de ley que no sólo constituye un conjunto de reformas y derogaciones de distintas leyes relacionadas con el fenómeno migratorio, sino que plantea la posibilidad de formular una política migratoria de Estado, la cual ha sido demandada desde hace varios años por distintos sectores de la sociedad. En mayo de 2011 la Ley de Migración fue promulgada, hecho que, sin duda, constituye un avance en el establecimiento de las bases de una política de Estado que atienda el fenómeno migratorio en México. No obstante que la Ley enuncia el “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria” (Art. 2), subsisten en ella vacíos y hay aspectos que siguen mereciendo cuestionamientos. Una de las principales críticas está referida a la vinculación que en dicho marco legal se hace de la migración con los temas de seguridad nacional y seguridad pública.

Una vez promulgada la Ley, uno de los primeros retos es el de su relamentación, la cual debe traducir los principios y enunciados de la Ley en disposiciones que permitan a las personas migrantes el acceso a la justicia, a la educación y a la salud, entre otros aspectos positivos. Se esperaría que con esta Ley de Migración y su aplicación, en México empiece a cambiar el paradigma con el que se ha visto a este fenómeno social —en especial a la inmigración y a la migración en tránsito y, más que asociarla con aspectos de seguridad, se reconozcan sus aportes para el desarrollo del país. La Ley de Migración no sólo debe ser una legislación congruente con los estándares internacionales de derechos humanos y con una visión no criminalizadora de la migración, sino que debe representar una oportunidad para que Estado y sociedad mexicanos empecemos a reconstruir una relación más humana con las personas migrantes.

*Alexandra Délano\** y *Mónica Serrano\*\**

### *Diagnóstico*

La intensidad y magnitud de los flujos de personas entre México y Estados Unidos ilustran con toda claridad el papel que ha desempeñado la migración como uno de los principales motores de la regionalización en América del Norte. Aunque la densidad de la integración ha acercado a México, Estados Unidos y Canadá, lo cierto es que las vastas desigualdades entre Estados Unidos y sus vecinos continúan obstruyendo la creación de mecanismos institucionales más formales para administrar temas sensibles, como la migración y la seguridad. De ahí que la perspectiva de un sistema firme de gobernanza regional no aparezca aún en el horizonte institucional de América del Norte.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tanto Canadá como México han ido ajustando de manera gradual sus relaciones bilaterales con Washington de acuerdo con la realidad de una integración cada vez más estrecha. Sin previo aviso, los atentados ocurridos el 11 de septiembre (11-S) transformaron y acrecentaron de golpe la preocupación por la seguridad. Si la dependencia económica ya había constreñido las opciones políticas al alcance de México y Ottawa, los atentados terroristas redujeron aún más el espacio para una verdadera negociación regional. El 11-S obligó de manera ineludible a los políticos de los tres países a prestar atención a su contexto de seguridad, con efectos inmediatos en la dinámica regional, incluyendo la migración.

\* Profesora adjunta del programa de Estudios Globales de The New School: <delanoa@newschool.edu>.

\*\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <mserrano@colmex.mx>.

### *Pronóstico*

El incipiente diálogo bilateral que habían iniciado México y Washington sobre cuestiones migratorias fue interrumpido abruptamente por los atentados terroristas de 2001. En las secuelas del 11-S, las prioridades de política exterior y nacional del gobierno de Estados Unidos fueron rápidamente adaptadas a los ineludibles desafíos que planteaban la amenaza de Al Qaeda y las nuevas expresiones del terrorismo. Aunque las cuestiones de migración no se dejaron totalmente de lado en la agenda bilateral, sí fueron enfocadas de manera muy diferente por el gobierno de George W. Bush. Después del 11-S la migración fue vista a través de una lente de seguridad y la cooperación con México se limitó al control de las fronteras y a cuestiones de seguridad relacionadas con la nueva realidad estratégica.

Aunque el “acuerdo migratorio” no avanzó, el imperativo de la seguridad después del 11-S llevó a que México y Estados Unidos colaboraran estrechamente sobre la base establecida en los 22 puntos de la “Iniciativa de Fronteras Inteligentes”, suscrita en 2002. El nuevo marco de cooperación abarcaba acuerdos en las áreas de infraestructura y del flujo seguro de personas y mercancías. Además, los tres socios del TLCAN suscribieron posteriormente la Asociación para la Prosperidad, que incluía propuestas para promover la inversión externa y nacional en zonas marginales de México. Desde el punto de vista de la migración, es obvio que se trataba de una iniciativa limitada que parecía “tener pocas posibilidades de elevar los niveles de vida de mexicanos de modo significativo y, debido a ello, reducir las presiones para emigrar”.

Son obvios los límites del éxito de las acciones de México tanto en términos de sus propias capacidades institucionales como en función de su capacidad para presionar a Estados Unidos para que cambiara sus políticas unilaterales o influir directamente en la reforma de las políticas públicas. Lo mismo ha ocurrido con los esfuerzos a favor de la creación de instituciones formales entre los países sobre cuestiones de migración y de expandir el marco de integración regional para que incluya la gestión de flujos de población entre los países del TLCAN. Esto no sólo tiene que ver con las diferencias en las capacidades y vulnerabilidades entre México y Estados Unidos, sino que también se explica por la particula-

ridad de la migración como un tema que atañe los debates sobre identidad nacional, soberanía y seguridad.

Los movimientos y flujos migratorios constituyen una parte clave del equilibrio de las relaciones Estados Unidos-México, así como de la dinámica predominante en América del Norte. En el transcurso de las dos últimas décadas el movimiento persistente de personas que cruzan la frontera ha ocasionado importantes tensiones en las relaciones entre Estados Unidos y México; la densidad de este flujo también ha puesto en duda la capacidad de ambos países para administrar la migración y a su vez lograr sus objetivos en otras áreas, como la seguridad.

### *Propuestas o líneas de acción*

El movimiento de personas entre México y Estados Unidos ha generado retos de seguridad importantes en ambos extremos, incluidos Canadá y Centroamérica. Como sucede en otras latitudes, la historia de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos ha mostrado que así como pueden producir beneficios económicos, pueden también ocasionar problemáticas sociales, tanto para el país receptor como para el emisor.

Quizá no deba, pues, sorprender que los intrincados efectos de este tipo de procesos puedan influir fácilmente en las ideas y conceptos sobre los que tanto expertos como políticos estadounidenses y mexicanos construyen las nociones de seguridad. En Estados Unidos, por ejemplo, han aflorado preguntas sobre la capacidad de los migrantes mexicanos para adaptarse e integrarse y que lo hagan sin alterar el panorama político e institucional. Desde la perspectiva mexicana, los beneficios manifiestos de los flujos migratorios que mitigan las presiones del mercado laboral y crean flujos económicos adicionales tal vez hayan parecido atractivos en un primer momento, pero lo cierto es que los costos a largo plazo del desgarramiento del tejido social no pueden pasarse por alto. Estos costos incluyen la desertión y el abandono gradual de pueblos y, en algunos casos extremos, la reducción de la capacidad de las comunidades para protegerse a sí mismas del narcotráfico y el crimen organizado.

La propensión de la migración indocumentada, de las drogas ilícitas y, potencialmente, también de los terroristas a fluir en una misma co-

riente o red “negra” se ha asociado estrechamente con las consecuencias de una imposición más estricta de la ley en las fronteras. Este giro en la imposición de la ley y la consiguiente reforma institucional se basan en buena medida en la insistencia renovada en la prohibición y las políticas restrictivas. Es evidente que la imposición más estricta de la ley ha tenido implicaciones negativas en las características de estos flujos, con efectos tanto en los países emisores (México y los países centroamericanos) como en los receptores (Canadá y Estados Unidos).

Aunque los expertos cuestionan desde hace mucho la sensatez de esta manera de enfocar la migración indocumentada, los rasgos medulares de las políticas estadounidenses de control de la migración siguen siendo prácticamente los mismos. Puede ser que el imperativo de seguridad después del 11-S explique el carácter unilateral más agresivo de la política migratoria de Estados Unidos, cuya expresión más hostil es la decisión de extender el muro existente en la frontera. Los enormes recursos invertidos en estas políticas no han logrado asegurar sus tan esperados resultados, mientras que el daño colateral ha sido evidente, tanto en la proporción trágica de víctimas en el cruce como en el riesgo mayor de convergencia de flujos ilícitos.

RESPUESTAS MEXICANAS  
FRENTE A LA MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS

*Francisco Alba\**

Las respuestas y políticas mexicanas frente a la emigración se encuentran, una vez más, en transición. En la historia migratoria que arranca de mediados del siglo XX, el rompimiento de situaciones de equilibrio—como ocurrió al finalizar los programas de braceros— o la aparición de una acción no prevista —la entrada en vigor de la Ley sobre Reforma y Control de la Inmigración, IRCA, o la terminación abrupta de las negociaciones migratorias en 2001— han obligado a replantear las actitudes y respuestas sobre el fenómeno y la cuestión migratorias.

Así, después de que el gobierno insistiera en su renovación, al término del Programa Bracero se instauró un retraimiento deliberado en materia de gestión del fenómeno migratorio, al considerarse que, ante la sostenida demanda por trabajadores y los grandes diferenciales salariales y de desarrollo entre los dos países, cualquier intento gubernamental —de México o de Estados Unidos— por detener dichos flujos sería infructuoso. En su momento, se estimó que esa postura servía a los intereses de México.

La promulgación en 1986 de la IRCA obligó al gobierno mexicano a reconsiderar la actitud anterior y a demandar respuestas bilaterales ante el fenómeno migratorio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte se consideró una respuesta apropiada —si bien indirecta— ya que reduciría la emigración indocumentada de México. Más tarde, buscando extender la lógica de la integración regional, el gobierno del presidente Vicente Fox quiso negociar un régimen de movilidad laboral entre los dos países, al colocar la cuestión migratoria en el centro de la relación con Estados Unidos.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <falba@colmex.mx>.

En ese contexto, la agenda mexicana tenía cinco objetivos principales: regularizar a parte importante de los mexicanos que residían en Estados Unidos en situación ilegal; establecer un significativo programa de trabajadores temporales; obtener visas de inmigración para ciudadanos mexicanos; crear condiciones seguras a lo largo de la frontera común y fomentar la cooperación económica para impulsar el desarrollo de las principales regiones de origen de los migrantes. Esta agenda representó un cambio muy importante respecto de posicionamientos más declarativos del pasado. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre (11-S) de ese año cancelaron el proceso.

A México le tomó tiempo armar una respuesta constructiva ante el desfavorable escenario posterior al 11-S. En la búsqueda de nuevos principios rectores, las emergentes posiciones mexicanas se plasmaron en 2005 en el documento *México frente al fenómeno migratorio*, en el que sobresalió el concepto de “responsabilidad compartida”, que implicaba el compromiso de impulsar el desarrollo, retener a la población en el país y favorecer su regreso y reincorporación.

Sin embargo, el deterioro del clima migratorio en Estados Unidos y la dureza de la recesión económica han generado en México una suerte de desencanto sobre la posibilidad de que en ese país pueda alcanzarse una reforma migratoria más o menos comprensiva —que incluya alguna forma de regularización de la población inmigrante en situación irregular y que abra vías legales a la continuidad de la migración mexicana. El desencanto ha conducido, a su vez, a una nueva versión de “retraimiento migratorio”, al otorgársele a la cuestión migratoria menos atención política que en el pasado. Al mismo tiempo, existe una gran continuidad institucional en programas y acciones relacionados con el fenómeno migratorio (el Programa 3 x 1 de remesas) y con la atención a los migrantes en el exterior o a su regreso (la multiplicación de los servicios consulares, la creación del IME o los programas federales y estatales que apoyan el retorno voluntario, la acogida y la protección de los migrantes).

La promoción del desarrollo y la creación de empleos en México parecen ser las respuestas del gobierno del presidente Felipe Calderón al fenómeno migratorio —lo que es acertado en términos convencionales y en el largo plazo. Sin embargo, el discurso sobre la creación de empleos para retener a la población en el país descansa, casi exclusivamente, en

acciones a nivel macro —la estabilidad económica y la creación de condiciones adecuadas para incentivar la inversión nacional e internacional.

En el actual contexto de desarrollo en América del Norte, en el que prácticamente no se ha dado convergencia económica ni de bienestar, resulta difícil imaginar una reducción de las presiones migratorias y una radical discontinuidad de los flujos migratorios. Sin embargo, las realidades posteriores al 11-S obligan a pensar también en “escenarios adversos” para la continuidad migratoria, aun produciéndose una sostenida recuperación económica en Estados Unidos.

De cara a la incertidumbre sobre el derrotero futuro de la migración, los retos de México frente a su gestión son ingentes. Se requiere pensar en una “nueva generación” de respuestas migratorias por parte de México (sin descartar muchas de las políticas y los posicionamientos actuales) y de Estados Unidos. Estimamos que México está obligado a asumir responsabilidades migratorias escasamente ejercidas en el pasado: por un lado, para retener a la población en el país y, por otro, para encauzar legalmente el fenómeno migratorio.

El objetivo de retener y ocupar productivamente a la población tendría múltiples ramificaciones que alcanzarían el conjunto de las políticas económicas y sociales —de manera particular, el papel de políticas y programas para incentivar la creación de empleos. En otras palabras, se trataría de colocar la cuestión migratoria en el centro de la economía y la política. En varias instancias hemos denominado este proceso de reorientación de las políticas públicas con propósitos de retención productiva de la población “la migratización de la política interna”, en semejanza y contraste a la vez con el inevitable proceso de “desmigratización de la política bilateral”.

Al mismo tiempo, México, como país de emigrantes, debe encauzar correctamente la migración, lo que conlleva la responsabilidad de apoyar a sus ciudadanos que desean emigrar (temporal o permanentemente) a fin de hacer de la experiencia migratoria un proceso legal, ordenado y exitoso. En relación con esta tarea —aunque no es una respuesta ideal— debe continuarse la búsqueda de acuerdos sobre programas de trabajadores temporales con Estados Unidos y otros países, los cuales seguramente incluirían incentivos para propiciar el retorno de los migrantes.

Además, el país debería estar en capacidad de responder con éxito a las múltiples oportunidades de empleo que existen en el exterior (y que seguramente existirán en el futuro). Deben conocerse a fondo los marcos normativos y los aparatos institucionales, tanto internacionales como nacionales —en particular de Estados Unidos—, para aprovechar las oportunidades migratorias y laborales disponibles. Es necesario reglamentar y organizar debidamente empresas de reclutamiento y oferta de servicios laborales con el propósito de satisfacer las variadas demandas del exterior, especializándose, a la vez, en programas de capacitación de recursos humanos. Es decir, debe responderse positivamente al reto de “equipar a los potenciales migrantes” (a los trabajadores mexicanos en general) con las herramientas mínimas —calidad educativa y capacitación— que les permitan mejorar de manera sustancial sus condiciones de inserción en los mercados laborales del exterior y elevar sus oportunidades de movilidad, tanto económica como social, en las economías y sociedades de destino —y en México, en caso de su retorno.

Las anteriores responsabilidades se complementan entre sí y con otros objetivos nacionales, ya que en la búsqueda de su consecución el país podría adentrarse en una trayectoria de desarrollo más equitativo, compartido y competitivo, al elevarse de manera significativa los niveles del capital humano disponible para llevar adelante un proyecto de país viable y atractivo.

La situación de la numerosa población mexicana que reside en Estados Unidos sin la autorización correspondiente le impone al país responsabilidades adicionales como, entre otras, la de cabildear por la regularización de su situación migratoria y la de buscar reducir al mínimo el retorno de aquellos migrantes que no lo desean.

Obviamente, las respuestas de México no lo son todo, dado que el país está estructuralmente inserto en los procesos de integración regional de América del Norte. Aunque sin grandes expectativas, debe seguirse pugnando por crear acuerdos e instituciones en el espacio regional, buscando de manera prioritaria un trato de excepción para los trabajadores mexicanos acorde con la relación especial que debería privar entre México y Estados Unidos.

A lo largo del tiempo, México ha logrado avances importantes en el diseño e implementación de políticas públicas frente al fenómeno

migratorio. En más de un caso, las políticas implementadas han sido consideradas como “buenas prácticas” por la comunidad internacional. De cara al futuro, deben reconsiderarse algunas de las posturas y políticas del pasado —reforzando unas y modificando otras—, pero también se requiere diseñar y consensuar una nueva generación de respuestas en materia de gestión y gobernabilidad migratoria más acordes con los nuevos, inciertos y difíciles tiempos que el futuro parecería depararle al país.

LAS POLÍTICAS Y LA LEGISLACIÓN  
EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y TRANSMIGRACIÓN

*Manuel Ángel Castillo\**

La presencia de extranjeros en México ha sido un tema destacado principalmente por el origen, las características y las contribuciones a la sociedad de algunos grupos específicos. Se conoce poco acerca de los montos y especificidades de los individuos y de sus familias, en parte por su escaso aporte proporcional al poblamiento del país. A diferencia de otras naciones de la región, las iniciativas para atraer inmigrantes tuvieron magros resultados.

Las actitudes, normas y otras regulaciones hacia los extranjeros fueron cambiantes desde finales del siglo XIX, pues en las sucesivas leyes, reglamentos y procedimientos adoptados se establecieron medidas discriminatorias y restrictivas hacia ciertos tipos de inmigrantes, y se mantuvieron preferencias por algunas nacionalidades. Con la emisión de la Ley General de Población (1974) y su reglamento se eliminaron formalmente esos rasgos, pues se basó en un enfoque que busca una adecuada relación entre la población y el desarrollo sin discriminación alguna. Sin embargo, la legislación dejó amplios márgenes de discrecionalidad a las autoridades migratorias para su aplicación, lo que no garantizaba la erradicación de abusos y arbitrariedades.

Una primera dificultad para dar cuenta de la población extranjera residente en el territorio nacional son las limitaciones de las fuentes, así como el acceso fácil y ágil a las mismas; se han dado algunos pasos en años recientes para mejorar esta situación, como en los casos del Registro Nacional de Población y los Censos de Población y Vivienda. No obstante y a pesar de las limitaciones, puede constatararse el bajo peso

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <castillo@colmex.mx>.

relativo de la población nacida en el extranjero residente en el país, que a lo largo del siglo xx (incluyendo el año 2000) nunca sobrepasó 1% de la población total. Existe además controversia sobre el peso relativo abrumador y las características de las personas nacidas en territorio de Estados Unidos, así como la dificultad para distinguir entre personas nacidas en otro país (registradas por los censos) y miembros de comunidades de extranjeros (por adscripción). Respecto a su origen, en el año 2000, después de los nacidos en Estados Unidos (70%), seguían en importancia los nacidos en Guatemala (razón de vecindad) y en España (razones históricas). Desde el punto de vista territorial, hay signos de concentración de estas poblaciones en las grandes áreas metropolitanas y en algunas pocas regiones.

Se conoce muy poco sobre las trayectorias de vida y laborales y sobre el estatus migratorio de la población extranjera, con excepción de estudios aislados sobre ciertos grupos que, por su contribución específica en ciertos campos de la vida social, económica y cultural, han sido objeto de interés. Un caso peculiar es el de los trabajadores agrícolas guatemaltecos, quienes desde finales del siglo xix y principios del xx han acudido anualmente y de manera creciente a laborar sobre todo en las plantaciones de café del Soconusco, Chiapas. Es un flujo procedente de la vecina región fronteriza, de carácter estacional y circular (con retorno), que responde a las demandas del cultivo en razón de varios factores. Su contribución a la economía regional ha sido ampliamente reconocida.

En años recientes se han observado cambios en los desplazamientos transfronterizos de carácter laboral. Ha habido un aumento en la movilidad de la población, pero también se ha diversificado su composición por sexo, sus destinos laborales y sus orígenes. Ello ha propiciado que las respuestas del gobierno de México hayan tendido a adecuarse a dichas modalidades, ampliando los tipos de autorizaciones, aunque persiste una importante, pero indeterminada, proporción de población que lo hace en forma no autorizada.

A partir del decenio de 1980 se observó un cambio en la movilidad a través de la frontera sur. En el trabajo de Castillo y Venet se menciona el caso de los refugiados guatemaltecos y el porcentaje de ellos que decidió permanecer en territorio nacional después del retorno colectivo de

la mayoría; su presencia es significativa en los estados de asentamiento: Chiapas, Campeche y Quintana Roo, donde continuaron su integración a la sociedad mexicana. Sin embargo, el hecho más significativo en esta dinámica migratoria procedente de Centroamérica fue el posterior incremento de los flujos de tránsito hacia Estados Unidos.

Después del éxodo de los refugiados que huyeron de situaciones de conflicto, los procesos de pacificación y retorno a la institucionalidad no lograron resolver las demandas sociales y económicas de amplios sectores de la población centroamericana. Ello dio lugar a la migración de tránsito por México en forma indocumentada, ante la imposibilidad de sus protagonistas de cumplir con los crecientes requisitos para obtener una visa de tránsito. El gobierno mexicano encaró la situación con medidas de control para la contención del flujo en un contexto de presiones del gobierno estadounidense, el cual a su vez reforzó su frontera con México y endureció su política hacia la inmigración; además, desde 2001 impulsó un enfoque hacia la migración con base en una perspectiva de seguridad y lucha contra el terrorismo. México estableció acuerdos con los países de origen para la repatriación, aunque los desplazamientos han ocurrido en contextos de riesgo por las constantes violaciones a los derechos fundamentales de las personas en tránsito, tanto por delinquentes comunes y bandas organizadas como por agentes de la autoridad.

Mientras tanto, el marco jurídico ha mostrado su obsolescencia e inadecuación para enfrentar los retos que plantea la dinámica migratoria actual. La adhesión de México a varios instrumentos internacionales, que tienen rango de ley, entre los que destaca la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (de la que fue activo promotor para su aprobación en 1990), hasta 2010 no se había traducido en las reformas necesarias de su marco jurídico interno.

Aunque el Estado mexicano ha hecho modificaciones a su marco legal, éstas han sido insuficientes; además, ha carecido de una política integral hacia la inmigración, incluida la migración de tránsito. Los márgenes de discrecionalidad que la normatividad vigente ha otorgado a los distintos niveles de autoridad han propiciado actitudes y decisiones arbitrarias. En algunos momentos dieron lugar a que sentimientos

xenofóbicos generaran acciones discriminatorias e incluso delictivas hacia ciertos grupos de población. En la época reciente han permitido la incesante y creciente comisión de violaciones de derechos (extorsiones y agresiones, entre otras) que, ante la falta de sanciones, han favorecido la impunidad de los responsables.

La aprobación reciente (2011) de una Ley de Migración y su necesaria reglamentación, así como la perspectiva de una persistencia de la migración —sobre todo de tránsito— plantean un desafío y preocupaciones que deben resolverse a corto y mediano plazos:

- La articulación de los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos de derecho internacional ratificados por el Estado mexicano y el ordenamiento jurídico interno (leyes, reglamentos y demás normativa interna).
- La coherencia entre lo que se demanda respecto del trato hacia los mexicanos en otros países y el que México otorga a los inmigrantes en su territorio.
- El carácter de una política migratoria basada en principios universales de respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas en su territorio, sin distinción por estatus migratorio.
- La efectiva descriminalización de la migración irregular y la eliminación de enfoques que visualizan a la migración internacional como problema de seguridad nacional o pública, y que se centre en la seguridad de los migrantes.
- La definición de un mecanismo adecuado para formular una política migratoria integral de Estado que atienda todos los aspectos que demandan las poblaciones migrantes y que asegure la adecuada coordinación de las dependencias gubernamentales en todos los sectores y niveles de la administración.

2

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL



## INTRODUCCIÓN

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* tiene como objeto de estudio el sistema de ciudades y regiones en su conjunto; el *intraurbano* investiga dichas peculiaridades dentro de las ciudades. Siguiendo esta tradición, la presente sección consta de dos partes, en las cuales se analizan los procesos y formas de urbanización contemporáneos de México.

### *Evolución y perspectivas del sistema de ciudades*

El carácter hegemónico del sector urbano en la evolución de México tiene como prioridad profundizar en el conocimiento de los rasgos centrales de su proceso de urbanización. En esta primera parte se traza la línea invisible que une los temas de los trabajos en una totalidad económica y social aún no entendible en la teoría y, menos aún, en la *praxis* de las acciones del Estado mexicano.

La sección abre con un análisis macroestadístico de la evolución del desarrollo urbano en México de 1970 a 2020 y se concluye que las áreas metropolitanas constituyen los motores del desarrollo económico del país. A continuación se estudian las tendencias de las disparidades en el ingreso per cápita de la población mexicana según regiones y estados, lo cual permite ver que se mantuvo básicamente el mismo nivel de concentración geográfica y que la distribución territorial del ingreso suele modificarse sólo ligeramente a lo largo del tiempo. Con el fin de reforzar el estudio de las características macroeconómicas de las principales ciudades de la República, en el siguiente capítulo se establece una jerarquía de sus niveles de competitividad.

Al enlazar 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 se evidencia lo urgente que es para

la nación diseñar estrategias metropolitanas que permitan a las principales urbes elevar sus niveles de eficiencia y ser competitivas en el mercado mundial, a fin de atenuar los elevados niveles de pobreza metropolitanos, así como enfrentar la problemática de las principales ciudades fronterizas, tanto por su importancia en la industrialización del país, vía empresas maquiladoras, como por el riesgo de que colapsen debido a los crecientes niveles de inseguridad que representa el crimen institucionalizado.

El último aspecto aquí analizado es la conectividad del sistema urbano de México por medio de la red carretera nacional. Los enlaces entre las 347 localidades urbanas, incluyendo las zonas metropolitanas, se calcularon mediante el “tiempo medio de recorrido”, el cual muestra que algo más de 20% de las ciudades del país presenta niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, mientras que 45% tiene cifras de accesibilidad altas.

### *Nuevas tendencias de la estructuración metropolitana*

En esta segunda parte de la sección se presentan siete trabajos centrados en distintos aspectos de la problemática intraurbana en las últimas décadas, sobre todo de la ciudad de México. En ellos se comentan los cambios ocurridos en la estructuración del espacio, en las políticas urbanas y en los movimientos sociales, así como los nuevos retos en materia de transporte y movilidad de la población, vivienda, asentamientos irregulares y división del espacio metropolitano.

Tras analizar las transformaciones ocurridas, sobre todo entre 1990 y 2000, en la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se ofrece una interpretación del tipo ideal de espacio público moderno, planteando cuáles han sido las principales alteraciones de esos espacios en las últimas décadas y las características distintivas de los espacios públicos en la ciudad de México.

A continuación se examinan los problemas de transporte y movilidad en las ciudades más grandes del país, a saber, las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, a lo que sigue una necesaria reflexión sobre las diferentes formas de ordenamien-

to de las actividades en el territorio que potencian o restringen el acceso de la población a recursos sociales.

Por otra parte, se investiga un conjunto de factores que han incidido de manera destacada en la situación actual de la vivienda en México y en los cambios ocurridos respecto al papel del Estado en esa problemática y se analizan las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en los últimos 30 años.

Para finalizar se aclara 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, abarcando la gran cantidad de mecanismos e instrumentos de participación que se han ido perfeccionando con los años, así como las muchas limitaciones y los vicios que hay para la aplicación de los mismos y que difieren según los casos considerados.

GUSTAVO GARZA y MARTHA SCHTEINGART

## LA TRANSFORMACIÓN URBANA DE MÉXICO, 1970-2020

*Gustavo Garza\**

México es una nación altamente urbanizada en 2005, con un sistema de 367 ciudades caracterizado por la elevada concentración poblacional en 57 zonas metropolitanas. El propósito de este documento es sintetizar la evolución del proceso de urbanización en México de 1970 a 2005 según el sistema de ciudades y las grandes regiones en que se divide, así como hacer un ejercicio prospectivo para 2020.

*El proceso de urbanización policéntrico*

La evolución del sistema urbano de México en las últimas tres décadas del siglo xx y el primer lustro del XXI se analizará en este inciso siguiendo tres etapas de urbanización: i] acelerada con crecimiento económico elevado, 1970-1980; ii] baja en la crisis económica, 1980-1990; iii] intermedia en la recuperación económica relativa, 1990-2005.

*Urbanización acelerada en el “milagro económico”, 1970-1980*

México tenía una población total de 48.2 millones en 1970, de los cuales 22.7 millones eran urbanos (aquellos que vivían en localidades de 15 000 y más habitantes), lo que implica un grado de urbanización de 47.1% (porcentaje de la población de las ciudades respecto al total). En ese año, por ende, 52.9% de la población mexicana vivía en el sector rural, donde subsistía el paisaje tradicional característico de México de la primera mitad del siglo xx.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <ggarza@colmex.mx>.

En 1980 la población del país se elevó a 66.8 millones, de los cuales 36.7 millones habitaban en ciudades, por lo que aumentó el grado de urbanización a 55%. A partir de ese año el perfil demográfico y económico de México empieza a transformarse en hegemonicamente urbano. En la década de los setenta se visualiza la conformación de un conglomerado megalopolitano con centro en la ciudad de México, que incluye las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro, el cual se ha extendido inexorablemente a partir de entonces.

### *Urbanización baja en la “década perdida”, 1980-1990*

El sistema de ciudades de México se eleva a 304 en 1990, aumentando el grado de urbanización a 63.4% y el creciente dominio del sector urbano nacional. La tasa de incremento de la población urbana entre 1980 y 1990 fue de 3.5% anual, mientras que en la ciudad de México fue de sólo 1.6%, pero observó un incremento de 2.2 millones de habitantes cuyos requerimientos de empleo, vivienda, servicios e infraestructura son muy considerables. Ello significó el advenimiento de un nuevo proceso histórico de concentración polinuclear, que implica la aglomeración de la población en las mayores metrópolis y no sólo en la capital. En primer lugar, se observa un considerable dinamismo en las urbes que le son aledañas: Puebla, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, San Juan del Río y Toluca. En segundo lugar, se tiene la significativa expansión de las ciudades de la frontera norte, especialmente Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Matamoros, Nogales y Piedras Negras, impulsadas por el auge de la industria maquiladora. En tercer lugar, están las ciudades portuarias y turísticas de rápido crecimiento, donde sobresale Cancún, que en números redondos eleva su población de 33 000 a 177 000 personas entre 1980 y 1990. Destacan también Acapulco, Puerto Vallarta y algunas localidades turísticas coloniales, como Oaxaca, Guanajuato y San Miguel de Allende. En cuarto sitio se encuentran las ciudades manufactureras del interior, como Saltillo, Aguascalientes y San Luis Potosí, así como algunos nodos en zonas de agricultura moderna, entre los que sobresalen Culiacán, Hermosillo, Celaya, Irapuato, Los Mochis y Ciudad Obregón.

*Consolidación metropolitana  
en la recuperación económica relativa, 1990-2005*

En 2000 México tenía 97.5 millones de habitantes, de los cuales 65.6 millones se concentran en un sistema de 349 ciudades. El grado de urbanización se eleva a 67.3%, con lo que el país se aproxima al nivel existente en los países desarrollados. La concentración polinuclear se puede evidenciar observando la distribución de las ciudades por estratos de habitantes. En 2000, las nueve urbes de más de un millón elevan su participación a 50.3% de la población total urbana, mientras que el subconjunto de las 28 mayores de 500 000 personas lo hace a 69.4 por ciento.

En 2005 el sistema de ciudades aumenta a 367 y el grado de urbanización a 69.2%; las 31 ciudades más grandes absorben 92% del crecimiento total de la población urbana y aumentan a 71.3% su participación en ella. La tendencia hacia la concentración en un pequeño conjunto de ciudades, sin embargo, no es privativa de México y de los países en proceso de desarrollo, sino que es una tendencia en la mayoría de las naciones del mundo.

*Desigualdades regionales del crecimiento urbano\**

En términos de las desigualdades territoriales en la distribución regional de la población total y urbana de México, tomando como marco de referencia la región Centro-Este, se observa una reducción de dichas desigualdades en algunas regiones y un aumento en otras.

Según un ejercicio prospectivo realizado hacia 2020, no se vislumbra la posibilidad de una descentralización espacial significativa de la

\* El análisis de este inciso divide el país en las siguientes ocho regiones: I Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora); II Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas); III Noreste (Tamaulipas y Nuevo León); IV Centro-Oeste (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); V Centro-Este (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); VI Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); VII Este (Tabasco y Veracruz) y VIII Peninsular (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

población y de las actividades económicas, sino una mayor concentración en la región Centro-Este. Debería ser prioritario diseñar una política de redistribución demográfica en el territorio nacional, pero al haber abdicado el gobierno federal en sus funciones en materia de planeación urbana y regional se refuerza la tendencia pronosticada que, de concretarse, significará un serio desafío a la sustentabilidad del ecosistema de la cuenca de México.

### *La urbanización en 2020*

La población total y la urbana se estiman en 122 millones y 105 millones, respectivamente, en 2020, lo que implica un grado de urbanización de 85.9%. Esta magnitud se acerca al límite máximo de 90% que puede alcanzar un país del tamaño territorial y demográfico de México hacia mediados del siglo XXI.

Uno de los grandes retos nacionales será emplear productivamente la creciente fuerza de trabajo de las ciudades, así como proporcionar los servicios urbanos que permitan cubrir sus requerimientos y reducir el déficit existente. Todo ello será atenuado o acentuado según el nivel del flujo de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, lo cual depende a su vez de la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio que permita el traslado en forma ordenada. El tiempo que se prolongue el elevado desempleo producido por la recesión económica que estalló en 2008 en Estados Unidos determinará, en cierta medida, la magnitud de los flujos migratorios de mexicanos hacia ese país. El futuro en esa dirección no es halagüeño por tratarse, al parecer, de una crisis del sistema neoliberal centrado en el dólar como unidad de cambio y de valor internacional.

El incremento secular de la importancia de las grandes ciudades parece que continuará durante las primeras dos décadas del siglo XXI, como corolario del declive de las pequeñas y medianas. De esta suerte, las ciudades de más de un millón de personas se elevarían a 23 en 2020, incrementando su participación a 64.7% de la población urbana nacional y evidenciando que en las primeras dos décadas del siglo XXI se consolidará un nuevo patrón de urbanización de corte polinuclear.

*Corolario: imprescindible planear las metrópolis*

Como recomendación estratégica general, se juzga necesario promover estudios científicos que analicen en profundidad la estructura económica, política, social y jurídica del sistema metropolitano mexicano, particularmente las características y consecuencias de la evolución progresiva hacia una monumental megalópolis en el centro del país. Ello permitiría realizar diagnósticos multidimensionales con los cuales se puedan diseñar las acciones y establecer las metas de un programa urbano y regional nacional que logre potenciar las metrópolis como fuerzas productivas. Esto será indispensable para elevar la productividad de las empresas localizadas en las ciudades del país, siendo ambas condiciones necesarias para la inserción competitiva de México en una economía de escala mundial.

*Carlos Vilalta\**

### *¿Convergencia o divergencia regional?*

Todos los planes nacionales de desarrollo, desde el primer plan de 1934, han reconocido las desigualdades regionales en el país. Dos condiciones necesarias para reducir estas desigualdades son la inversión en capital humano y la inversión en infraestructura productiva. Los niveles regionalmente diferenciados de estas condiciones son notables y explican la disparidad regional presente. Es necesario dotar de factores de producción a las regiones menos favorecidas para uniformar espacialmente las ventajas competitivas y contrarrestar la tendencia a la movilidad del trabajo y el capital hacia las zonas de mayor rendimiento.

Los dos efectos más importantes de la apertura económica reciente han sido el crecimiento acelerado de la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones manufactureras. De manera similar, este proceso doble no ha sido espacialmente uniforme: se ha concentrado en la frontera, en las ciudades más grandes, en áreas turísticas y en regiones con especialización y ventajas competitivas en manufacturas y servicios financieros.

La apertura ha incrementado las desigualdades regionales. El aumento del empleo manufacturero en el norte y la disminución del mismo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son indicativos de reorganización espacial de la industria. Dicha reorganización obedece a una reducción en los costos de transporte y la localización óptima para el mercado americano. Es decir, la apertura no sólo ha redimensionado la importancia económica del norte sino que ha reconfigurado el mapa económico de México.

\* Profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <carlos.vilalta@cide.edu>.

Los regionalistas indican que desde 1970 se ha presentado un proceso inarmónico de convergencias y divergencias económicas regionales. Muchos registran un proceso de convergencia regional o disminución en las desigualdades durante el periodo previo a la liberalización económica, concretamente 1940-1995. Pero, posterior a la liberalización, la literatura mexicana se encuentra dividida entre aquellos que argumentan que las desigualdades han aumentado y los que dicen lo contrario. Estas diferencias se deben principalmente a razones metodológicas: la unidad de análisis (estados o municipios), los niveles de medición o las técnicas estadísticas.

En el ámbito estatal, varios encuentran un proceso de divergencia en el ingreso per cápita (IPC). En el ámbito municipal, se señala una convergencia entre municipios con altas y bajas tasas de migración, donde las tasas de crecimiento del IPC han sido más rápidas en los primeros. La razón parecen ser las remesas; los trabajadores migrantes elevan el ingreso de sus regiones.

### *Análisis histórico estadístico*

La evolución de las desigualdades regionales ha sido analizada utilizando diversas periodizaciones. Una típica es “antes *versus* después” la apertura económica. Al periodo anterior se le llama sustitución de importaciones. Esta distinción es importante porque se debate si nos hallamos en un proceso de convergencia o de divergencia económica.

#### *El milagro económico, 1960-1980*

Entre 1960 y 1980 se observó un incremento notable del IPC para todas las regiones (87%) y, en paralelo, una disminución de las desigualdades regionales (o proceso de convergencia). Los crecimientos más notables se presentaron en las regiones Sur (194%), Centro-Oeste (192%) y Peninsular (169%); por ejemplo, Quintana Roo (399%), Querétaro (303%) y Tabasco (302%). Las entidades con los menores incrementos fueron Veracruz (22%), Baja California (36%), el Distrito Federal (38%) y Sinaloa (43%).

Estos incrementos se debieron a una combinación de factores: 1] incrementos de la economía superiores al crecimiento demográfico, 2] es-

tabilidad de precios, 3] expansión rápida y exitosa de las empresas en la industria de la transformación y de los servicios, y 4] una urbanización acelerada. Lo anterior ocurrió de manera paralela a las políticas expansivas de infraestructura y servicios públicos y la mejora en la productividad. El sector privado fue protegido y estimulado por medio de inversiones estratégicas y políticas arancelarias favorables.

### *La década perdida, 1980-1990*

Este fue un periodo de recesión nacional y divergencia regional. Entre 1980 y 1993, el IPC retrocedió 3%. Lo llamativo son las profundas desigualdades: la región Peninsular incrementó su ingreso en 75%, mientras que la región Este (Tabasco y Veracruz) decreció 32%. Otras regiones que retrocedieron fueron la Sur (9%), Noreste (7%) y Noroeste (7%).

Este lapso fue marcado por altos niveles de deuda pública, tasas de interés, inflación, devaluación, fuga de capitales, déficit de la balanza comercial y rígido control de precios y tipo de cambio. Esto provocó un estancamiento de la actividad económica y una reestructuración de las actividades. La terciarización se aceleró en detrimento del sector agrícola. El sector manufacturero también perdió algo de su importancia previa.

### *La recuperación parcial, 1990-2004*

Entre 1990 y 2004 la economía tuvo altas y bajas, imprevistas teóricamente y relacionadas con variables políticas. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el auge del sector exportador, la privatización de la banca y del sector de telecomunicaciones, la devaluación de 1994 y la recesión de 1995 marcaron los vaivenes económicos. El IPC nacional se incrementó 15%. Nuevamente se comenzaron a registrar crecimientos del PIB superiores a los de la población.

La región más beneficiada por la conversión de la economía a un modelo exportador fue la Norte, la cual vio crecer 31% su IPC. El desarrollo se presentó con mayor magnitud en Coahuila (39%), Durango (33%) y Zacatecas (32%). Otras regiones beneficiadas fueron la Noreste (28%) y la Centro-Oeste (23%). Destacan los crecimientos de Guanajuato (36%), Aguascalientes (33%) y Tamaulipas (30%). Las regiones que

crecieron por debajo del promedio nacional fueron la Centro-Este (14%), Noroeste (11%), Este (7%), Sur (6%) y Peninsular (3%).

### *La nueva geografía de las desigualdades regionales hacia 2020*

Las probabilidades de que las desigualdades regionales disminuyan son pocas. La nueva geografía económica de México comenzó en 1993 con la apertura al comercio internacional y la intensificación de las exportaciones. Su mayor peculiaridad será la lenta pérdida de la preeminencia económica de la megalópolis de la ciudad de México. No obstante, ésta seguirá siendo la región económicamente dominante del país. La segunda característica hacia 2020 son los nuevos conglomerados regionales. Los siguientes grupos de estados elevarán su IPC por encima del promedio nacional y se diferenciarán (aún más) del resto del país:

*La frontera norte.* En fuerte integración con la economía estadounidense. Presenta un despegue en sus actividades industriales, transporte y comunicaciones, y esto proseguirá por lo menos 10 años. Esta región está conformada por todos los estados de la frontera y dos entidades vecinas: Durango y San Luis Potosí. La región no está exenta de problemas y su despegue no será tan notable por la pérdida registrada entre 1999 y 2004 en empresas y empleos en la industria maquiladora y el auge de China como el mayor socio comercial de Estados Unidos.

*El Bajío.* Destaca por su despegue industrial con tasas de crecimiento anual de más del doble del promedio nacional. Esta región está conformada por Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y parte de Jalisco.

*La Península.* Quintana Roo y Yucatán muestran un despegue del sector de servicios. Campeche quedará algo rezagado del crecimiento de sus dos vecinos.

*El este urbano.* Tlaxcala y Puebla registran una tendencia a una fuerte industrialización. Su industria crece muy por encima del promedio nacional. Sus empresas de exportación (Puebla) y su localización geográfica óptima entre el Golfo y sobre las autopistas hacia el norte del país le beneficiarán los siguientes 10 años.

3  
CICLOS ECONÓMICOS  
Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES

*Jaime Sobrino\**

En este trabajo se analiza la evolución económica nacional en la globalización desde una perspectiva sectorial y territorial. En el ámbito sectorial, la actividad económica se desglosa en nueve rubros de actividad (o grandes divisiones); en el aspecto territorial se estudia la concentración espacial de las actividades económicas y el desempeño competitivo de las principales ciudades del país.

*Ciclos y cambios en la estructura macroeconómica*

El PIB de México se ubicó en 2010 en 12.7 billones de pesos (953 000 millones de dólares), a precios corrientes. Con este monto el país acumuló tres décadas de lento dinamismo económico, puesto que en los ochenta la tasa de crecimiento promedio anual se ubicó en 1.86%, para aumentar a 3.47% en los noventa y disminuir a 1.47% en el primer decenio del nuevo milenio. La población del país sumó 112.3 millones de habitantes en 2010 y su ritmo de crecimiento disminuyó, al haber sido de 2.02% en los ochenta, 1.85% en los noventa y 1.38% entre 2000 y 2010. El PIB por habitante en 1980 era de 96 763 pesos y de 112 765 en 2010, un modesto incremento en el lapso de estudio.

A diferencia de la dinámica poblacional, el crecimiento económico se caracteriza por fluctuaciones recurrentes o situaciones alternativas de expansión y recesión; a estas fluctuaciones se les denomina ciclo económico. Al analizar el comportamiento macroeconómico del país en el perio-

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <ljsobrin@colmex.mx>.

do 1980-2010 se comprueba la ocurrencia de cuatro ciclos económicos de mediano plazo: 1980-1986, 1987-1995, 1996-2001 y 2002-2010. En ellos hubo dos grandes asimetrías: i] mayor decremento en las recesiones que aumento en las recuperaciones y ii] recesiones de menor duración respecto a las recuperaciones. De los 30 años de análisis, 21 correspondieron a fases de recuperación y auge, y nueve a las de recesión y depresión; el avance más importante se registró en 1981, con un crecimiento de 8.5%, mientras que la pérdida más significativa fue en 2009 con una contracción de -7.3%, depresión sólo superada por la ocurrida en 1932 con una caída de -15 por ciento.

Las causas de cada ciclo fueron distintas: en el primero (1980-1986) el contexto interno fue fundamental debido al importante desbalance en las finanzas públicas y los efectos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. En el segundo (1987-1995) se combinaron efectos externos, como la consolidación de la estrategia de apertura comercial, con efectos internos, derivados de los errores del mercado y fallas del gobierno en la actividad bursátil y financiera que desembocaron en la depresión financiera de 1995. El tercer ciclo (1996-2001) fue inducido por las relaciones bilaterales con Estados Unidos y, en especial, la sincronía alcanzada con el desenvolvimiento de la economía de aquel país. Finalmente, el cuarto ciclo (2002-2010) conjugó la depresión internacional derivada de la crisis inmobiliaria y la falta de regulación del sistema financiero norteamericano, con la carencia de políticas explícitas y efectivas para la promoción del crecimiento económico interno.

Los rubros de actividad económica asumieron papeles diferenciales en cada ciclo. La reestructuración productiva se caracterizó por un mayor dinamismo de la electricidad, de las comunicaciones y transportes y de los servicios financieros, cuya participación en el PIB total aumentó de 20.6% en 1980 a 29.4% en 2008, mientras que en el polo opuesto las actividades agropecuarias, de minería y construcción fueron las de menor crecimiento y su aportación cayó de 14.3 a 10.9%. La apertura comercial y, en especial, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte propiciaron un magro desempeño en el sector agropecuario, mientras que la industria manufacturera mostró un desempeño semejante al de la economía en su conjunto y aportó 19% del PIB nacional en 2008; su principal reestructuración fue en el destino de

su producción, ya que en 1980 sólo 4% de su volumen se exportaba, en tanto que para 2008 se elevó a 52 por ciento.

### *Distribución espacial de la actividad económica y competitividad urbana*

El lento crecimiento económico observado en el periodo 1980-2010 se combinó con una descentralización de las actividades en el territorio nacional. La ciudad de México concentraba 37.7% del PIB total y 48.1% del manufacturero en 1980, mientras que en 2008 su aportación se contrajo a 24.5 y a 18.9%, respectivamente. Esta metrópoli acusó una desindustrialización, es decir, la pérdida absoluta de producción y empleo manufacturero. Monterrey, la segunda urbe del país por importancia económica, también retrocedió en su participación manufacturera de 11.1 a 8.2% en los mismos años.

La descentralización de la industria manufacturera se orientó fundamentalmente hacia Saltillo, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tijuana, San Luis Potosí, Chihuahua, Puebla, Tula, Toluca y León; estas 10 metrópolis duplicaron su participación en el PIB manufacturero del país, al pasar de 15.5 a 30.8%. Su posición geográfica se divide en tres grandes zonas: frontera norte, región occidente y corona regional de la ciudad de México. Su estructura productiva se orientó preferentemente a la exportación.

La competitividad urbana se refiere a la capacidad de una ciudad, en competencia con otras, para atraer inversiones que se traducen en generación de empleos, aumento en la productividad local y mejoramiento en las condiciones de vida de la población residente. El éxito en la atracción de inversiones descansa en un conjunto de ventajas competitivas (infraestructura existente, capital humano disponible, asociaciones entre agentes económicos y políticas para la promoción económica local). Las ciudades con el mejor desempeño competitivo no fueron las mismas en cada ciclo económico, pero cinco de ellas tuvieron un desempeño más que favorable en todo el periodo de estudio: Saltillo y Chihuahua, en la atracción de inversiones de la industria automotriz; Cancún, consolidando su base turística y de servicios de apoyo a ésta, y la ciudad de

México y Monterrey, cuya desindustrialización fue más que compensada con la atracción de firmas de servicios financieros, al productor y de telecomunicaciones.

### *Conclusiones y líneas de acción*

La evolución económica nacional en la globalización se ha caracterizado por un lento crecimiento y la ocurrencia de ciclos económicos de menor duración. Las exportaciones no han sido el motor del crecimiento. Se ha presentado una significativa redistribución de la actividad económica desde la ciudad de México hacia un pequeño conjunto de ciudades. El desempeño competitivo del país en el contexto internacional ha ido cayendo, por lo que para restablecer su posición competitiva e incentivar el crecimiento de sus principales ciudades es necesario emprender una serie de reformas estructurales y políticas para promover el crecimiento económico. Hace falta una política industrial que coadyuve a mejorar la eficiencia de las empresas, a apoyar grupos industriales específicos y a procurar una localización industrial acorde con las vocaciones de cada territorio y ciudad.

Esta política industrial debe estar enmarcada en una política económica que enfrente cuatro debilidades estructurales del país: i] reactivar el mercado interno; ii] generar empleos suficientes; iii] mejorar las prácticas productivas dentro de las empresas, y iv] elevar el salario real. En materia territorial, las acciones de política económica se deben acompañar de lineamientos para mejorar la posición competitiva de las ciudades dentro del sistema nacional y en la red mundial de metrópolis. La ampliación y el mantenimiento de las redes de infraestructura es un elemento crucial. Es necesario, además, aprovechar el capital humano existente y promover activamente la innovación. Por último, los flujos de migración interna deben verse como una oportunidad para revertir las desigualdades regionales. La participación de los gobiernos locales será clave en la formulación e implementación de acciones en materia urbanística y económica, por lo que se debe avanzar en su autonomía financiera y viabilidad técnica para afrontar los retos futuros.

LAS METRÓPOLIS MEXICANAS:  
CONCEPTUALIZACIÓN, GESTIÓN Y AGENDA DE POLÍTICAS

*María Eugenia Negrete Salas\**

El proceso de urbanización contemporáneo de prácticamente todos los países del mundo adquiere un carácter metropolitano, el cual se evidencia en la importancia económica, demográfica y política de las principales urbes. El tema metropolitano se vincula estrechamente con otros procesos como una nueva configuración de relaciones entre países y ciudades a escala mundial, la desigualdad entre los habitantes de estas metrópolis, la distribución de atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, la provisión eficiente de servicios, el desarrollo económico y la competitividad.

La importancia de las zonas metropolitanas del mundo aumenta día con día al menos por tres razones: 1] al concentrarse en ellas cada vez más la población mundial, tanto las ventajas que en ellas se generan como los problemas que las aquejan tienen consecuencias de proporciones crecientes; 2] estas ciudades cumplen un papel clave en las relaciones en el mundo globalizado al convertirse en centros estratégicos para la distribución creciente de mercancías y en nodos de comunicaciones con el resto del mundo; 3] los problemas específicos que se generan en estas metrópolis son complejos en términos sociales, políticos y de gestión.

El término metrópoli (del griego *mater*, madre, y *polis*, ciudad) hace referencia a la ciudad en relación con sus territorios aledaños y, por extensión, a la ciudad más importante en una región. El adjetivo metropolitano corresponde a aquellas ciudades cuyo papel es central respecto de otros territorios que dependen de ella de una u otra forma. Según se

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <menegret@colmex.mx>.

haga énfasis en alguna dimensión particular del fenómeno metropolitano se utilizan distintos términos.

El desarrollo urbano y metropolitano implica necesariamente aspectos complementarios de tipo económico y social, los cuales deben ir de la mano. En el aspecto económico no sólo se debe buscar la “competitividad de las ciudades”, sino también crear empleos productivos para la población. Por otra parte, el bienestar social, la calidad de vida y la preservación y mejora de las condiciones ambientales en las grandes ciudades constituyen retos mayores en términos de dotación eficiente de servicios públicos, transporte, seguridad, áreas verdes, etc., además de la responsabilidad ineludible de proveer de suelo urbanizado y vivienda digna a su creciente población.

La expansión territorial de las ciudades y metrópolis ha adoptado en las últimas décadas una forma discontinua y de baja densidad, con áreas no urbanizadas entre zonas construidas y desarrollos inmobiliarios; los límites entre ciudades son cada vez más difusos y tienden a integrarse en sistemas de ciudades regionales con distintos grados de complementariedad y especialización de funciones.

Las distintas urbes se integran en forma de redes (nodos), que forman conjuntos de tipo policéntrico, con ciudades de tamaño distinto, conectadas entre sí dentro del propio sistema metropolitano y con otros de escala regional, nacional o mundial. En el caso de estas últimas, existen los vínculos internacionales que son esenciales para su integración al sistema de ciudades y metrópolis mundiales.

Se presenta un ejercicio de clasificación de las principales metrópolis mexicanas en 2005 que no guarda relación con las delimitaciones oficiales y en cambio utiliza diversos criterios al considerar que el fenómeno es multidimensional. Se trata de una clasificación sencilla y discutible que presenta indudablemente limitaciones, pero se estima más acorde con los conceptos manejados en el texto. Los criterios adoptados son: tamaño poblacional, competitividad, función político-administrativa, influencia regional, situación de “frontera” y nodalidad en corredores de transporte. Con esta clasificación multicriterio resultaron 23 zonas metropolitanas en el país en 2005, clasificadas jerárquicamente en cuatro tipos: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el primer rango, cinco en el segundo, 11 en el tercer rango y seis en el cuarto.

La metrópoli no es una simple agregación de trozos de ciudad, por lo cual los problemas metropolitanos no se pueden resolver por adición. La escala metropolitana y su complejidad hacen que los problemas sean de otro orden, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, por lo que se requiere una visión estratégica y de largo plazo para abordarlos. Así, por ejemplo, se tienen los temas ambientales del aire, agua y suelo, ya que ni la contaminación atmosférica ni la dotación de agua y saneamiento ni los sistemas de transporte masivo ni la provisión de suelo apto para el crecimiento y desarrollo de la gran ciudad encuentran solución en la suma de decisiones parciales de las distintas unidades que la integran.

Desde el punto de vista político-administrativo, los temas exclusivos de las zonas metropolitanas difieren de los de las ciudades, pues las primeras se han desarrollado sobre el territorio de diversas circunscripciones administrativas, lo que ocasiona problemas adicionales para las atribuciones de los distintos gobiernos involucrados.

Para las metrópolis *el papel de la planificación* es indispensable. La existencia de un plan de desarrollo metropolitano, aun con un carácter más consultivo que coercitivo, pero en el que se plasman objetivos, programas y escenarios claros, se ha convertido en un elemento de valoración de las metrópolis, pues refleja las preocupaciones fundamentales, ambientales y sociales, de los gobiernos que las rigen. El distanciamiento entre los planes y las acciones no debería ser tal que se diluyeran tanto la visión y los objetivos generales como las estrategias previstas para hacer uso de los recursos con una perspectiva sostenible en el mediano y largo plazos.

Existe un abanico de formas de organización de gobierno, pero se pueden distinguir dos tendencias opuestas: la primera es constituir autoridades unitarias institucionalizadas para el ámbito metropolitano, con atribuciones sobre funciones específicas que pertenecen a esta escala. En el otro extremo se encuentran situaciones de poderes que se mantienen fragmentados o tienden a recurrir a lógicas coordinadas de poder y de estrategias en el territorio. Entre estos extremos se ensayan múltiples formas de gestión de los problemas metropolitanos, en los que se busca readaptar las fórmulas federativas tradicionales hacia formas más operativas de gestión.

En México los logros alcanzados en la gestión metropolitana son muy limitados, lo cual se refleja en la ineficiencia para encauzar las gran-

des necesidades de las principales metrópolis del país. Sin embargo, en años recientes se observa un renovado interés por buscar opciones y formas de organización que permitan superar las contradicciones entre los ámbitos territoriales en los que se presentan los problemas y las demandas sociales de solución de los mismos.

Se ha propuesto, por ejemplo, la instalación de comisiones por especialidad y consejos consultivos de ciudadanos y de expertos, la formación de institutos de planeación, la creación de agencias metropolitanas de desarrollo, la creación de empresas de servicios de cooperación pública y privada, la instalación de observatorios y sistemas de información sobre la evolución de los procesos metropolitanos, la constitución de fondos para el financiamiento de proyectos de alcance metropolitano, etcétera.

Algunos de estos instrumentos, en versiones no plenamente desarrolladas, han sido establecidos en ciertas metrópolis del país. Su aplicación ha requerido un gran esfuerzo de coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales que atañen a las poblaciones y territorios de sus diversas unidades político-administrativas, lo cual representa un avance en la dirección deseable.

En México, como en el mundo, continuará la importancia creciente de las metrópolis con especificidades de acuerdo con las ventajas que cada una tiene. Para enfrentar con éxito el reto que representa esta nueva forma de urbanización es indispensable entenderla con la mayor claridad, con voluntad para resolver sus problemas adoptando criterios de inclusión social y con creatividad en la búsqueda de soluciones acordes a cada caso. Este trabajo pretende colaborar para ello.

LA POBREZA EN MÉXICO  
Y EN SUS PRINCIPALES CIUDADES

*Araceli Damián\**

Desde la crisis de los ochenta se inició en México una apertura económica cuyos resultados han sido cuestionados, ya que no se ha logrado un crecimiento similar al del periodo de sustitución de importaciones, además de que la pobreza sigue siendo elevada y los beneficios prometidos no han llegado a la mayoría de la población.

En los primeros años del siglo XXI el desempeño económico fue muy pobre, con una tasa del PIB de 2.2% entre 2000 y 2006, que en términos per cápita sólo representó 1.3%. Pese a lo anterior, según los cálculos oficiales, la pobreza extrema disminuyó más de 40% a lo largo del periodo. Aunque la pobreza global (de patrimonio) bajó en menor proporción (20.5%), ello es controversial debido a que tales reducciones son ilógicas en etapas de bajo dinamismo económico.

De acuerdo con el análisis realizado por medio de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), existen dudas sobre la confiabilidad y comparabilidad de la información entre 2000 y 2006 debido a que se realizaron importantes cambios metodológicos tanto en el diseño de la muestra como en el cuestionario.

El aumento del ingreso entre 2000 y 2006 se explica por los espectaculares cambios en los rubros de salarios, regalos y renta imputada de la vivienda. De estos tres rubros, los regalos fueron los de mayor aumento en los tres deciles más pobres de ingreso, seguidos por el valor imputado de la vivienda. Por otra parte, la medición oficial de la pobreza supone que el incremento en este último rubro aumenta el bienestar y reduce la pobreza, a pesar de que en términos reales no modifica los es-

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <adamian@colmex.mx>.

tánderes de vida de los hogares, sobre todo de los más pobres, pues difícilmente pueden transformar este ingreso adicional en alimentos, bienes y servicios en el mercado.

Por otra parte, si consideramos que la mayoría de los salarios estuvieron deprimidos en términos reales durante el periodo de análisis, es difícil suponer que su magro crecimiento explique la importante reducción de la pobreza. Si consideramos que más de una tercera parte de los ocupados recibe hasta dos salarios mínimos y que se concentran en comercio y manufacturas, a todas luces pueden ser cuestionados los incrementos oficiales tan elevados para los hogares más pobres. Otros dos elementos que ponen en duda el supuesto incremento del ingreso en la ENIGH son el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo formal en 2000-2006.

Tampoco se explica cómo, según la ENIGH, las zonas rurales (con menos de 2 500 habitantes) han progresado durante seis años si al mismo tiempo expulsaron anualmente entre 600 000 y un millón de personas hacia Estados Unidos. Además, las remesas constituyen una proporción muy baja del incremento del ingreso en esas zonas (pasan de 4.7 a 6.5% del total del ingreso de los hogares).

La posible disminución de la pobreza es contradictoria con los altos índices de delincuencia en el país y la proliferación de manifestaciones sociales de resistencia, como en Oaxaca y Chiapas. Además, medir la pobreza basándose únicamente en el ingreso es insuficiente para dar cuenta de las condiciones de precariedad que padece la población, ya que este flagelo tiene características multidimensionales. Por ello se requieren medidas de la pobreza con esta característica.

Así, mediante el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) pueden conocerse tanto las características como la evolución de la pobreza, lo que constituye una medida alternativa a la oficial basada en el ingreso y que tiene ventajas sobre ésta, pues incluye una gama más amplia de variables relacionadas con el bienestar y, por tanto, su cálculo se ve menos afectado por las fluctuaciones drásticas en una sola variable o por los errores que se derivan de los problemas de captación de la información.

El conjunto de necesidades que contempla el MMIP en comparación con la medida oficial considera una serie de derechos humanos reconocidos internacionalmente y los umbrales se establecen con base en una

idea de satisfacción humanizada de las necesidades. Así, por ejemplo, mientras que el gobierno federal estableció que para satisfacer la necesidad de alimentación se requiere únicamente alimentos crudos, el MMIP considera el ingreso requerido para la preparación y consumo de los alimentos (estufa, gas, utensilios de cocina, cubiertos, platos, etc.).

En el MMIP, para no ser pobre se necesita tener un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades que requieren una adquisición periódica, además de contar con vivienda, servicios públicos (agua, drenaje, luz, recolección de basura, etc.), bienes durables, acceso a servicios de salud, seguridad social y tiempo para educación, realización de trabajo doméstico, recreación y descanso. Aun así, el indicador global del MMIP baja 7.5%, mientras que la pobreza de patrimonio, que depende únicamente del ingreso, se reduce 20.5%. Podemos observar que una menor disminución de la pobreza por el MMIP es más coherente con el bajo desempeño económico.

Por otra parte, mientras más bajo el nivel de ingreso mayor la reducción de la pobreza, ya que es en los deciles más pobres donde encontramos mayor irregularidad en los datos. Ello explica por qué la indigencia por ingreso del MMIP baja 33%, y 43% la pobreza alimentaria o extrema.

A pesar de la reducción de la pobreza, de acuerdo con los cálculos del MMIP tenemos que el porcentaje de población que carece de tiempo aumentó durante esos seis años (de 45.9 a 52.3%), así como el de la clasificada como pobre no indigente (de 40.7 a 44.9%), lo que significa que los hogares tuvieron que dedicar más tiempo al trabajo extradoméstico para no ser pobres. De lo anterior concluimos que la disminución de la pobreza en México durante el presente siglo fue mucho menor que lo estimado por el gobierno federal, además de que requirió un mayor esfuerzo por parte de la población.

En lo que se refiere a la situación de la pobreza en las zonas metropolitanas, sobresalen las enormes divergencias entre éstas. Las ciudades de estados pobres, como Chiapas, Guerrero, Guanajuato, tienden a ubicarse entre las de mayores carencias, mientras que en las entidades del norte éstas son menores. En lo que respecta a la ciudad de México, que en conjunto presenta una situación intermedia, resalta la muy marcada distancia en las condiciones de habitabilidad del Distrito Federal y las de los municipios mexiquenses conurbados.

Es importante señalar que los pobres de las ciudades se encuentran fundamentalmente desamparados. No hay una política pública federal que atienda las necesidades de esta población y, cuando existe (como el Programa Hábitat), las condiciones para tener acceso a ella son extremadamente restrictivas. En el ámbito local existen igualmente pocas iniciativas, aunque destaca la pensión universal para adultos mayores de 70 años a cargo del gobierno del Distrito Federal, el cual implementa otras políticas que han tratado de atenuar las consecuencias de la desatención de las necesidades de la población urbana, como la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y las becas universales para los estudiantes de sus preparatorias.

Finalmente, cabe resaltar que la posibilidad de lograr estándares adecuados en las condiciones de habitabilidad requiere el esfuerzo conjunto entre gobiernos locales y federales. No debe perderse de vista que un monto relativamente satisfactorio de ingreso, como el que se observa en Tijuana, es insuficiente para que la población tenga condiciones de vida adecuadas, ya que se necesitan mayores inversiones en las condiciones de habitabilidad, incluir programas efectivos y de bajo costo para el mejoramiento de la vivienda y, sobre todo, promover el desarrollo económico ligado a condiciones laborales con ingresos adecuados, seguridad social y acceso a servicios públicos de salud y educación de mejor calidad para resolver las carencias de las familias mexicanas.

## ESTRUCTURA DE LAS CIUDADES DE LA FRONTERA NORTE

*Tito Alegría\**

La urbanización de la frontera norte de México ha tenido tres características particulares: un rápido crecimiento urbano durante prácticamente todo el siglo xx, con una tasa mayor que la nacional; la concentración de la población urbana en pocas ciudades, con una región árida circundante de muy reducida actividad agropecuaria; ciudades con una urbe estadounidense al otro lado de la frontera, que les imprime peculiaridades de corte binacional.

*Crecimiento urbano acelerado*

La población de la frontera norte mexicana creció con una tasa anual de 4.6% entre 1910 y 2005, sustentada de manera importante por la inmigración a la región, magnitud que resulta muy superior al 2% del país. El gran crecimiento de las ciudades fronterizas no ocurre por factores endógenos locales, debido a su débil dotación regional de recursos; ha sido, más bien, producido por fuerzas exógenas nacionales y binacionales.

En la escala binacional estas fuerzas surgen de las elevadas disparidades económicas entre México y Estados Unidos, que se plasman en las diferencias en el producto nacional per cápita, la estructura de precios, el monto de los salarios, las tasas de desempleo y la capacidad de acumulación de capital. Los diferenciales en estas variables generan un gran potencial de interacción entre ambos países en términos de flujos de capital, trabajadores y mercancías. Por ejemplo, la inversión se dirige a

\* Investigador del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte: <[talegría@colef.mx](mailto:talegría@colef.mx)>.

México buscando menores salarios y abundante mano de obra, y la migración se orienta hacia el norte en busca de empleo y mejores salarios. Esas diferencias económicas están también presentes en la frontera, donde los intercambios transfronterizos experimentan costos mínimos de transporte, lo cual explica su gran intensidad: las ciudades de esta frontera crecen debido a la adyacencia y a las grandes disparidades estructurales entre México y Estados Unidos. Las características más importantes que impulsan el crecimiento urbano fronterizo a partir de esos contrastes son la inversión maquiladora y el trabajo transfronterizo.

Las disparidades económicas entre México y Estados Unidos han crecido desde hace varias décadas. En 1960 el producto interno bruto per cápita (PIBPC) de Estados Unidos fue 3.5 veces mayor que el de México; en 2004 la diferencia creció a 4.4 veces. Las tendencias indican que en el futuro cercano las diferencias entre ambos países serán más profundas y las ciudades fronterizas seguirán presentando una dinámica significativa.

### *Maquila y transmigración*

A contracorriente de lo que sucede en el resto del sistema urbano del país, las ciudades fronterizas están cada vez más especializadas en la industria ya que este sector es preponderante y creciente. Por ejemplo, en sus ciudades, que tienen entre 0.5 y 1.5 millones de habitantes, el sector manufacturero ocupa 37.1% de su PEA, mientras que las ciudades de similar tamaño no nortañas sólo tienen 20%. Esta industrialización está compuesta mayoritariamente por la maquiladora, que constituye el principal impulso al crecimiento económico urbano de la frontera: de manera directa al crear empleo, pero también de manera indirecta por sus efectos en otras actividades locales.

La maquiladora es un conjunto diverso de actividades industriales orientadas a la exportación, realizadas generalmente por empresas extranjeras —estadounidenses en su mayoría— y cuya acción principal es ensamblar productos de consumo final. Lo común de estas actividades es, primero, haber estado sujetas a un mismo régimen legal de operación (Immex); segundo, no pagar impuestos por la venta de lo que exportan ni aranceles por los insumos importados ni por sus exportaciones y,

tercero, aprovechar las exenciones de impuestos que permite el régimen aduanal de Estados Unidos para insumos exportados que regresan como parte de un producto.

La industria maquiladora ha crecido significativamente desde sus inicios y, aunque existen empresas maquiladoras en muchas partes del país, esta actividad persiste como un fenómeno principalmente fronterizo. En 2006 los municipios de la frontera cubrían 61% del empleo maquilador nacional, con una leve tendencia decreciente, mientras que los estados fronterizos, sin los anteriores municipios, representaban 22 por ciento.

El crecimiento de la maquila por el lado de la demanda depende del ciclo económico de Estados Unidos. Por el lado de la oferta, su crecimiento se debe al ensanchamiento de las diferencias de costos entre Estados Unidos y México. Cada vez que se agranda la brecha en el crecimiento económico de ambos países los costos en México se hacen relativamente menores, lo que aumenta el incentivo para la inversión maquiladora.

El segundo mayor impulso al crecimiento urbano en la frontera es el trabajo transfronterizo, o transmigración, que comprende a residentes del lado mexicano que trabajan en Estados Unidos y cruzan diariamente la frontera. El impulso al crecimiento urbano de la transmigración tiene tres ventajas: 1] constituye un flujo de dinero hacia la frontera mexicana no producido localmente; 2] disminuye el desempleo local del lado mexicano, permitiendo que el salario local no baje; 3] eleva el consumo final en la ciudad nacional, generando empleos indirectos.

El peso del trabajo transfronterizo sobre la economía de las ciudades es importante y lo es más al oeste de la frontera: Tijuana tiene 8% de su PEA en la transmigración, mientras que Nuevo Laredo, 4.5%. Además, al tener los transmigrantes salarios mayores que el promedio de la ciudad, su capacidad de consumo es mayor (20% de la masa salarial local en Tijuana).

### *Estructura urbana de las ciudades*

El crecimiento urbano fronterizo está determinado por fuerzas a escala binacional y nacional, pero la estructura interna de las ciudades está modelada principalmente por factores locales que inciden en el funcio-

namiento y la interrelación de las actividades económicas y de la población dentro de las urbes.

Demográficamente hablando se observa que los grupos de mayores ingresos están concentrados en el espacio cerca del centro antiguo de cada ciudad y a poca distancia del cruce fronterizo. En contraste, las personas de menores ingresos presentan dos tipos de patrones espaciales: en Tijuana y Mexicali es disperso, con pocas concentraciones en la periferia; en Ciudad Juárez, las personas de menores ingresos residen en toda la periferia de la urbe.

Las actividades terciarias están organizadas con base en un patrón espacial que se repite en las ciudades fronterizas estudiadas, consistente en un sistema jerárquico de subcentros, *à la Christaller*. En cada urbe el centro terciario más importante incluye su núcleo tradicional y extensiones añadidas a lo largo de los años y concentra la mayor parte del empleo del sector. Le siguen en jerarquía algunos pocos subcentros, mucho más pequeños y, finalmente, minúsculas concentraciones del sector terciario repartidas en el territorio.

Finalmente, la estructura social y la jerarquía de centros están relacionadas espacialmente: el centro de mayor jerarquía se localiza cerca de los barrios con residentes de mayor ingreso, mientras que los barrios de menor ingreso no tienen subcentros.

EL SISTEMA CARRETERO  
COMO ARTICULADOR DE LAS CIUDADES

*Luis Chías Becerril,\* Héctor Daniel Reséndiz López\*  
y Juan Carlos García Palomares\*\**

La red carretera de México constituye el andamiaje infraestructural que enlaza el sistema urbano del país y hace posible el intercambio físico de mercancías al conectar funcionalmente la oferta y la demanda, y articular así el mercado nacional. El propósito del presente trabajo es estudiar, precisamente, la conectividad del sistema de ciudades del país a partir de la red carretera que las enlaza.

*Red vial terrestre y jerarquía urbana*

Los servicios e infraestructura del transporte posibilitan una compleja red de flujos urbanos, regionales, nacionales e internacionales. Al modificarse el contenido y la forma del modelo socioeconómico imperante, se registran cambios en los nodos, redes, corredores, equipamientos y servicios de transporte que las soportan y, con ello, tiende a modificarse la estructuración del sistema urbano y regional en su conjunto.

El modelo del crecimiento hacia afuera se apoyó en el sistema ferroviario para exportar grandes volúmenes de materias primas y prevaleció hasta finales de la década de 1930. El de crecimiento hacia adentro, por su parte, alentó la sustitución de importaciones y el desarrollo de las manufacturas hasta los setenta, impulsando el uso del autotransporte y

\* Profesores-investigadores del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México: <vincula@igg.unam.mx>, <lchias@yahoo.com> y <hresendizl@hotmail.com>.

\*\* Profesor del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid: <jcgarcia@ghis.ucm.es>.

la carretera, lo cual fue la base del desarrollo urbano e industrial de México. Más recientemente, la acelerada apertura comercial iniciada a mediados de los ochenta está provocando rápidos y profundos cambios en todos los sectores de la economía, de acuerdo con la logística del mercado global para garantizar la circulación física de mercancías entre bloques comerciales.

### *Trama carretera y desigualdades espaciales*

La política del sector transporte en México ha privilegiado a los vehículos automotores y las carreteras desde hace más de 80 años, pero la red carretera nacional aún no cumple con las expectativas del país, de acuerdo con lo siguiente:

- No se ha vuelto a tener un programa de construcción de caminos tan intenso como el realizado entre 1970 y 1975, cuando la extensión de la red aumentó a una tasa de 21.1 por ciento.
- Únicamente 35% de la red carretera está pavimentada.
- La situación de los 48 000 km de la red federal de carreteras no es muy halagüeña: sólo 25% se encuentra en buenas condiciones, 35% en regulares y 40% en malas condiciones.
- La densidad vial (longitud de caminos por cada km<sup>2</sup> de territorio) en México es relativamente baja con 0.14 km/km<sup>2</sup> y para satisfacer adecuadamente las necesidades viales se requiere 0.5 km/km<sup>2</sup> de caminos.
- En términos regionales también se aprecian notables diferencias: el norte concentra 36.8% de la red carretera nacional, la parte central 26.7%, el sur 26.2% y la región del Golfo el 10.3% restante.

### *Accesibilidad y conectividad del sistema de ciudades*

La accesibilidad es el potencial de interacción entre un grupo de localidades, cualidad que permite conocer cuáles tienen mayor facilidad para relacionarse e interactuar con las restantes. Según el índice denominado

“tiempo medio de recorrido” (TMR) se tiene que más de 20% de las ciudades del país presentan niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, con tiempos por encima de las 14 horas. Por el contrario, 226 localidades tienen un nivel de accesibilidad alto con lapsos entre ocho y diez horas de TMR al conjunto de ciudades principales.

La zona de alta accesibilidad se centra en localidades como Querétaro y Celaya, así como en la carretera ciudad de México-Guadalajara, en localidades menores como Atlacomulco y Maravatío, extendiéndose a lo largo de estos corredores desde la zona norte del Estado de México a los estados de Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. Desde este espacio, los niveles de accesibilidad alta se expanden al Distrito Federal y desde allí por los ejes de la carretera de Puebla hacia el este y, por la carretera de Acapulco, hacia el sur. El patrón del sistema urbano principal no hace sino acentuar las diferencias en materia de accesibilidad, incrementando el peso de toda la zona centro del país, y especialmente de la ciudad de México, en la articulación territorial nacional. También se aprecia la accesibilidad que genera la carretera del TLCAN (ciudad de México-Nuevo Laredo).

### *Las zonas metropolitanas: áreas de servicio y flujos vehiculares*

Las principales estructuras metropolitanas que se están conformando en el país según el TMR son: la gran megalópolis de la ciudad de México, que se delimita por la envolvente o isócrona de una hora; la conexión de la zona metropolitana que se está conformando en el rango de las dos horas alrededor de Monterrey; las zonas metropolitanas tipo islas (Tijuana, Guaymas, Oaxaca, Tuxtla, Mérida y Cancún) y las que están incrementando sus interacciones, como Villahermosa y Coatzacoalcos, así como Chihuahua y Ciudad Juárez.

La conexión de las áreas con rango o isócrona de una hora indica con claridad la alta accesibilidad que existe entre las metrópolis de las regiones Centro-Oeste, Centro y Valle de México. Se puede identificar que la envolvente derivada de la interacción entre estas metrópolis y sus correspondientes redes carreteras define con claridad los alcances terri-

toriales de la megalópolis de la ciudad de México: por el norte llega hasta las ciudades de Zacatecas y San Luis Potosí; por el sur hasta Cuernavaca y Cuautla; por el este se extiende al Golfo con Poza Rica, Jalapa y Veracruz; hacia el oeste llega a Guadalajara, Ocotlán y Zamora. No obstante, existe una discontinuidad de la megalópolis que se ubica en la isócrona de las dos horas de desplazamiento.

También se aprecia cómo los puertos del Pacífico requieren mayores tiempos de recorrido. En esta misma situación se encuentran Guadalajara, por ejemplo, que tiene dificultades para comunicarse con las metrópolis costeras (Tepic, Puerto Vallarta, Colima y Tecomán), o San Luis Potosí y Río Verde, en su conexión con Tampico.

### *Retos actuales y futuros de la infraestructura carretera nacional*

El Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012 establece como meta para 2030 que México se ubique dentro del 20% de los países mejor evaluados en el índice de competitividad de la infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial. Es sintomático, sin embargo, que a pesar 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 (Finra) y las inversiones millonarias efectuadas en el sector transporte en los últimos 20 años, sobre todo en el sistema carretero, México haya empeorado su posición competitiva en el *ranking* mundial: entre 1996 y 2005 el país bajó de la posición 33 a la 55, mientras que en 2007 siguió bajando hasta llegar al lugar 64 de un total de 125 naciones.

El PNI es un documento importante que incluye la perspectiva urbana, metropolitana y regional de manera más explícita que en programas anteriores. Sin embargo, para elevar realmente la competitividad de las ciudades mexicanas se requiere una visión más amplia e integral, pues la mera construcción de infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo socioeconómico sustentable. El reto nacional consiste en articular un proyecto estratégico en el que intervengan constructivamente numerosos actores e instituciones, para que se

pacte el modelo de país deseable en un escenario de 30 años. Para concretarlo, se deberá implementar un conjunto de proyectos específicos y disponer de los recursos financieros para hacerlos realidad, pues de otra suerte el país no podrá revertir el dramático deterioro de su competitividad en el contexto de una economía global.

DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO  
Y SEGREGACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

*Martha Schteingart\**

*Aspectos conceptuales y metodológicos*

Consideramos de capital importancia referirnos a las diferencias sociales que se encuentran en el espacio intraurbano, ya que el tema de la pobreza y la desigualdad social adquiere mayor significación si se observa en su distribución en el espacio y con respecto al mayor o menor grado de segregación de los diferentes grupos sociales. Esto está vinculado al hecho de que el medio social inmediato a la vivienda (la colonia, el barrio) se impone como una condición esencial del desarrollo social.

La localización de grupos sociales en el espacio urbano es consecuencia de una compleja interacción de la estructura social, de los procesos de producción del marco construido y de las preferencias de las familias. Es importante señalar que la población de mayores ingresos decide, en general, instalarse en los lugares con mejores condiciones físicas y más protegidos, mientras que las familias más pobres están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento, lo cual también trae aparejada una gran concentración, sobre todo en aquellas ciudades donde estas familias tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana.

En este trabajo hemos diferenciado el término “división social del espacio”, que se aplica cuando se estudian los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano, del término “segregación”, al que hacemos referencia cuando se lleva a cabo un análisis más desagregado.

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <mschtein@colmex.mx>.

Esta distinción resulta relevante ya que en esta investigación hemos llevado a cabo análisis tanto para las unidades político-administrativas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como para unidades más pequeñas, como las áreas geoestadísticas básicas (AGEB), definidas por el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Cabe aclarar que el término “segregación” no sólo se aplica a los grupos más pobres sino también a los de mayores ingresos; de esta manera, algunos autores han señalado que podría diferenciarse la “segregación pasiva” aplicada a los grupos étnicos y a los más pobres, de la “segregación activa”, que aparece en el caso de los de mayores ingresos.

Consideramos de particular interés tomar en cuenta la división social del espacio con énfasis en lo que implica para los sectores más pobres de la sociedad urbana su concentración y localización en las ciudades mexicanas. Se menciona, con razón, la escala de la segregación y las condiciones socioespaciales de las zonas homogéneas donde viven las familias pobres como los factores más negativos de ese fenómeno urbano.

Si bien es cierto que existe una alta proporción de familias pobres que viven en áreas periféricas, donde predominan los asentamientos irregulares, también se dan situaciones intermedias que han ido apareciendo con la industrialización y la modernización de las economías locales. El peso de esos grupos en las sociedades urbanas varía de acuerdo con la historia y el grado de desarrollo de los diferentes países, aunque existen pocas investigaciones que traten de analizar la división social del espacio y su relación con la estructura social de las ciudades en las últimas décadas.

El estudio que aquí presentamos tiene como objetivo central mostrar una manera de describir y medir la división social del espacio y la segregación en la ciudad de México, tratando al mismo tiempo de explicar algunas de sus causas. Relacionar los cambios estadísticos para diferentes situaciones espaciales con los factores socioeconómicos y de desarrollo urbano que han incidido en los mismos es una tarea que sólo hemos comenzado a emprender: mientras los estudios cuantitativos, usando diferentes unidades de análisis y ciertas técnicas estadísticas, pueden describir la situación y el cambio en distintas partes de la ciudad, a partir de indicadores socioespaciales, los más cualitativos nos

permiten adentrarnos en los procesos de cambio que explicarían, sobre todo para algunas zonas clave de la ciudad, por qué se han dado los cambios descritos en los mencionados estudios cuantitativos.

Desde el punto de vista metodológico, hemos utilizado para estos últimos estudios, como única fuente de información, los censos de población y vivienda, seleccionando aquellos datos referidos a algunas características socioeconómicas y demográficas de la población y a las condiciones del marco construido en el que habitan. Los estudios empíricos han permitido conocer: 1] dónde se ubican en el mapa de la ciudad los diferentes estratos sociales, a partir de la técnica de análisis espacial aplicada; 2] el comportamiento de las variables seleccionadas y las grandes diferencias de sus valores en las zonas correspondientes a distintos estratos; 3] la mayor homogeneidad social que se da en las zonas correspondientes a los estratos más bajos de la escala construida, y 4] la validez de algunas variables que debido a los cambios ocurridos en la realidad social hoy ya no discriminan.

Existen diferentes técnicas estadísticas para este tipo de trabajos. En este caso hemos preferido tomar un conjunto de variables y analizar sus vínculos mediante formulaciones conceptuales como los llamados “procedimientos multivariados”, entre los cuales se ubica el análisis factorial. Esta técnica culmina con la elaboración de índices con los cuales se definen áreas o estratos que aparecen representados en mapas, utilizando sistemas de información geográfica (SIG). Las variables seleccionadas fueron siete: ocupación, ingreso, educación y población económicamente activa, como variables sociales y tres referidas a la vivienda: hacinamiento, tenencia y agua entubada dentro de la misma. Para cada variable se eligieron luego las categorías que presentaban la mayor varianza, ya que esto permitió discriminar mejor situaciones asociadas con la heterogeneidad socioespacial.

### *Resultados del estudio para la ciudad de México*

El trabajo presentado ha mostrado un enorme crecimiento de la población y una gran expansión urbana; no obstante, se han conservado los lineamientos generales de la división social del espacio, ubicándo-

se los sectores de mayores ingresos en las delegaciones centrales y los de menores recursos en la periferia. Esa tendencia se ha mantenido a lo largo de varias décadas y en la última estudiada, entre 1990 y el año 2000, vemos que continúa, aunque los mapas de la estratificación por áreas geoestadísticas básicas (AGEB) muestran que ese patrón centro-periferia, oriente-poniente se va complejizando con la presencia de AGEB de nivel alto en algunas zonas periféricas del poniente, pero también de áreas de nivel bajo en esa misma dirección. La zona del oriente de la ciudad, donde siempre se habían localizado los sectores de menores recursos, ha seguido expandiéndose, aunque a lo largo de tres décadas algunas de esas unidades han mejorado de manera muy notoria, como en los casos de Ecatepec y Nezahualcóyotl, mientras que otros, como Chimalhuacán, donde se ha dado un gran crecimiento de la población con una enorme concentración de desventajas referidas al empleo, la educación, la vivienda y los servicios, han permanecido en el nivel más bajo de la escala durante muchos años.

De esta manera, los tiempos relativos al mejoramiento de las condiciones socioespaciales de las diferentes unidades han sido distintos, aunque no puede negarse una mejoría generalizada en el conjunto de la zona metropolitana, que parece haberse dado por el ascenso de muchas unidades de análisis y también por una evolución positiva en los valores de las variables, particularmente en lo que toca a la educación posprimaria, al hacinamiento en las viviendas y a la expansión de redes para el agua entubada; sin embargo, las diferencias siguen siendo enormes entre los estratos más alto y más bajo de la escala construida.

Una conclusión importante de nuestro estudio por AGEB se refiere a la disminución de la concentración de la población en los dos estratos más altos y al aumento de la misma en el más bajo, lo que indicaría que a lo largo de la década de los noventa se produjo un mayor desequilibrio social en la ciudad, en desmedro de la población de menores recursos. En lo que se refiere al tema de la segregación, nuestro estudio muestra, mediante una investigación detallada que vincula la distribución de los diferentes estratos, tanto a nivel de las AGEB como de las unidades político-administrativas, que 23% de la población metropolitana está muy segregada y 6% (poco más de un millón de habitantes) vive en zonas de máxima segregación. No obstante, también existe una parte importante

de la población, más de 50%, que vive en zonas donde se da una mezcla de estratos medios y medio-bajos.

También es importante tomar en cuenta las grandes diferencias en los valores de las variables para los seis estratos considerados. Entre 1990 y 2000 la instrucción posprimaria mostró una mejoría en todos los estratos con una diferenciación entre el extremo más alto y el más bajo cercana a 40%. En cuanto a la población ocupada con ingresos altos, el aumento ha sido muy notable, debido a los problemas inherentes a la definición de ese estrato en el censo de población (cinco y más salarios mínimos), que en realidad ya no representa el de los ingresos altos. Aunque los dos estratos más bajos también tuvieron un incremento importante, presentan una proporción reducida de esos ingresos (menos de 7%). La densidad por dormitorio o hacinamiento bajó sistemáticamente en esa década para todos los estratos, aunque de modo más marcado en los estratos más bajos.

Si bien no hemos incluido en este trabajo los estudios realizados para otras metrópolis mexicanas que le siguen en tamaño a la ciudad de México (como Guadalajara, Monterrey y Puebla), nos parece importante comentar que a pesar de que la ZMCM es el centro económico más importante del país y que incluye a la ciudad capital, presenta una condición social peor que Guadalajara y Monterrey. El gran tamaño de esa metrópoli y sus tasas de crecimiento poblacional tienen una influencia incuestionable sobre el proceso de división del espacio y pueden explicar las diferencias que se encuentran al compararlas con las otras ciudades. Además, la suburbanización de grandes contingentes de población en zonas que están cada vez más alejadas del centro metropolitano ha traído consigo una segregación más acusada de la población en condición de pobreza.

### *Algunas explicaciones de cambios observados en el análisis cuantitativo*

Si bien no son sólo las políticas habitacionales las que tienen incidencia en las diferencias socioespaciales de la ciudad, es evidente que los programas y acciones desarrollados por los organismos de vivienda han te-

nido un efecto considerable en la división social del espacio y la segregación. Por ejemplo, cuando una unidad político-administrativa o algunas de sus AGEB suben de nivel entre un corte temporal y otro, ello está relacionado con la construcción de un número importante de conjuntos habitacionales por medio de programas público-privados, como ha ocurrido en los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan, Acolman y Ecatepec, que subieron dos niveles en la escala elaborada en este trabajo, entre 1990 y 2000, donde diferentes organismos habitacionales del Estado han tenido una actividad destacada. En cambio, la proliferación de asentamientos irregulares, que en general tardan muchos años en ser regularizados y recibir los servicios básicos necesarios, influye en el mantenimiento de las unidades de análisis dentro de los estratos bajos, como ha ocurrido particularmente en el municipio de Chimalhuacán.

Aquí sólo damos algunas indicaciones generales acerca de los factores que influyen en la división social del espacio; investigaciones futuras deberían profundizar en análisis de casos de unidades en las que se producen procesos particulares, distintos de los que han tenido lugar en otras zonas de la ciudad, así como incluir estudios específicos referidos a megaproyectos de alta tecnología y a los llamados barrios cerrados para las clases más altas, que también han creado un tipo diferente de segregación.

EL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
DE LAS TEORÍAS A LAS PRÁCTICAS

*Emilio Duhau\** y *Ángela Giglia\*\**

El texto que presentamos aquí es resultado de una amplia investigación sobre el orden urbano y los usos del espacio en la ciudad de México y su zona metropolitana. Dicha investigación tuvo como soportes fundamentales un análisis de la división social del espacio a escala metropolitana y un estudio cuantitativo y cualitativo de las prácticas socioespaciales en un conjunto de 20 áreas testigo (colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales). Se abordó en particular la cuestión del uso de los espacios públicos con una perspectiva que intenta conjugar la discusión teórica con el estudio de las prácticas.

En lo que respecta a la teoría, partimos de reconocer que la evolución experimentada por los espacios públicos urbanos durante las últimas décadas del siglo xx y lo que va del presente constituye uno de los grandes ejes del debate actual en torno a la ciudad contemporánea. Se trata de un eje que tiende a condensar, por medio de la invocación de lo público y su *crisis*, la convicción generalizada entre los estudiosos de la ciudad de que las transformaciones experimentadas por ésta durante las últimas décadas del siglo xx habrían implicado un franco retroceso en la calidad de la vida urbana. Al hablar de *crisis del espacio público* se evoca —en formas no siempre explícitas— el fantasma de la desintegración urbana, la imposibilidad de “vivir juntos” en las grandes ciudades y la disolución de lo urbano como lugar de encuentro y de intercambio.

\* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <erduhau@yahoo.com.mx>.

\*\* Profesora-investigadora en el Área de Relaciones Económicas del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa: <ag@xanum.uam.mx>.

En la literatura especializada contemporánea es posible reconocer la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos* de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso de todos, es decir, no reservados a nadie en particular (esto es, a individuos específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso —sea irrestricto, como en el caso de los parques y las calles públicas, o sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (estadios, teatros, cines)—, donde se admite y además se presenta como rasgo dominante la copresencia de extraños y, por consiguiente, todos y cada uno de los copresentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir, del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, que sólo atañen a cada quien; donde impera la condición de igualdad en el sentido de que todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato, independientemente de sus características individuales, incluidas edad, sexo, pertenencia étnica, apariencia, etc., y que, por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el ciudadano tiene la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes y está en la predisposición de disfrutar el eventual encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado.

Desde luego, más allá de los cuestionamientos que pueden hacerse a este tipo ideal, es claro que la posibilidad siquiera de imaginarlo depende de un conjunto de condiciones y circunstancias que, efectivamente, sólo se hicieron presentes con el advenimiento de la sociedad y la ciudad modernas. Si bien no podemos detenernos aquí en este tema, es importante señalar cuando menos que en el origen del espacio público urbano encontramos una cuestión que sigue siendo central: la cuestión del *orden*, es decir, de las formas de *reglamentación* de los usos de la ciudad. El espacio público, aunque nos guste pensarlo como un espacio *abierto y libre*, y aunque aparezca representado así en una copiosa literatura, está marcado en efecto en su esencia no sólo por la cuestión de la *convivencia* de sujetos heterogéneos, sino también por las *normas comunes* y la *común aceptación de las normas*, sean éstas explícitas o implícitas, formales o informales, rígidas o flexibles.

Hasta mediados del siglo xx, el espacio *jurídicamente* público era en la práctica *todo* el espacio urbano con la excepción de la vivienda y otros locales de uso privado. Por otro lado, el uso de y la interacción social en los diferentes tipos de espacios públicos (calles, plazas, parques, estaciones de transporte colectivo, etc.) han estado organizados, al menos a partir de la segunda mitad del siglo xix, por un conjunto básico de prácticas (*compra* de bienes y servicios, *recreación*, *trabajo*, *educación*) y las correspondientes modalidades de movilidad cotidiana asociadas a todas y cada una de estas actividades. De modo que los usos de los espacios privados y su accesibilidad para ciertas prácticas urbanas constituyen un elemento importante para entender la naturaleza del espacio público heredado de la ciudad europea del siglo xix y sus transformaciones. Así, el análisis de los cambios en las formas de vinculación entre espacios públicos y privados permite dar cuenta, desde nuestra perspectiva, de la llamada *crisis del espacio público* en la actualidad. Nuestra tesis al respecto es que dicha crisis puede considerarse como *el resultado de una disociación entre el espacio jurídicamente público y las prácticas de la vida cotidiana*, en el sentido de que estas últimas, en metrópolis como la ciudad de México y, sobre todo, para las clases medias y altas, tienen que ver cada vez menos con el espacio jurídicamente público. Esto se materializa en procesos de privatización y especialización de espacios originalmente públicos y multifuncionales.

En la ciudad de México estos procesos se encuentran también presentes pero asumen una fisonomía específica. A este respecto, se destaca un conjunto básico de fenómenos que se encuentran asociados a las condiciones actuales de los espacios públicos. El primero de estos fenómenos tiene que ver con *la producción informal del espacio habitado* que en esta ciudad da cuenta de más de la mitad del mismo a escala metropolitana. Un segundo fenómeno tiene que ver con las condiciones ostensibles de *deterioro, descuido y uso abusivo*, no en particular de los espacios públicos emblemáticos, cosa que también ocurre, sino de la generalidad de los espacios públicos ordinarios o banales, como las aceras, de los cuales dependen las condiciones prácticas en las que se usa y con las que transita cotidianamente la ciudad. Estas condiciones resultan en buena medida en que los usos y el mantenimiento de los espacios públicos dependan de las iniciativas y necesidades de diferentes actividades y grupos de habitantes, más que de una aplicación efectiva y eficaz del dominio público. El tercer fenómeno se re-

fiere a la difusión creciente de *espacios residenciales cerrados*, que en la ciudad de México no sólo son una opción socialmente aceptable, sino también cada vez más buscada, de privatización de los espacios que circundan la vivienda y que está asociada a condiciones en las que los modos tradicionales de sostenimiento del orden y el control sociales (y urbano, en particular) son percibidos como insuficientes o ineficaces. En conjunto, las formas de operación y gestión de los lugares de *uso público de propiedad privada* y de las distintas modalidades de hábitat cerrado *tienden a implantarse a expensas de la calidad y funcionalidad de los espacios jurídicamente públicos* y como una alternativa en competencia con éstos, en el sentido de que los espacios cerrados *tienden cada vez más a organizarse con base en reglas propias y a instituirse, por lo tanto, como órdenes separados y sui generis.*

En suma, en la ciudad de México, la cercanía efectiva de las prácticas urbanas a las características típico-ideales del “espacio público de la ciudad moderna”, tal como fueron enunciadas antes, en la actualidad evoluciona en lo fundamental en la dirección inversa: deterioro de los espacios jurídicamente públicos, fuerte segmentación social de sus usos y marcada estratificación social de los públicos según distintos tipos de lugares y equipamientos. Estos fenómenos se concretan en el marco de una sociedad fuertemente polarizada, en la que tanto las actividades económicas informales como las modalidades informales de producción del espacio habitado tienen un lugar destacado; los usos de los espacios jurídicamente públicos están muy marcados por actitudes ambivalentes y por una capacidad limitada del poder público para hacer efectivo el *dominio público*, donde la proliferación de espacios de uso público bajo control privado y la privatización del espacio de proximidad (proliferación de espacios residenciales cerrados) se presenta como la contrapartida de un rechazo creciente, al menos por parte de la población automovilizada, a los espacios públicos abiertos.

Al examinar un conjunto de prácticas rutinarias que pueden ser resumidas como “hacer las compras”, “salir a pasear”, “salir a comer” e “ir al cine”, todas asociadas a la frecuentación de una multiplicidad de espacios públicos o al menos de uso colectivo, pudimos observar que exhiben patrones que permiten calificarlas como *repetitivas, localistas y estratificadas*. Es decir, se trata de prácticas que responden a rutinas precisas, están orientadas en la medida de lo posible por el afán de reducir esfuer-

zos e imprevistos, y muestran asociaciones significativas entre tipos de espacios y tipos de usuarios.

Este análisis de las prácticas muestra también que las carencias del espacio público común y corriente se reflejan en las prácticas de los habitantes, por ejemplo, cuando sólo imaginan como lugares apropiados para pasear los centros comerciales más o menos cercanos a su domicilio o unos cuantos lugares emblemáticos, como Chapultepec o Coyoacán. Así, la relación con los espacios públicos de los habitantes de la metrópoli parece contemplar unas pocas posibilidades entre dos extremos: quienes nunca se bajarían de su automóvil y quienes son peatones a fuerza.

En conjunto, en la evolución observable en las dos o tres últimas décadas ha prevalecido una lógica de separación de funciones y de priorización del automóvil y de las prácticas a él ligadas sobre una lógica ciudadana de defensa, conservación y promoción del espacio público en cuanto conjunto de espacios compartidos por grupos sociales, funciones y movibilidades urbanas diferentes. Los esfuerzos en curso del gobierno actual de la ciudad de México para promover el uso *efectivamente público* de ciertos espacios (circuitos reservados para ciclistas y peatones los domingos, por ejemplo) o para favorecer el transporte público sobre el uso del automóvil particular, como es el caso del metrobús, parecen dar resultado sólo cuando recurren al *confinamiento* en el espacio y en el tiempo. Al respecto, podríamos preguntarnos: ¿tiene sentido que los ciclistas y los peatones tengan a su disposición unas cuantas horas a la semana una avenida “sustraída” temporalmente a la circulación de los automóviles, gracias al ejercicio de la fuerza pública, pero que el resto de la semana ciclistas y peatones tengan que circular con la amenaza constante de ser atropellados y sin contar en general con espacios efectivamente reservados para ellos? (automóviles estacionados sobre las aceras o bloqueando el paso peatonal en las esquinas, por ejemplo).

En resumen, pensamos que el problema de los espacios públicos en la ciudad de México (y, en general, de la mayoría de las ciudades del país) no es tanto el de la rehabilitación de ciertos espacios emblemáticos o monumentales como el de repensar el funcionamiento cotidiano de la vida urbana y restaurar la función *pública* de los espacios públicos. Así parece comenzar a entenderse desde algunos ámbitos del gobierno de la ciudad y un número cada vez más significativo de ciudadanos.

*Valentín Ibarra\**

Este trabajo es de naturaleza eminentemente empírica y tiene por objetivo mostrar regularidades comunes en el comportamiento de los viajes al trabajo en cuatro zonas metropolitanas del país: México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

### *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la mayor del país, con 18 396 677 habitantes en el año 2000, y está integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. La distribución de la población de la ZMCM entre municipios mexiquenses y delegaciones del Distrito Federal se reparte casi de manera igualitaria en 2000, 53 y 47%, respectivamente. En la actualidad, la ZMCM tiene 20 009 165 habitantes, de los cuales 55.8% reside en el Estado de México y el restante 44.2% en el Distrito Federal.

Lo anterior no se refleja en la distribución del empleo generado por las actividades económicas (21% el Estado de México y 79% el Distrito Federal). Además, en ninguna de las unidades político-administrativas de la ZMCM existe una concentración relativamente excesiva del empleo, cualquiera que sea el subsector de la actividad económica, como ocurre con cada uno de los municipios centrales de las otras tres metrópolis. La mayor concentración de empleos se presenta en la delegación Miguel Hidalgo con 82%, en la actividad “dirección de corporativos y empresas”, y en la Cuauhtémoc con 56.5%, en “servicios de información en medios masivos”.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[vibarra@colmex.mx](mailto:vibarra@colmex.mx)>.

La disponibilidad de empleos está asociada al *índice de movilidad* (viajes al trabajo por cada 100 habitantes), pues en el Distrito Federal éste asciende a 41.3, mientras que en el Estado de México es de 36.8. El indicador para cada unidad político-administrativa confirma esta relación, ya que éste alcanza los valores máximos en tres de las delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. El resto de las actividades se encuentra disperso por toda la ZMCM, aunque en 30 de las 74 unidades político-administrativas se dispone de 95% del empleo total, lo cual concuerda claramente con la movilidad, pues en 34 delegaciones y municipios se concentran 95.4% de los viajes por motivo de trabajo. La movilidad también parece estar vinculada a la población en edad de trabajar, ya que en el Distrito Federal y en los municipios mexiquenses más grandes demográficamente predomina la población de entre 15 y 64 años.

Pero la movilidad general depende de la manera en que las actividades se complementan y de la distribución espacial de la población. Es por esto que la delegación Cuauhtémoc, que recibe trabajadores de todos los municipios y delegaciones, tiene el índice de movilidad relativo más alto (3.2). En extremo opuesto están municipios cuyos puestos de trabajo son cubiertos con 90% o más de sus propios residentes, razón por la cual su índice de *movilidad relativa*, que es el cociente que resulta de dividir el total de flujos al trabajo que se registran en una unidad político-administrativa, entre los trabajadores que venden en tal unidad, es apenas superior a 1.

### *Zona Metropolitana de Monterrey*

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) cuenta hasta el año 2000 con 3 299 302 habitantes y está integrada por 11 municipios en los cuales habita, aproximadamente, 86% de la población del estado de Nuevo León; por sí sola esta cifra muestra la elevada concentración espacial de la población.\* Por su parte, las actividades económicas están aún más

\* Según el Censo de Población y Vivienda 2010, actualmente la ZMM tiene 4 003 517 habitantes, cifra que representa 86% de la población de Nuevo León.

concentradas que la población si se observa la proporción de empleos que absorbe cada una de ellas y algunas sólo se encuentran en la ZMM.

El municipio de Monterrey atrae poco más de 47% de los trabajadores de la ZMM, pero algunas actividades económicas ocupan la mayor parte del empleo total del sector o rama en la ZMM. A pesar de esto, hay otras actividades localizadas en otros municipios y que emplean cantidades significativas de trabajadores. Es por esto que junto con Monterrey, los municipios de Guadalupe, San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza registran el mayor índice de movilidad. También, estos mismos municipios son los que muestran los porcentajes más altos de población en edad de trabajar. Se podría afirmar, al igual que en la ZMM, que la movilidad en cada municipio de esta metrópoli está ligada a sus actividades económicas y a la estructura etaria de la población.

Respecto a la movilidad general, que incluye tanto la entrada como la salida de trabajadores, el de mayor índice de movilidad relativa es García y después San Pedro y Apodaca, lo cual se debe a que además de que salen trabajadores hacia otros municipios también reciben muchos, es decir, el intercambio de trabajadores en estos municipios es más intenso que en Monterrey. Un factor que incide en ello es la oferta de un mayor número de empleos en relación con la cantidad de trabajadores residentes; García es el caso más notorio, pues no obstante su pequeño tamaño demográfico tiene el mayor excedente relativo de puestos de trabajo.

Finalmente, en cuanto al ejercicio realizado para identificar algunos subcentros de trabajo, se encontró que la ZMM es una metrópoli monocéntrica, pero se asoma como un subcentro futuro el municipio de San Pedro Garza García.

### *Zona Metropolitana de Guadalajara*

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está formada por ocho municipios en los cuales, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, habitan 4 434 878 personas. En orden de magnitud, es la zona metropolitana más poblada después de la ZMCM, a pesar de que tiene tres municipios menos que la ZMM. Además, en la ZMG reside casi 60% de la población del estado de Jalisco, lo cual manifiesta una gran concentra-

ción espacial de la población, aunque en menor grado que la observada en la ZMM.

En la ZMG, el municipio central (Guadalajara) da empleo a 58% del personal ocupado y le sigue Zapopan con 23%, lo cual muestra una mayor concentración laboral que la ZMM. Esta concentración es más marcada en casi todas las actividades, pues juntos los municipios de Guadalajara y Zapopan concentran más de 90 por ciento.

Guadalajara y Zapopan también registran una proporción mayor de población en edad de trabajar que los demás municipios y el índice de movilidad es más elevado. De nuevo entonces, la disponibilidad de puestos de trabajo y la estructura etaria inciden en la movilidad. Pero cuando se agrega a la emigración cotidiana de trabajadores el ingreso de trabajadores procedentes de otros municipios, entonces es El Salto el que registra el índice de movilidad relativa más alto (1.72), lo cual, principalmente, se debe a que casi la mitad del personal ocupado que trabaja en él proviene del resto de la ZMG. Cabe señalar, sin embargo, que el valor del índice es muy inferior que el del municipio de García (2.21) en la ZMM y mucho más que el de la delegación Cuauhtémoc en la ZMCM (3.32).

Podría tener algún significado determinar si existe más de un centro de trabajo en una metrópoli integrada por muchos municipios, pero en el caso de la ZMG, que cuenta con sólo ocho municipios, parece ser una tarea innecesaria. No obstante, al hacerlo simplemente se corroboró que Guadalajara y El Salto cumplen las condiciones requeridas para ser considerados como centros de trabajo.

### *Zona Metropolitana de Puebla*

La Zona Metropolitana de Puebla (ZMP), cuya población es de 2 273 066 habitantes, está conformada por municipios de dos entidades federativas, 10 de Puebla y 13 de Tlaxcala, aunque el municipio central es Puebla. El total de municipios de la ZMP es mayor que la suma de aquellos que conforman la ZMM y la ZMG. Sin embargo, la ZMP es la menos concentrada demográficamente, pues apenas representa 39% de la población del estado de Puebla.

En la ZMP la actividad económica se encuentra ubicada principalmente en cuatro municipios, pero sobre todo en el de Puebla, donde se encuentra 75% de los puestos de trabajo. Además se observa en él una elevadísima concentración de varias actividades económicas (entre 95 y 100%).

Al ser Puebla el municipio central resulta natural que la participación del grupo de edad de entre 15 y 64 sea la más alta entre los 23 municipios que conforman la ZMP. Pero, a pesar de su magnitud demográfica y de su marcada importancia económica, no es el que tiene el máximo valor en el *índice de movilidad absoluta* (viajes por cada 100 habitantes). En otras palabras, la relación positiva que se obtuvo en las otras metrópolis no se verifica en este caso; incluso, municipios pequeños con menos de 10 000 habitantes registran un índice de movilidad absoluta mayor.

La movilidad relativa calculada para los municipios de la ZMP tampoco arroja el resultado esperado, es decir, que los municipios más grandes tuvieran la movilidad más alta, pues incluso Puebla ocupa el lugar 12 de 23 municipios. Por otro lado, el municipio de San Gregorio Atzompa, con sólo 2 283 habitantes, tiene la movilidad relativa más alta (1.63). Lo que explica esto último es lo mismo que se observó en El Salto (ZMG), García (ZMM) y Cuauhtémoc (ZMCM), esto es, el excedente relativo de puestos de trabajo da lugar a un índice de movilidad relativa más alto. Puebla, en cambio, recibe un flujo de trabajadores del resto de la ZMP relativamente reducido (2% respecto a sus trabajadores residentes). Hay que considerar que Puebla es 14 veces y media mayor que el municipio que le sigue en tamaño. Es evidente, entonces, que se trata de una metrópoli monocéntrica con algunos grupos de municipios pequeños, relativamente independientes, que conforman corredores o núcleos de empleo, lo cual permite que los trabajadores no tengan que trasladarse al municipio central de la ZMP.

El panorama que ofrece la descripción anterior permite inferir que existen marcadas diferencias, en cuanto a la movilidad cotidiana por motivo trabajo, en las cuatro metrópolis más importantes del país. Quizá el patrón de movilidad más parecido se observa entre la ZMCM y la ZMM. Para tratar de entender esta similitud hace falta un análisis más detallado y se requiere profundizar en las raíces históricas que subyacen en la or-

ganización espacial de las dos metrópolis. Al respecto, cabe recordar la importancia que tuvieron las manufactureras, hace varias décadas, en la ZMCM; igualmente, en la ZMM este sector de actividad todavía mantiene un peso relativo indiscutible en el contexto regional y nacional. Sin embargo, la mayor presencia de actividades terciarias modernas parece estar cambiando la morfología urbana y generando un nuevo patrón de movilidad; es decir, progresivamente empieza a vislumbrarse la presencia de nuevos subcentros de trabajo, que giran menos en torno a la actividad manufacturera y más en relación con la economía terciaria.

El proceso de industrialización en la ZMG empezó a manifestarse mucho después que en las dos metrópolis anteriores. Es por esto que el municipio de El Salto, en donde se ha localizado la industria, se ha convertido en un centro de atracción de viajes al trabajo, pues, incluso, atrae más población que Guadalajara en términos relativos. Conviene destacar que las delegaciones centrales de la ZMCM o el municipio central de la ZMM no han perdido su relevancia como lugares a los que preferentemente se dirige la población trabajadora de manera cotidiana.

La nota más discordante la ofrece la ZMP. Todo indica que se han mantenido centros de trabajo locales que han contribuido al hecho de que el municipio de Puebla no tenga la misma relevancia que sus similares en las otras tres metrópolis.

DOS SISTEMAS DE MOVILIDAD COTIDIANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO:  
DOMICILIO-ESCUELA Y DOMICILIO-TRABAJO

*Clara Eugenia Salazar Cruz\**

En un contexto en el que la lógica privada adquiere hegemonía en la producción y organización de la estructura urbana es fundamental reflexionar sobre cómo la distribución de las actividades en la ciudad potencia o restringe el acceso de los distintos grupos de población a los recursos sociales que les son ofrecidos en términos de infraestructura, equipamiento y centros de trabajo. Hay diferentes caminos para llevar a cabo esta reflexión. Nosotros elegimos abordar el acceso a los recursos de la ciudad analizando la movilidad cotidiana por motivos educativos y laborales. Partimos del supuesto de que los movimientos cotidianos se producen en un contexto de múltiples estructuras sobrepuestas a partir de lógicas distintas: la del Estado y la del mercado. Mediante un estudio realizado en colonias de distintos estratos económicos, ubicadas en el centro y en la periferia poniente (Santa Fe) de la ciudad de México, pudimos observar que en la urbe se traslapan las estructuras de distribución espacial de las actividades con las lógicas pública o privada en que éstas se reproducen.

*De la estructura educativa  
y la lógica pública y privada*

En la ciudad de México la distribución de la oferta escolar básica no presenta un patrón de concentración; tiende, más bien, a exhibir una distribución balanceada entre la población residente en edad escolar y la

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México: <csalazar@colmex.mx>.

oferta escolar. En el Distrito Federal hay convergencia entre estudiantes residentes y matrícula disponible; la educación básica se cubre de manera similar en las 16 delegaciones, independientemente del estrato socioeconómico que predomine en ellas.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la diferenciación socioespacial de la ciudad como expresión del nivel socioeconómico sea una variable neutra para el acceso a la educación. Los estudiantes de colonias de estrato medio y medio-bajo eligen principalmente escuelas en un radio de tres kilómetros de su vivienda y muestran débil presencia en escuelas localizadas a distancias mayores. A diferencia, los estudiantes de colonias de estrato alto tienden a concentrarse menos en las mismas escuelas y tienen mayor afluencia a establecimientos educativos variados ubicados lejos de sus viviendas.

A partir de la estratificación social puede observarse que la capacidad de las colonias populares de concentrar estudiantes cerca de la vivienda se explica, en parte, por una presencia importante de ellos en el nivel básico y, por otra parte, por su asistencia a la escuela pública. La retención de estudiantes de las colonias pobres cerca de sus viviendas se explica porque la distribución territorial de la oferta escolar se ha estructurado con base en una política educativa que, con tutoría del Estado mexicano, ha definido como obligatoria la educación básica y ha consolidado como respuesta, a lo largo de los años, una distribución territorial equitativa de equipamientos escolares en función de los lugares de habitación.

En contraste, la tendencia de movilidad de los sectores altos hacia distintos “nodos educativos” responde más a las promesas de calidad y prestigio de instituciones educativas creadas y promovidas por la oferta del mercado privado y no a la política de educación pública con cobertura universal. Los sectores de población de estratos altos tienen acceso a un mercado educativo mucho más extendido territorialmente y su patrón de movilidad responde al desanclaje de la escuela pública gratuita y a la lógica de matrícula en escuelas privadas, la cual sigue a la población demandante hasta sus zonas residenciales.

Es importante destacar que en los últimos años se ha incrementado la presencia de escuelas privadas de educación básica en delegaciones donde se localizan los estratos más altos de la población. El incremento de escuelas privadas en la oferta educativa total en las diversas delegacio-

nes del Distrito Federal es un indicador del peso que están adquiriendo estos equipamientos en ámbitos territoriales pequeños y pueden constituirse en un factor más de segregación socioespacial. Las escuelas privadas, elegidas por los sectores medios y altos de la población debido a las expectativas sociales que generan, definen una utilización compartida de recursos que excluye a grupos de la población que, al no contar con medios económicos suficientes, no tienen acceso a ellos y son reclusos o segregados hacia los equipamientos educativos públicos próximos a la vivienda.

La propuesta de educación básica pública obligatoria y gratuita, que permite mantener constante y vigente una distribución equitativa de los establecimientos educativos, es amenazada por la lógica del mercado que se expresa ahora de manera contundente en la incorporación de nuevos centros educativos de carácter privado, que con predominio hegemónico de grupos de población son producidos con reglas de exclusión/inclusión que constriñen las relaciones sociales heterogéneas.

*De la estructura laboral:  
hacia el centro tradicional y hacia la periferia*

El mercado de trabajo, espacio de la producción, en la ciudad de México presenta una distribución territorial muy diferente a la de los establecimientos educativos producidos como espacios de consumo colectivo por el Estado. Tomando como universo de análisis el Distrito Federal, encontramos que en la ciudad central habita sólo 19% de sus trabajadores, aunque en ella labora 48% de los mismos. Pero además de la ciudad central se han creado nuevas centralidades en la periferia poniente, donde prevalece el establecimiento de actividades financieras.

Al analizar la relación entre el número de trabajadores totales y de trabajadores residentes por delegación encontramos patrones que van de una fuerte atracción al rechazo. En el grupo de atracción, esto es, delegaciones que emplean a muchos trabajadores que viven fuera de ellas, se encuentran tres delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; dentro del grupo de rechazo, es decir, delegaciones incapaces de absorber a sus propios trabajadores porque tienen un número

de trabajadores residentes muy superior al que emplean, están: Magdalena Contreras, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Iztacalco y Gustavo A. Madero. En los niveles intermedios, las delegaciones de atracción moderada o de equilibrio, se encuentra el resto de las delegaciones. A partir de las consideraciones anteriores, las delegaciones establecen prácticas de desplazamiento muy definidas: las centrales atraen desplazamientos porque son altamente empleadoras, tienen más empleos que trabajadores residentes y llegan a ellas diariamente más trabajadores de los que salen. Las delegaciones poco empleadoras expulsan diariamente a más trabajadores de los que atraen, por lo que presentan una tasa migratoria negativa.

Al relacionar el contexto laboral de la ciudad con algunos indicadores de la movilidad domicilio-trabajo se pudieron hacer varias constataciones. En primer lugar, habitar en una colonia de la ciudad central facilita la accesibilidad laboral y los desplazamientos domicilio-trabajo dentro del área, independientemente del nivel socioeconómico de la colonia. En segundo lugar, la ciudad central es un lugar de oportunidad laboral para los trabajadores de colonias más periféricas del Distrito Federal. Dado que la ciudad central es el territorio de la urbe con el índice más alto de accesibilidad a empleos, los trabajadores de colonias periféricas siguen la lógica de la distribución geográfica de la oferta de empleo: buscan trabajo cerca de su lugar de residencia, pero acuden también a la ciudad central donde está la mayor oferta del mismo. En tercer lugar, vivir en una colonia en la periferia de la ciudad hacia donde se desplazan actividades financieras y de servicios, como Santa Fe, permite retener una proporción no despreciable de trabajadores residentes en el área. Finalmente, los trabajadores de colonias localizadas en la ciudad central registran menores tiempos de desplazamiento en un viaje domicilio-trabajo que los de la periferia. Sin embargo, los datos encontrados permiten sugerir que los trabajadores pobres que habitan en la periferia presentan mayor exposición a factores espacio-temporales que los trabajadores ricos que habitan en ella; para tener acceso a un empleo los trabajadores pobres invierten mayores tiempos de desplazamiento y tienen un uso intensivo del transporte público.

En lo que se refiere a la amplitud del territorio recorrido por los trabajadores podemos concluir que los trabajadores pobres de la perife-

ria son los que están dispuestos a desplazarse mayores distancias hacia la ciudad central para obtener un empleo en el amplio rango de posibilidades que ésta ofrece; el mercado de trabajo es más accesible para ellos en la ciudad central porque es más heterogéneo. Cuando la población pobre comparte una periferia con la población rica, el empleo al que podrían tener acceso los primeros se restringe dadas las diferencias en el nivel educativo. Los pobres trabajan cerca de su vivienda porque se ocupan en actividades de servicios (limpieza, ventas, preparación de alimentos y ayudantes en general) con bajas remuneraciones. Por el contrario, los trabajadores de clase alta trabajan cerca de su vivienda porque su alto nivel de escolaridad les permite tener acceso a la diversidad laboral bien remunerada que ofrecen los corporativos ubicados en la periferia que requieren profesionistas altamente calificados.

En términos generales, el patrón de movilidad laboral refuerza la hipótesis de que la ciudad central funciona como una densa y variada malla de demanda de empleo, donde existen nodos de concentración laboral que alterna con una extensa red de lugares de trabajo distribuidos en el territorio, ofreciendo una diversidad de empleo a trabajadores de muy distintos estratos socioeconómicos.

### *Conclusiones*

El análisis apoya la idea de que las dos lógicas, pública y privada, en que se ha estructurado la distribución de los establecimientos de educación básica, por un lado, y el mercado laboral en la ciudad de México, por otro, se traslapan con la estructuración público-privada. Hoy ésta deriva en la aparición de nuevos centros de actividad, generando diversos impactos en la movilidad de los habitantes de colonias de diferentes estratos. La persistencia de los esquemas de la política pública en el ámbito educativo ha posibilitado una distribución territorial de las escuelas que minimiza los desplazamientos de los estudiantes de todos los sectores socioeconómicos. La permanencia de esta estructura distributiva es fundamental porque ofrece una serie de recursos que posibilitan intensificar el uso de los espacios cercanos a la vivienda, disminuyendo la fricción espacial. Sin embargo, la fuerte presencia de la inversión privada en el

ámbito educativo aparece como un factor más de segmentación espacial que contribuye a la segregación social en la periferia de la ciudad, en donde los habitantes de menores ingresos están expuestos a algunas de las dimensiones de la fragmentación espacial como la diversificación y la especialización funcional del espacio que acompaña la localización de estratos altos en zonas previamente ocupadas por sectores populares.

En lo que corresponde a la estructura del mercado laboral, el comportamiento de las curvas tendenciales de los trabajadores es muy consistente: la asistencia a una gran cantidad de lugares de trabajo en la ciudad central implica que los agentes tienen mucha accesibilidad a los empleos ofrecidos allí y que esto se combina con una variada cantidad y calidad de recursos urbanos. La sinergia económica que representa la conjunción del centro tradicional, así como los centros de actividad que tienden a conjuntarse funcionalmente con las actividades que se desarrollan en la periferia son factores que amplían y consolidan la centralidad laboral y contribuyen a absorber cerca de su lugar de residencia una proporción nada despreciable de trabajadores de diferentes estratos socioeconómicos que habitan hacia esa periferia.

Es necesario insistir en que las condiciones en que se produce la movilidad laboral hacia la ciudad central y en la periferia pueden ser modificadas si cambian las lógicas pública y privada que definen la localización de los recursos urbanos. En la ciudad central, la historia social de más larga data ha permitido que la lógica pública incluyente le imprima propiedades donde es posible la copresencia de grupos de población que tienen acceso a una mayor heterogeneidad de recursos. La gran dispersión de lugares a los que asisten los trabajadores en la ciudad central muestra que allí se da una transposición de esquemas que permiten la acción social y que los recursos urbanos estén disponibles para que los agentes los utilicen. En cambio, cuando en la periferia se producen nuevos espacios con una hegemonía de la lógica privada que define la exclusividad mediante la exclusión, se segmenta el espacio y segrega a los individuos, impidiéndose la integración social.

*René Coulomb\**

Las crisis económicas y financieras han transformado los procesos de producción, financiamiento y acceso a la vivienda en México, así como conducido a una redefinición del papel del Estado y el mercado en este campo.

En cuanto a la evolución de la calidad de la vivienda, sus condiciones generales han mejorado a lo largo del último cuarto de siglo: bajó de forma significativa la densidad domiciliaria o el hacinamiento y se incrementó la proporción de viviendas con servicios básicos de electricidad, drenaje y agua entubada. Sin embargo, ¿en qué medida el país se está acercando al objetivo de otorgar una vivienda digna a todas las familias? Al no definirse el mínimo de bienestar que una vivienda debe proporcionar se siguen dando muchas discrepancias con relación a las carencias habitacionales de la población.

### *El acceso a la vivienda nueva*

La forma de producción de vivienda nueva más generalizada es la autoconstrucción y corresponde a más de 60% del acervo habitacional del país. En la nueva Ley de Vivienda se llama a esta forma “producción social de vivienda”.

Una segunda forma de producción se puede denominar “por encargo” y fue dominante en el pasado para estratos de ingresos altos y medios pero fue desplazada a partir de la promoción inmobiliaria capitalista, que produce viviendas para familias con recursos suficientes para adquirirlas por medio del crédito, ya sea con o sin intervención del Estado. Se

\* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <rene.coulomb@gmail.com>.

calcula que en México, desde la creación del Programa Financiero de la Vivienda en 1963 y hasta el año 2003, los distintos organismos públicos financiaron alrededor de 5.7 millones de viviendas, es decir 23.65% de todo el inventario habitacional del país.

En cuanto al acceso desigual a la vivienda nueva se puede evidenciar que más de 50% de la población no tiene acceso a las viviendas financiadas con créditos hipotecarios subsidiados o por la banca comercial. Pero esto significa también que para las próximas décadas, de no modificarse la estructura actual de las formas de producción de nuevas viviendas, alrededor de dos millones de hogares serán orillados a resolver sus necesidades habitacionales por cuenta propia, vía autoconstrucción o con los apoyos mínimos que el Estado mexicano proporciona a los autoconstructores.

### *El suelo urbano*

Es un insumo fundamental para la producción habitacional y sus condiciones de accesibilidad determinan en gran parte las condiciones de vivienda de los distintos sectores de la población. Este insumo constituye un porcentaje variable pero significativo del costo total de las viviendas, por lo que todos los productores sociales o capitalistas tienen que diseñar sus propias estrategias en relación con su adquisición y uso. Los instrumentos de planeación urbana señalan la urgente necesidad de cambiar el empleo de ese recurso mediante estrategias de optimización del uso del suelo urbano existente, densificando áreas de menor densidad de vivienda o bien planificando ciudades periféricas más compactas. Es innegable que las políticas y programas de desarrollo urbano constituyen un factor estratégico para el desarrollo del sistema habitacional en su conjunto.

### *Incidencia de los organismos públicos de vivienda en la producción habitacional*

No cabe duda de que la incidencia de los organismos públicos de vivienda ha sido importante aunque es difícil calcular exactamente el alcance de la acción habitacional del Estado con relación al incremento del in-

ventario de vivienda en el país. Medida en función del número de créditos otorgados, la acción habitacional de los organismos públicos conoció importantes cambios a lo largo del último cuarto de siglo. Por una parte ha aumentado el peso relativo de las viviendas nuevas financiadas con respecto al inventario habitacional y al mismo tiempo se asiste en los últimos años a una muy fuerte caída del financiamiento dirigido hacia la mayoría de la población que no puede hacerse de una vivienda nueva terminada. Los recursos aplicados a los programas de mejoramiento de la vivienda tienen un peso muy limitado dentro del total, representando sólo 5% de la inversión total.

Según su fuente de financiamiento y las reglas de operación, los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) pueden clasificarse en fondos para la vivienda, organismos públicos desconcentrados que reciben aportaciones de los patrones, organismos bancarios, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), administrado a partir de 2002 por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y entidades paraestatales, como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Estas instituciones han evolucionado en función de cambios en la concepción del papel del Estado para atender el derecho a la vivienda.

En 1988 la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso a los gobiernos nacionales cambios importantes en las políticas de vivienda. El más destacado consistió en que se dejaran de impulsar proyectos y adoptaran un “enfoque facilitador” para que todos los actores en la producción y mejoramiento de la vivienda fueran involucrados. Aunque se afirmaba que la estrategia facilitadora no significaba el abandono del Estado respecto de la vivienda, de hecho el ajuste estructural promovió el adelgazamiento del Estado, la disminución del gasto público y la privatización. Esa acción pública está centrada en la “desregulación”, que orienta las “facilidades” hacia los promotores inmobiliarios que actúan de acuerdo con la lógica de la ganancia y muy poco hacia la producción social del hábitat, para la cual siempre han existido muy pocos recursos. Esta reorientación de la política habitacional alcanzó su pleno desarrollo a partir de 1992, después de la reprivatización de la banca, con la aplicación de profundas modificaciones a la operación de organismos como el Infonavit, Fovissste y FOVI. Así se fueron cerrando paulatinamente los espacios del sector público para atender y orientar las iniciativas de gru-

pos autogestionarios demandantes de vivienda y cada vez fue menor la atención a los sectores mayoritarios de la población de menores recursos. Los aspectos financieros, la solvencia de los acreditados y la revolvencia de los créditos hipotecarios fueron adquiriendo cada vez más presencia. El sesgo financiero de la política habitacional es un primer factor que explica por qué la acción del Estado no prioriza las necesidades de vivienda de las mayorías empobrecidas y el saneamiento financiero se fue dando con una creciente exclusión de las familias con un ingreso inferior a tres salarios mínimos.

La sobredeterminación financiera de la producción habitacional tiene efectos negativos en la calidad de las viviendas. Las nuevas condiciones técnicas y económicas que subyacen a la edificación habitacional ocasionan en parte varios de los aspectos negativos de los conjuntos habitacionales: localización demasiado alejada de los centros de trabajo, monotonía en el diseño, escasa adaptación a las particularidades climáticas de cada región, imposibilidad de ampliación en función de las necesidades cambiantes de las familias. También la superficie de las viviendas de interés social ha ido disminuyendo, de manera que se puede llegar a dudar si la vivienda producida masivamente por las empresas desarrolladoras en los últimos años es más “digna y decorosa” que la producida por los propios pobladores en los asentamientos que comenzaron como irregulares.

### *Vivienda y sustentabilidad del desarrollo urbano*

La adopción de nuevos sistemas cada vez más industrializados está impulsando un proceso de concentración de empresas desarrolladoras y la conformación de consorcios empresariales con un poder no sólo económico sino también de negociación política. Esta integración en una sola empresa de casi la totalidad de la cadena productiva les ha permitido una estructura de costos muy competitiva. Son nueve las empresas que superan una producción anual de más de 5 000 viviendas y en conjunto concentran cerca de 25% de la participación del mercado. La mayoría de ellas cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores con rendimientos mucho mayores que los de la bolsa en su conjunto. Sin embargo, estas ganancias

tienen efectos en el desarrollo urbano del país. Sus desarrollos se aplican en terrenos de gran extensión en las periferias urbanas, creando conjuntos habitacionales desvinculados de la trama urbana, alejados de las fuentes de empleo y de los principales equipamientos. Además muchos desarrollos presentan afectaciones ambientales negativas, como la contaminación y el agotamiento del recurso hídrico, además de que han producido una expansión enorme de las manchas urbanas de muchas de las mayores ciudades del país.

### *Colofón*

Durante la última década el número de créditos otorgados por los Onavis alcanzó cifras nunca antes conocidas; sin embargo, sólo 8% de los créditos otorgados fue para acciones accesibles a la población mayoritaria de menores ingresos.

A pesar de todas las innovaciones de ingeniería financiera, como de las cuantiosas inversiones y acciones de vivienda, parece dudoso pensar que es pertinente una política habitacional como la actual, que deja fuera de cobertura a más de la mitad de las necesidades habitacionales del país y que no contribuye a la tarea urgente de construir un desarrollo urbano sustentable. Es difícil pensar que el capital privado se interese en un futuro próximo en el nicho de la vivienda de bajo costo cuando nunca antes lo ha hecho; por otra parte, las mayorías empobrecidas de la población no pueden tener acceso al mercado habitacional sin el apoyo de subsidios, y ellos no pueden provenir más que de la solidaridad de la cual hoy día los fondos, antes llamados “solidarios” de vivienda, parecen carecer totalmente (como el caso del Infonavit, el organismo de vivienda más importante en México).

El apoyo financiero con subsidio a la producción social de vivienda y la descentralización de la acción del Estado son dos dimensiones de la política habitacional que hacen falta para enfrentar el desafío constitucional del derecho a la vivienda “digna y decorosa”.

LA HECHURA JURÍDICA DE LA URBANIZACIÓN.  
NOTAS PARA LA HISTORIA RECIENTE DEL DERECHO URBANÍSTICO

*Antonio Azuela\**

Este trabajo tiene por objeto examinar las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las últimas tres décadas. En él se trata de salir al paso de uno de los lugares comunes más frecuentes sobre el modo en que se habla de nuestras ciudades: la idea del caos. Cuando se afirma únicamente que en las ciudades prevalece un caos y, en particular, cuando se dice que la ley simple y sencillamente no se cumple, se corre el riesgo de perder de vista toda relación entre el orden jurídico y el orden social propio de los procesos urbanos.

En primer lugar nos referiremos a la actividad legislativa que se ha dirigido en forma explícita a la cuestión urbana. Para ello, analizamos los dos procesos que sentaron las bases para el desarrollo de la normativa urbanística en las décadas siguientes: las adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), ambas en vigor desde 1976. Se insiste en que, a pesar del escándalo que ello provocó (en virtud del enfrentamiento entre el presidente Luis Echeverría y amplios sectores del empresariado), lo único que se hacía era poner a la Constitución a tono con un movimiento mundial de institucionalización de la planeación, que tiene como principal consecuencia la redefinición de la propiedad en el contexto de la gestión urbana, que ha sido propio de casi todos los regímenes capitalistas. Sin duda, la más importante de esas reformas constitucionales fue la adición de una nueva fracción (la XXIX-C) al artículo 73, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión. Así

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <lacueva@servidor.unam.mx>.

se introdujo un sistema basado en el concepto de la “conurrencia”, que se ha instalado como un componente central en el lenguaje de la gestión urbana en México.

Conviene recordar que, durante muchos años, predominó la idea de que sólo la Federación podía imponer límites a la propiedad: cuando se preguntaba a qué órgano del Estado se refiere el artículo 27 al hablar de la *Nación*, casi unánimemente se respondía que se trataba de la Federación. Es cierto que esa idea tuvo importantes excepciones en el periodo posrevolucionario, pero aun así fue la doctrina dominante entre los juristas hasta mediados de los años setenta. La importancia de las facultades concurrentes radica en que se evitó una definición en términos de facultades excluyentes (de la Federación o de los estados) y se abrió el camino para un federalismo de tipo cooperativo.

La expedición de la LGAH fue uno de los procesos legislativos más accidentados de la época. La revuelta empresarial en su contra era más el resultado de una serie de conflictos acumulados con el gobierno de Echeverría que del contenido mismo de la iniciativa. Prueba de ello es que, algunos años más tarde, empresarios neoleonesees convertidos en gobernantes municipales ejercieron con amplitud las mismas atribuciones para regular el uso del suelo que en 1976 habían rechazado por su carácter “socializante”.

Los cuatro elementos más importantes de la LGAH son: 1] el régimen de planes, 2] la distribución de competencias, 3] las regulaciones a la propiedad y 4] la participación social en la gestión urbana. El sistema de planes establecido originalmente por la LGAH constaba de cuatro ámbitos: el nacional, el estatal, el municipal y el de conurbación. Como es obvio, sólo los planes de conurbación pueden corresponder a un fenómeno estrictamente urbanístico; los demás tienen como marco territorial de referencia una circunscripción político-administrativa. Así, se hizo necesario “inventar” en las leyes de los estados otros ámbitos de planeación, siendo el más importante de ellos el de los “centros de población”.

En cuanto al régimen de distribución de competencias, la LGAH de 1976 dejaba a las leyes de los estados uno de los problemas más complejos: la definición de las competencias de los gobiernos estatales y de los municipales en los procesos de planeación y de gestión urbana. Habría que esperar hasta la reforma del artículo 115 constitucional de 1983

para que se iniciase el proceso de asignación de las competencias reguladoras del desarrollo urbano a las autoridades municipales, pero fueron las reformas de 1976 y la LGAH las que abrieron el camino para ello.

El tema del suelo urbano era quizá el que despertaba más interés. Entre los medios que la ley establecía para ordenar los asentamientos humanos estaba “la regulación del mercado de terrenos. [...] Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular”. Sin embargo, ello no se tradujo en la adopción de medida alguna en tal sentido. Tras siete años se incorporó a la LGAH el derecho de preferencia a favor de estados y municipios para adquirir los “predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad” (artículo 41), pero no se han reportado casos en que los gobiernos locales hayan intervenido en el mercado en ejercicio de esa atribución. Lo que vivimos hoy día es un mercado inmobiliario sin control alguno: los planes se adaptan a las decisiones de los inversionistas, en particular de los promotores de grandes conjuntos habitacionales en las cada vez más lejanas periferias urbanas.

El último tema de la LGAH es el de la participación social. En las reformas de 1984 apareció un espacio jurídico novedoso, que era el derecho de los residentes de áreas urbanas afectadas por construcciones, cambios de uso de suelo “u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas [...] y originen un deterioro en la calidad de vida [...] a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos” (artículo 47). Así se inició lo que ha sido un largo y arduo proceso de reconocimiento de los *intereses difusos* en la defensa de la calidad de vida.

En todo caso, lo más notable de la historia de la LGAH ha sido el modo en que fue perdiendo relevancia en la vida pública mexicana conforme iban apareciendo iniciativas legislativas en temas emergentes. Hubo innovaciones jurídicas que, si bien no fueron motivadas por los problemas urbanos, impactaron directamente en ellas: la primera fue el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que surgió con la reforma al artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación. El hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos

para los tres órdenes de gobierno significó un proceso de sobrecarga de trabajo para todos ellos. Una parte importante de esa historia es la de los cambios que se hacían ostensibles en el balance de las profesiones dentro del aparato público: urbanistas y economistas, sobre todo.

El segundo proceso es el de los temas municipales, que adquirieron un auge importante con las reformas y adiciones de 1983 al artículo 115 constitucional. Así, el tema urbano terminó siendo uno de tantos en la agenda municipal. Lo más relevante de ese proceso fue la resistencia de los gobernadores de los estados para reglamentar las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos, lo cual era perfectamente explicable, ya que la reforma transfería a los municipios atribuciones que no eran de la Federación, sino de los gobiernos de los estados.

Otro tema es el de la reforma al régimen agrario, que creó una de las tensiones más importantes que caracterizan el desarrollo urbano en México: cuando se promulgó la LGAH todavía había una gran confianza en que la planeación sometería bajo la égida del interés público a todos los propietarios de la tierra, incluidos los núcleos agrarios. Pero pronto se hizo evidente no sólo que los núcleos agrarios de las periferias urbanas no tenían la menor disposición de someterse a los procesos de planeación, sino que las estructuras administrativas del “sector agrario” (encabezadas por la propia Secretaría de la Reforma Agraria) harían todo lo posible por mantener y reproducir el papel de enclave corporativo que el ejido podía desempeñar.

La legislación ambiental constituye el cuarto y último proceso de transformación jurídica que, sin surgir de una preocupación por lo que ocurre en las ciudades, tiene efectos importantes sobre la gestión urbana. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en vigor desde 1988, creó figuras como la evaluación de impacto ambiental que, al estar conformada como una autorización *federal* a obras de alto impacto, iba a contrapelo de las políticas de descentralización. Nunca antes, ni en la etapa del más agudo centralismo, el gobierno federal había tenido la atribución de autorizar tal cantidad de obras, lo que trajo consigo una distorsión importante en la gestión de las transformaciones territoriales en el plano local.

Vemos cuatro procesos sociopolíticos que, a pesar de su carácter “extrajurídico”, han afectado el sentido y el alcance del régimen del

desarrollo urbano: el primero de ellos es la aparición de la “sociedad civil” como un nuevo referente para la práctica política a partir de la movilización suscitada por los sismos de 1985, que sin duda cambió las condiciones políticas (y en particular simbólicas) de la gestión urbana y, en particular, le dio a la planeación un tono tecnocrático que le restó fuerza como elemento de generación de normas con un significado social relevante.

El segundo proceso es el fortalecimiento de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Paradójicamente, con el debilitamiento del PRI (y las reformas al régimen agrario) se incrementó la capacidad de organización e incluso de resistencia frente a las iniciativas gubernamentales. Hoy el gobierno no puede movilizar a los núcleos a favor de “su” partido, pero ellos sí pueden imponerle condiciones que antes no eran tan evidentes. El caso de Atenco es acaso el más claro en este sentido.

El tercer proceso se refiere a la pluralidad política, que no ha traído consigo el enriquecimiento de la vida institucional que hubiésemos podido esperar. Sin embargo, al menos en el caso de las relaciones intergubernamentales, se ha reducido la tendencia a imponer una “línea”, tanto del gobierno federal hacia los estados como de éstos hacia los municipios.

El último gran proceso que ha cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades ha sido el activismo que ha desplegado el Poder Judicial en los últimos años. Piénsese en los casos célebres del Paraje San Juan y de El Encino: da la impresión de que, en todos ellos, la intervención del Poder Judicial, lejos de pacificar los conflictos, los agravó. Hará falta un gran esfuerzo de investigación para saber bajo qué condiciones y con qué resultados los anteriores procesos han afectado la gestión urbana en nuestro país. En cualquier caso, la hipótesis que el texto plantea tiene que ver con la posibilidad de mirar esas cuestiones no como condiciones que se imponen desde fuera a la experiencia urbana, sino como procesos que han tenido lugar, en gran parte, como expresiones de cambio social generado por la propia urbanización. Se trata de algo obvio que, sin embargo, solemos pasar por alto: la urbanización es una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana y eso no podía dejar de tener consecuencias. Si sabemos que esa *gran transformación* ha ocurrido en un plazo extraordinariamente breve y, además, sabe-

mos que se ha dado en un contexto en extremo complejo (crisis económicas, transformaciones del orden político...), no debe sorprendernos que la diversidad y la intensidad de los conflictos que la caracterizan hayan tenido consecuencias de orden general. Se trata de un proceso en dos direcciones: no es sólo que hayan ocurrido grandes transformaciones en el orden político e institucional mexicano (como la llamada “transición democrática”), que constituyen nuevas condiciones para la gestión urbana, sino que los conflictos propios de la urbanización también están contribuyendo a definir los perfiles más generales de dicho orden. Existe un conjunto de prácticas jurídicas que no sólo “acompañan” los procesos de desarrollo urbano, sino que son un elemento constitutivo de los mismos. El argumento es que, si observamos de cerca dichas prácticas, podemos hacer más visible la compleja relación entre ciudad y derecho que si nos limitamos a constatar los niveles (sin duda altos) de incumplimiento de la legislación en la materia.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Cristina Sánchez Mejorada Fernández\**

El concepto de participación ciudadana adquiere mayor auge como producto de la emergencia de nuevos actores en la coyuntura neoliberal de los años ochenta. Aunque ha tenido diversas acepciones, predominantemente se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social.

Si bien, por el carácter polisémico del concepto, la mayoría de los actores sociales y políticos (gobierno, partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, organismos bilaterales y multilaterales y organizaciones civiles y sociales) —sin importar el signo ideológico o la orientación política— la proponen y defienden ampliamente, también es cierto que la participación se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos.

En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, *grosso modo*, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genérica-

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología y de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <mcsf@correo.azc.uam.mx>.

mente como el involucramiento cotidiano y vinculante —no sólo ocasional y delegativo— de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar las mencionadas dificultades, tanto en el ámbito local como en el nacional. Incluso entre las posturas más radicales es vista como una “alternativa” o una “superación” de la democracia representativa o como una forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, quien a su vez desconfía profundamente del mismo.

La participación ciudadana se desarrolla en muy diversos ámbitos y niveles de la vida pública, los cuales se descomponen en múltiples estrategias y mecanismos de acción que dan cuenta de la heterogeneidad y la complejidad de la misma. Pero tal vez uno de los espacios más reconocidos y aceptados es el de la planeación urbana, entendida como la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Esta acción tiene una inscripción territorial, “lo urbano”, pero se ubica a su vez dentro de un sistema político global y de formas específicas de estructuración del Estado. De esta manera, la gestión urbana evoluciona con relación a las transformaciones del sistema político del país y, particularmente, de las ciudades, sin dejar de reconocer que los espacios y mecanismos de gestión se encuentran asociados a las características y actitudes de los gobernantes en turno y a la dinámica que interrelaciona a los principales protagonistas que actúan sobre la ciudad.

En México, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa, como instrumentos legales para procurar mayor participación ciudadana, está encaminada a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política. Aunque no es una práctica que se refleje en el ámbito federal, entre los gobiernos estatales existe un desarrollo considerable de sistemas de participación ciudadana que se traduce en leyes e incluso en reglamentos. De las 32 entidades federativas, 25 cuentan con una ley específica de participación ciudadana, a diferencia de Campeche, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Nayarit y Sinaloa. En dichas leyes se reconoce como mecanismos de participación directa el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular (esta última también aparece en leyes secundarias en Nuevo León y Sinaloa). La participación ciudadana en la vertiente de control, expresada en el mandato revocatorio, es poco reconocida en las

legislaciones locales ya que sólo aparece en dos estados: Guanajuato y Michoacán.

En la lógica de la democratización del Estado en México empieza a cobrar fuerza la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. En la búsqueda de un acuerdo entre la sociedad civil y el Estado, el gobierno planteó la necesidad, en un primer momento, de una “planificación concertada”, que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y, concretamente, en la Ley Nacional de Planeación (1982) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En estos instrumentos legales se reconocen tres formas de participación: 1] la consulta popular por medio de foros u otros instrumentos que permiten integrar la opinión de representantes de diversos sectores sociales y políticos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en planes estatales y municipales; 2] mecanismos de concertación y acuerdo que permiten a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad, y 3] mecanismos de control y evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación.

Para cumplir con estos objetivos se han establecido los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun o Copladem), los que se identifican y definen como un espacio propicio que facilita la coordinación y concertación, para armonizar y dar congruencia a los planes y programas de cada gobierno estatal o municipal, con los demás ámbitos de gobierno y las necesidades de la sociedad civil.

Con mucha frecuencia el trabajo de los comités se ha valorado de manera negativa; en concreto se han identificado algunos problemas de operación, como una fuerte dependencia hacia los ejecutivos locales, falta de continuidad en los programas, mecanismos e instrumentos de participación hechos a modo y totalmente viciados, estructuras partidizadas, corporativas y poco flexibles y democráticas, por sólo señalar algunas cosas. De ahí que, con la idea de innovar y hacer más eficiente la gestión municipal y en especial la planeación urbana, algunos ayuntamientos, particularmente de filiación panista, aunque el esquema se ha extendido ya a municipios con diversa filiación política, fundaron un

organismo paralelo al Copladem, el Instituto Municipal de Planeación (Implan), que de acuerdo con las legislaciones locales (no forma parte del SNPD) cuenta con mayor autonomía para poder responsabilizarse de la planeación del desarrollo municipal a más largo plazo.

Revisando el funcionamiento de algunos institutos (como el de León, Guanajuato, o Veracruz-Boca del Río) puede decirse que la capacidad de decisión e incluso de inserción de propuestas de la ciudadanía es limitada y, con frecuencia, se convierten en simples artilugios para simular un consenso sobre propuestas definidas en otros espacios y por otros actores. Las mismas autoridades reconocen que lo que está en riesgo es la sustentabilidad económica y la necesidad de ampliar los canales de comunicación y la participación activa de muy diversos actores de la sociedad civil, así como abatir la cultura política corporativa y clientelar que, a pesar de los esfuerzos, sigue predominando. Hace falta fortalecer las redes y en general la articulación con la sociedad civil, no sólo con los comités de colonos con los que hay una relación permanente. El avance fundamental ha sido el relativo a la planeación estratégica, gracias a la constante revisión y el avance en los instrumentos de planeación, que han logrado establecer metas, indicadores de evaluación, sistemas de información geográfica, etcétera.

Otra experiencia que ha resultado interesante en algunos municipios o delegaciones es el ejercicio del “presupuesto participativo”, mediante el cual los vecinos tienen injerencia para determinar ciertos rubros o proyectos específicos a los cuales se deben canalizar recursos gubernamentales, y poseen también atribuciones para exigir claridad y transparencia en el manejo de los mismos. Como en el caso de los otros instrumentos y mecanismos, varía considerablemente dependiendo de la calidad de la participación y el interés real de las autoridades por ceder poder a los ciudadanos. Una experiencia novedosa en ese sentido es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que se desarrolla en el Distrito Federal.

Después de revisar algunas experiencias de planeación participativa o participante en la elaboración de planes de desarrollo y mejoramiento urbano, se concluye que si bien es importante sostener políticas y estrategias que lleven a la consolidación de procesos participativos permanentes en todas las etapas de desarrollo urbano, en la planeación y el

diseño, la construcción, el mantenimiento y, finalmente, en el sostenimiento de la vitalidad de las iniciativas, también se requiere compromiso por parte de las organizaciones vecinales y otros actores de la sociedad para que sean capaces de apropiarse de los procesos, fortalecer y sostener las iniciativas, consolidar las estructuras organizativas y contar con un proyecto con perspectiva de derechos, es decir, reconociendo su derecho a una ciudad digna, equitativa, igualitaria, solidaria, democrática, segura, habitable y todos aquellos principios y valores que por lo general aparecen en los discursos gubernamentales. Por otra parte, mientras no se institucionalicen los procesos y los actores de la sociedad civil no cuenten con los instrumentos reales para exigir sus derechos y obligar a los funcionarios a acatar lo que la ciudadanía demanda, no se avanzará en la calidad de la participación y desde luego de la democracia.

Los procesos de concertación y participación local tienen, sin duda, además de gran visibilidad, una importancia innegable. Impulsados por distintos actores desde la diversidad y complejidad de las sociedades locales, tienen un efecto importante tanto en la construcción de ciudadanía como en la gobernabilidad en la misma.

Democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere necesariamente la democratización de las instituciones públicas. Es necesario un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones políticas y de la sociedad, así como crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro del gobierno, con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana pueda expresarse como un proceso del ejercicio del poder, al tomar decisiones sobre asuntos públicos. Esta cuestión es la que dificulta notablemente la relación entre unos y otros, pues es evidente que en la actual división de poderes, y dado lo intrincado de la administración pública, la participación ciudadana implica trasladar cuotas de poder, para lo cual no ha habido suficiente voluntad por parte de la autoridad ni madurez de la sociedad para recibirlas.

4

MEDIO AMBIENTE



## INTRODUCCIÓN

Los trabajos que integran esta sección ofrecen una visión panorámica de algunos de los principales problemas que hoy enfrenta el medio ambiente en México, dan cuenta de la situación actual, diagnostican cada uno de los campos y recortes temáticos o problemáticos incluidos, 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 permite valorar lo que se ha hecho y lo que falta por hacer para contrarrestar el daño y prevenir o corregir los efectos negativos sobre el bienestar de las personas y la integridad de los ecosistemas.

Visto desde sus distintos ámbitos de problemas, el medio ambiente emerge como un campo de retos y también como un esfuerzo persistente de gestión. En el primer caso, puede apreciarse la magnitud de los problemas y del daño, que se traducen en contaminación, escasez o incapacidad del medio ambiente natural para cumplir 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 una amenaza a la salud pública, a la economía, a los ecosistemas y al bienestar social. Los suelos se muestran incapaces de cumplir sus funciones económicas y reproductivas 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 de la ley, de tal manera que se asegure la consecución de los objetivos relacionados con la protección ambiental.

En todos estos aspectos de la dinámica ambiental existen deficiencias en la gestión, como la visión sectorial de la planeación ambiental y,

particularmente, la dificultad que caracteriza al sistema de programación nacional para transitar del plano de las propuestas formales a las acciones reales. 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 de acciones concretas, así como con la escasa capacidad compulsiva de la autoridad ambiental para hacer cumplir las leyes y normas correspondientes.

Así, cada uno de los resúmenes de esta sección muestra la panorámica del campo de problemas que le es propio y, en su conjunto, permiten dar una idea muy completa de la situación del medio ambiente en México.

JOSÉ LUIS LEZAMA y BORIS GRAIZBORD

SOCIEDAD, MEDIO AMBIENTE  
Y POLÍTICA AMBIENTAL, 1970-2000

*José Luis Lezama\**

A partir de mediados de los años cincuenta el mundo vive una intensificación cuantitativa y cualitativa del proceso de industrialización, la cual se deja sentir tanto en el mundo desarrollado como en el no desarrollado. Ésta se traduce en una mayor capacidad humana para afectar la naturaleza que, a su vez, deriva de los nuevos avances de la ciencia y la tecnología. La industria nuclear, la genética, la industria química, la biotecnología, entre otros desarrollos, muestran la capacidad humana para transformar el orden natural y, en ocasiones, dañarlo severamente.

No obstante, las grandes modificaciones al medio ambiente que esta llamada “segunda revolución tecnológica” provoca y que se expresan como contaminación, presión sobre los ecosistemas, agotamiento de los recursos naturales, pérdida de la biodiversidad y, más tarde, daños a escala planetaria como son los provocados en la capa de ozono y el calentamiento global, no se traducen inmediata y automáticamente en una conciencia del daño a la naturaleza en tanto daño ambiental. Para que ello ocurra deben producirse transformaciones valorativas y que éstas den lugar a cambios en la percepción social.

En México, la conciencia ambiental nace motivada por los efectos del intenso proceso de industrialización, urbanización, crecimiento y concentración demográfica que ocurre en las zonas metropolitanas, especialmente la ciudad de México. El daño ambiental que la gente percibe no es tanto el que se produce en las áreas rurales; no son los problemas de pérdida de la biodiversidad, noción inexistente por esos años. El

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y director del Seminario Interdisciplinario en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la misma institución: <jlezama@colmex.mx>.

problema ambiental que se construye en México, el que empieza a generar conciencia y que es motivo de la naciente preocupación ambiental a finales de los años sesenta, es el más visible y mediáticamente difundido de la contaminación atmosférica en grandes urbes, particularmente en la ciudad de México. Ésta se produce no sólo por el incremento de la planta industrial, de la urbanización, del crecimiento demográfico y de la flota vehicular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sino también por la ausencia de tecnologías anticontaminantes en las fuentes emisoras de sustancias tóxicas.

La política ambiental mexicana, que data de inicios de la década de 1970, se ha sustentado en un discurso vigoroso, moderno y renovado de manera constante por su permanente diálogo con el exterior. El marco jurídico e institucional y las formas discursivas han estado de alguna manera a la altura de sus contrapartes en el extranjero, incluso de los países desarrollados.

Así como ocurre en el mundo, en México, en los años setenta, el problema demográfico, la crisis económica y los problemas ambientales son considerados urgentes y son objeto de una intensa actividad planificadora, que alcanza su mejor momento en el sexenio 1976-1982. En los ochenta se aprecia en el mundo la emergencia de una nueva concepción, en la cual toma forma la noción de lo ambiental, como resultado de la interacción entre naturaleza y sociedad. Dado el carácter total y complejo que entraña esta relación, empiezan a imponerse los principios ecosistémicos y las ideas en torno a la naturaleza integral de los fenómenos ambientales y del carácter interdisciplinario de su estudio. El medio ambiente sustituye a aquellos conceptos que, como el de la ecología, únicamente se referían a los fenómenos de orden natural, brindando una interpretación de los fenómenos de alteración, daño o desequilibrio natural en la que se hace explícita la intervención de las actividades humanas. En México se refleja la discusión internacional sobre todo en los ámbitos legislativo e institucional. Las leyes y las instituciones expresan de distintas maneras estas ideas sobre el medio ambiente y su naturaleza compleja e integral. Además de incluir los temas mundiales en la acción normativa nacional, México participa también activamente en el terreno internacional. Un ejemplo es todo lo relacionado con la destrucción de la capa de ozono y las acciones y acuerdos

internacionales que llevaron a la prohibición de los CFCs con el Protocolo de Montreal, en 1987.

En la década de 1990 se institucionalizaron en México distintos aspectos relacionados con el desarrollo sustentable, algo que ya venía ocurriendo desde la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 1987. Ésta será la década de mayor actividad institucional. Además de crearse la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, en 1994 se elevó la gestión ambiental al más alto nivel gubernamental al establecerse la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. No podía ser menos, puesto que México da dos pasos decisivos en su incorporación a los procesos de globalización que dominan el mundo. Primero, su integración a uno de los grandes bloques económicos y comerciales que se disputan el mercado mundial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Segundo, su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Ambos acontecimientos tuvieron una inmensa repercusión jurídico-normativa e institucional, por lo cual la década de 1990 se destacó por su actividad gubernamental en materia ambiental.

En el nuevo milenio, México continúa con esa modernización ambiental que arranca desde los años setenta. Lo característico de este nuevo periodo es la reflexión y los cambios propuestos en el ser, el hacer y el quehacer mismo de la política ambiental. El vuelco que tiene lugar en las prioridades gubernamentales pone el énfasis en la búsqueda de opciones administrativas, alternativas de gestión que intentan subsanar las dificultades que enfrenta el aparato político-administrativo para responder a la naturaleza integral, sistémica y compleja de los problemas ambientales. El principal obstáculo administrativo era la división sectorial de la administración pública y el carácter centralizado de las decisiones que se toman en el ámbito de las decisiones gubernamentales. A esto se responde con las propuestas institucionales de integralidad, transversalidad y descentralización. De nueva cuenta, México incorpora las ideas que se discuten y aplican en el ámbito internacional.

Pese a estos avances en los campos legislativo y normativo, los problemas ambientales de México persisten. En algunos casos, la contami-

nación atmosférica disminuye ligeramente, como en el Valle de México, pero aumenta mucho en otras áreas metropolitanas, ciudades grandes y medianas del país. El agua se convierte en un problema severo en las ciudades y en el campo, tanto en su consumo doméstico y productivo como en su dimensión ecosistémica, como fuente de vida y equilibrio de la vida natural en general. La pérdida de la biodiversidad en algunos casos se hace más severa por obra de la agricultura, la ganadería y la tala; en otros casos, como sucede con los desarrollos turísticos en las costas, los impactos ambientales tienen la misma magnitud que las grandes inversiones que se realizan para desarrollar infraestructura hotelera y recreativa de alcance mundial.

A menudo, los avances en materia ambiental son únicamente de carácter formal, en el plano normativo y discursivo, pero no en el terreno concreto de los problemas y de la detención, prevención o reparación del daño ambiental. Muchas leyes y normas ambientales no se cumplen por omisión, corrupción, incapacidad de la autoridad para vigilar o por ausencia gubernamental de poder para imponer la ley en presencia de agentes poderosos, tanto en las esferas públicas como privadas. Éstos y otros motivos explican los escasos progresos en materia ambiental que se observan en México después de casi cuatro décadas de avances normativos e institucionales.

LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA:  
REVISIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL

*María Perevochtchikova\**

En la actualidad, México enfrenta importantes desafíos en materia de degradación ambiental y, en particular, con respecto a la cantidad y calidad del agua (recurso de vital importancia para el mantenimiento de la vida en el planeta), lo que no es ajeno a la problemática mundial relacionada con el crecimiento demográfico y el acelerado proceso de urbanización. Cabe destacar que cerca de 75% de la población del país ya vive en zonas urbanas (localidades con 2 500 habitantes o más) y por las estimaciones oficiales se espera que para el año 2030 cerca de 53% de los mexicanos se asentará en 35 ciudades de más de 500 000 habitantes.

Este proceso de crecimiento poblacional, desde sus inicios, ha ido acompañado de múltiples factores de presión sobre los recursos naturales, por un uso depredador cuyo único fin es satisfacer las necesidades del desarrollo económico, como el cambio de uso del suelo (por la expansión urbana y de la frontera agrícola), la deforestación, la actividad minera y la industrialización, lo que en conjunto ha llevado a una compleja problemática de carácter social, económico y ambiental dentro de las zonas urbanas, así como en los territorios periurbanos y rurales. Esto, por su parte, ha agudizado otros problemas, como la migración, el desempleo, la pobreza, el tráfico, la corrupción, la inseguridad, las enfermedades y, en un grado muy importante, el deterioro ambiental.

Entre las expresiones más relevantes del *deterioro ambiental* se reconocen: i] la contaminación del aire (por las emisiones del transporte, la industria, la actividad agrícola, etc.); ii] la contaminación del agua (por la descarga directa e indirecta de desechos líquidos y sólidos

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <mperevochtchikova@colmex.mx>.

provenientes de diversas fuentes puntuales y difusas); *iii*] la contaminación del suelo (por la inadecuada disposición de basura, lluvia ácida, uso de agroquímicos, etc.); *iv*] el proceso de degradación, erosión y hundimiento del suelo (por la extracción inadecuada de agua subterránea, actividades mineras, deforestación, construcciones, industria, entre otros), y *v*] los cambios a menudo irreversibles en el régimen natural de los ciclos de vida, incluyendo el hidrológico.

Por la tendencia del acelerado crecimiento demográfico puede deducirse (con base en el esquema actual del manejo de recursos naturales) que la expansión territorial y la continua concentración de la economía y de los poderes políticos en núcleos urbanos persistirán en las próximas décadas, con lo cual la demanda de agua se incrementará inexorablemente en la proporción de asignación en alrededor de 70-80% para riego agrícola, 20% para la industria y 6% para consumo doméstico, afectando su disponibilidad natural espacial y temporalmente.

A lo largo de la historia, la gestión del agua en México se ha orientado a satisfacer la demanda, calculada en relación directa con la población, mediante la construcción de nueva infraestructura hidráulica y una importante inversión financiera para ese propósito. Sin embargo, esta visión técnica sectorial ha sido aplicada sin una perspectiva ecosistémica integral de largo plazo y sin considerar la interacción del medio físico —compuesto por los elementos bióticos y abióticos interrelacionados dentro de la cadena “aire-agua-suelo”— con los medios social, económico, tecnológico y político. Además, se ha permitido la privatización velada del agua, mediante el otorgamiento de concesiones para la construcción de obras a compañías privadas y la sucesión de derechos de extracción de agua subterránea en terrenos de propiedad privada que aprovechan grandes industrias transnacionales para el embotellamiento y venta del agua. De esta forma, se ha incrementado la presión sobre el recurso, en calidad y cantidad, tanto del agua subterránea como de la superficial. El ejemplo más representativo a escala nacional es el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde hoy se enfrentan crecientes restricciones ambientales y legales, así como de la competencia de diversos usuarios por el agua, debido a su manejo ineficiente.

De ahí que en México, como en muchas partes del mundo, exista un fuerte desequilibrio entre la creciente demanda del agua y su oferta na-

tural, lo que aunado al alto índice de degradación ambiental y al desconocimiento de la importancia sociopolítica y ecosistémica del agua llama a la necesidad urgente de desarrollar nuevas formas de gestión con una nueva conceptualización dirigida hacia la sustentabilidad, no en términos burocráticos, sino reales, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local. Además, por involucrar factores de distinto carácter (ambiental, social, económico, político-normativo, institucional, tecnológico, cultural y educativo), consideramos que para poder proponer acciones concretas y prácticas que sirvan, por un lado, para una gestión eficiente y racional y, por otro, que coincidan con los intereses de la preservación ambiental, cumpliendo con las necesidades de seguridad y estabilidad sociopolítica y de desarrollo económico del país, el único camino es la implementación de la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH) y de su derivada, la gestión integral del agua urbana. La GIRH se basa en los principios ecológicos y en la teoría de sistemas complejos, la cual considera a la sociedad como parte de un ecosistema común que es un *sistema complejo abierto*, donde el funcionamiento progresivo de la *totalidad* depende de las interrelaciones de todo el conjunto de elementos que lo constituyen en distintos niveles y de éstos con el exterior, por medio de flujos de energía y materia. Sus bases han sido ampliamente discutidas internacionalmente desde los años setenta y reflejadas en la firma de varios tratados internacionales, así como en medidas y acciones concretas que fueron adoptadas a escala nacional.

Después de revisar la situación actual del agua en México desde los aspectos de la disponibilidad, el uso del agua y el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado, hasta el sistema de administración del recurso, puede constatarse que existe una problemática compleja que se refleja en la extracción excesiva de agua (sobreexplotación), su fuerte contaminación, los conflictos de diversa índole y la competencia entre distintos usos y usuarios del agua, la baja eficiencia de la infraestructura, la falta de justicia social en el acceso al servicio de agua potable y alcantarillado, y el desconocimiento de los valores y costos del agua (no sólo económicos sino también ecológicos y sociales). Se suma a ello la discusión entre quienes ven el agua como un bien común indispensable para la vida humana y los ecosistemas (presente dentro de la cosmovisión indígena) y quienes la consideran un recurso mercantil

dentro de la visión globalizada (que predomina) del actual modelo de desarrollo.

La experiencia en la implementación de la GIRH en el país y los obstáculos que se han encontrado (de tipo político-administrativo, financiero y de corrupción, entre otros) sugieren la necesidad de efectuar cambios radicales en el sistema, entre los cuales está el monitoreo hidrológico como herramienta esencial para obtener información de base, junto con otras medidas estructurales, pero también no estructurales, como la educación, la investigación, la preparación de cuadros profesionales, la capacitación de los funcionarios públicos y las adecuaciones legales, normativas, financieras e institucionales. Todo esto basado en la articulación y complementación entre los avances del desarrollo tecnológico y las tradiciones de pueblos originarios para el manejo comunitario del agua con el concepto de cuenca hidrográfica. También se requiere modificar los modos y estilos de vida de cada uno de los ciudadanos para promover el uso consciente y responsable del agua, al conocer y reconocer el valor ecológico de ésta y el costo monetario, real y ambiental del servicio, así como su participación proactiva en la toma de decisiones.

*José Luis Lezama\**

La calidad del aire en diversas ciudades del país se ha deteriorado significativamente en México en las últimas décadas. La mayor parte de los procesos de urbanización y de crecimiento poblacional, así como de las actividades económicas se han dado en ausencia de una reglamentación y de programas específicos para enfrentar los diversos problemas ambientales que padecen las ciudades mexicanas, particularmente la contaminación atmosférica. Existe también un problema de percepción. Los ciudadanos no siempre advierten la magnitud y gravedad de los problemas ambientales. Tampoco se comprende claramente la relación entre las emisiones de contaminantes, su concentración, la exposición de la población y los daños a la salud, la infraestructura urbana y los ecosistemas. Ello explica, en parte, que no exista una conciencia ambiental bien definida y tampoco la constitución de una demanda ambiental suficientemente explícita y fuerte que se traduzca en presión ciudadana y que a su vez conduzca a una medición precisa y profesional de la calidad del aire en la mayor parte de las ciudades de México, obligando con ello a los gobiernos estatales y locales a elaborar los programas y tomar las acciones necesarias para prevenir o reducir la contaminación atmosférica.

En materia de contaminación del aire, el transporte es el principal generador de sustancias tóxicas, que en ocasiones llega a representar hasta 80% de las emisiones totales. En el caso de las ciudades para las cuales existe algún tipo de inventario de emisiones o en las que se monitorea la calidad del aire, la principal sustancia contaminante en términos

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y director del Seminario Interdisciplinario en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la misma institución: <jlezama@colmex.mx>.

de su volumen es el monóxido de carbono (CO). Los inventarios de emisiones que se llevan a cabo desde mediados de los años noventa, particularmente en los estados de la frontera norte, en el Valle de México, en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey y en el llamado Corredor Industrial del Bajío dan cuenta de la mala calidad del aire que existe en el país. En entidades como Chihuahua y Sonora, la alta presencia de compuestos orgánicos volátiles (COV) es preocupante. Los datos que arrojan los inventarios de emisiones para algunas ciudades de México dan cuenta de una disminución importante de las sustancias tóxicas que se vierten anualmente a la atmósfera. Esto se aprecia con más precisión en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde en 2000 la presencia de dichas sustancias fue menor en relación con la década de 1990. Destaca la desaparición casi total del plomo en la atmósfera metropolitana, la sustancial disminución del bióxido de azufre, del bióxido de nitrógeno y de los compuestos orgánicos volátiles, así como las menores emisiones de partículas suspendidas y de monóxido de carbono. En el caso de este último, su presencia sigue siendo aún significativa y es el compuesto que más se emite en el Valle de México. En términos generales, la reducción de emisiones vertidas a la atmósfera está relacionada con dos hechos tecnológicos: la introducción de tecnología anticontaminante en los vehículos automotores, sobre todo con la introducción del convertidor catalítico a partir de 1993, y la mejora en la calidad de los combustibles.

Además de los inventarios de emisiones, otra manera de medir la calidad del aire que se respira es el monitoreo atmosférico, con el cual se obtiene un registro de las concentraciones de sustancias tóxicas en la atmósfera. Las normas ambientales para cada una de las sustancias llamadas “contaminantes criterio” (ozono, compuestos orgánicos volátiles, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, bióxido de azufre) que establecieron las autoridades de salud señalan los niveles máximos de concentración de sustancias que pueden ser permitidos y los umbrales a partir de los cuales se consideran dañinos para la salud humana. El monitoreo de la calidad del aire permite saber diariamente si el nivel de concentración de cada una de las sustancias se encuentra en un nivel aceptable o si está rebasando los estándares. En México se utiliza el índice metropolitano de la calidad del aire (imeca) como indicador que per-

mite conocer el momento y la medida en la cual las concentraciones de contaminantes están excediendo las normas para los contaminantes criterio. A manera de ejemplo, referimos a continuación la contaminación por ozono y su evolución en distintas regiones del país.

Entre 1997 y 2005 se observa una consistente disminución del número de días en los que se violaron las normas ambientales oficiales en la ZMVM y en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). En 1997, las concentraciones de ozono en la ZMVM rebasaron las normas 322 días, mientras que en 2005 ocurrió 233 días del año. En el caso de la ZMG se pasó de 169 días con mala calidad del aire por ozono en 1997 a 66 en 2005.

En los casos de las zonas metropolitana de Monterrey (ZMM) y del Valle de Toluca (ZMVT), los datos sobre las concentraciones de ozono no muestran cambios sustantivos. En 1997, en la ZMM se excedieron las concentraciones 34 días del año, mientras que en 2005 fueron 32 días. En las ciudades de Puebla, Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali las violaciones a los estándares en materia de ozono ocurrieron en un menor número de días, observándose incluso en estos casos disminuciones notables en el número de días con violaciones a los estándares ambientales. En Mexicali, por ejemplo, en 1997 se rebasaron los estándares en materia de ozono 28 días del año, mientras que en 2004 fueron sólo cuatro días.

No cabe duda de que las mejoras observadas en la atmósfera del Valle de México son producto de más de 20 años de elaboración de programas, estrategias y acciones concretas para corregir la mala calidad del aire de esta región. Se ha avanzado en todos los ámbitos causales, en las fuentes directas de emisión, en la calidad de los combustibles, en las tecnologías anticontaminantes para la industria y el transporte, en los factores naturales como la deforestación y erosión de los suelos, en la dimensión jurídica e institucional, etc. Sin embargo, en todos esos rubros queda aún mucho por hacer para dar mejores resultados y superar los graves problemas que sigue padeciendo el aire metropolitano. El plomo desapareció de la atmósfera capitalina al haberse retirado de la gasolina; el bióxido de azufre, el bióxido de nitrógeno y el monóxido de carbono están prácticamente bajo control. No obstante, aún hay problemas con el ozono y los llamados “contaminantes tóxicos”. En esos rubros queda mu-

cho por hacer, como parte de los retos y asuntos pendientes de la política contra la contaminación atmosférica en el Valle de México. Es necesario subrayar que una parte significativa de los esfuerzos para lograr una reducción mayor de la contaminación del aire deberá centrarse no sólo en mejorar los combustibles, sino sobre todo en la articulación de las políticas en materia de desarrollo urbano, transporte y medio ambiente. Esto es algo sobre lo que se ha insistido en los últimos programas oficiales, pero en lo que se ha avanzado poco. El establecimiento de un sistema de transporte de pasajeros articulado, que atienda a sectores más amplios de la población, y de un sistema de planeación urbana que plantee una adecuada política de usos del suelo y que racionalice los lugares de vivienda, recreación y esparcimiento son esenciales como soluciones de fondo para abatir la aún preocupante contaminación del aire en el Valle de México.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS  
DE LA CONSERVACIÓN DE SUELOS

*Helena Cotler Ávalos\**

En nuestras sociedades, el recurso suelo no goza de la misma consideración y del mismo aprecio que los demás recursos naturales, como el agua, los bosques o los yacimientos minerales, porque no es un bien directamente consumible y porque existe la creencia común pero errónea de que los suelos son renovables a escala humana.

El entendimiento del papel del suelo en los ecosistemas no ha sido estático; sin embargo, ha predominado la percepción del suelo sólo como un factor de producción y con este enfoque se diseñaron los programas para su atención.

En este trabajo se analizan la concepción que se ha generado en México sobre el suelo y las respuestas institucionales que se han elaborado para su conservación desde principios del siglo xx. Mediante el análisis de los discursos oficiales, de las instituciones creadas, de las acciones realizadas y de sus resultados queremos entender las formas en las cuales el suelo ha sido considerado en la agenda pública y política de México y las consecuencias que ello ha tenido sobre el mantenimiento de sus servicios ambientales.

Hace poco más de una década se recuperó y formalizó una visión más integral del suelo, con un fuerte enfoque ecológico. En ella se consideran las diversas funciones que cumple el suelo, entre las que se encuentran el suministro de nutrimentos a las plantas, la descomposición de compuestos orgánicos, la captura y secuestro de carbono, la infiltración de agua y la captación y retención de contaminantes, entre otras. Estas funciones de los suelos son esenciales para el sostén de la vida.

\* Directora de Manejo Integral de Cuencas Hídricas del Instituto Nacional de Ecología: <hcotler@ine.gob.mx>.

La historia moderna de la conservación de los suelos puede situarse a partir de la década de 1930, cuando miles de hectáreas cultivadas fueron afectadas por sequías intensas. Este fenómeno, conocido como *dust bowl*, dio lugar a que el Servicio de Conservación en Estados Unidos fuera reforzado, lo cual influyó posteriormente en las discusiones y en las respuestas institucionales que se perfilaron en México.

En nuestro país, la retórica gubernamental sobre la necesidad de valorar el papel del suelo y su conservación varió a lo largo del siglo xx. Durante este periodo, el suelo fue reconocido exclusivamente como un factor de producción, un medio inerte, el soporte para la expansión de la frontera agropecuaria.

Los discursos presidenciales (de Ávila Camacho, Ruiz Cortines y López Mateos) reconocían la importancia de la erosión de los suelos. Sin embargo, a lo largo de todos estos periodos los fondos públicos asignados a la conservación de suelos siguieron siendo muy escasos y las instituciones creadas para su atención se enfocaban principalmente en encontrar los suelos aptos para uso agrícola con riego.

A medida que se abría la frontera agrícola y se utilizaban los recursos edáficos sin precauciones aumentaban también las huellas de su degradación. A mediados del siglo xx, el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas convirtió la conservación de los recursos naturales en una de sus prioridades, aunque nunca surgió en el país un cabildeo por la conservación de los suelos.

La intensa urbanización e industrialización que empezó en los años cuarenta requirió el incremento de la productividad, a costa de la sustentabilidad de los ecosistemas que permitían esas actividades. También a partir de esta década se construyeron nuevas instituciones para regular la actividad agrícola, como la Comisión Nacional de Irrigación, que se convirtió en la Dirección General de Conservación del Suelo y Agua con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua (1946).

De manera paralela a estos esfuerzos, se gestaron dos políticas que afectaron negativamente los intentos de conservar el suelo. Por un lado, la política agrícola gubernamental dirigida al control de precios y tarifas arancelarias, que fomentó la utilización de tierras marginales, aumentando así el problema de la erosión de suelos. Por otro, con el afán de elevar la productividad de las tierras se suscribió un convenio con la

Fundación Rockefeller para financiar programas de obtención de cultivos con altos rendimientos, sobre todo de trigo, arroz y maíz, mediante el empleo intensivo de insumos externos. Conocida como la “Revolución Verde”, esta política promovió el uso de técnicas de producción basadas en la selección genética y en la explotación intensiva de la tierra, permitida por el regadío y la utilización masiva de agroquímicos. Esta política consideró el suelo como un medio inerte, lo cual justificó la aplicación constante de insumos con altos requerimientos energéticos, desestimando la dinámica intrínseca del suelo que asegura su capacidad de funcionar para sostener la productividad vegetal y animal. El principio de esta política ha continuado y se ha acentuado desde entonces.

En los últimos años, la conservación de suelos ha estado sujeta a una respuesta institucional sinuosa, llevando el tema de una dirección general a otra, cada vez con menos presupuesto y personal capacitado.

Mediante el uso de metodologías diversas, diferentes escalas de trabajos y con variación temporal, varios autores reportan datos disímiles aunque elevados sobre la afectación de la erosión del suelo, que fluctúan entre 45 y 98% del país. Otros autores estiman que durante los últimos 40 años se ha perdido más suelo que en los últimos cuatro siglos. El último estudio elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y el Colegio de Postgraduados (2002) señala que 45% del país presenta algún tipo de degradación.

Si bien el concepto de las funciones que cumple el suelo y los servicios ambientales que brinda a la población ha ido evolucionando, como se explicó anteriormente, la visión del suelo que aún mantienen las instancias con atribución sobre este componente —Comisión Nacional Forestal (Conafor), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Comisión Nacional del Agua (Conagua)— y, por ende, sobre su conservación sigue limitada a su función como soporte de la vegetación (producción y rendimientos). En ese sentido, la mayoría de las acciones ejecutadas por las instituciones gubernamentales están centradas en dos ámbitos. El primero se circunscribe a la esfera privada, la parcela, donde se realizan acciones preventivas (labranza de conservación, surcos de nivel, subsoleo) y correctivas (terrazas, zanjas y bordos). El segundo ámbito se localiza fuera de la parcela, con

el objetivo de disminuir externalidades negativas, mediante la ejecución de acciones mecánicas (principalmente gaviones y zanjas). Cabe mencionar que gran parte de los recursos adjudicados por las dependencias se enfocan en este último ámbito. Desde el punto de vista ambiental, estas prácticas correctivas no mejoran el funcionamiento del suelo, el cual depende en gran medida de la biodiversidad edáfica. Por otro lado, la replicabilidad de estas prácticas entre los usuarios es muy limitada, dado su elevado costo y requerimientos de mano de obra y conocimientos técnicos. Por ello, las lecciones aprendidas durante décadas atestiguan que estas acciones deben ser complementarias, más no centrales, en los programas de conservación de suelos.

Ante la gravedad del deterioro ambiental en México, expresado en la dificultad de los ecosistemas para mantener su estructura y funcionamiento y, por ende, la oferta de servicios ambientales necesarios para nuestra sobrevivencia, la respuesta institucional se ha ido extendiendo y fortaleciendo mediante diversos instrumentos, como los programas de ordenamiento ecológico, la creación de áreas naturales protegidas y los programas de pago por servicios ambientales, entre otros. Sin embargo, estos programas aún no internalizan clara y explícitamente muchas de las funciones que cumplen los suelos, por lo cual no ponen el énfasis en su mantenimiento y conservación y reservan el manejo de los suelos únicamente a los programas creados para tal fin, como único sustento de la política de suelos, lo que ha dejado muchos cabos sueltos.

LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA:  
IMPORTANCIA Y ACTORES SOCIALES

*Jorge Soberón\**

*La biodiversidad de México*

México ocupa el cuarto lugar del mundo en términos de riqueza biológica o “biodiversidad”, por lo que se le considera uno de los países “megadiversos”, es decir, uno de los 17 que contienen 75% de las especies vivas que se conocen. La biodiversidad se manifiesta a diversas escalas.

A una escala de miles de kilómetros cuadrados, se percibe que México está cubierto por cinco grandes *biomas*, que se corresponden aproximadamente con cinco zonas ecológicas principales. Los biomas son grandes asociaciones vegetales definidas por las principales subdivisiones climáticas. En México hay una zona árida y semiárida, cubierta por pastizales y matorrales desérticos; una zona templada húmeda, con bosques tropicales de montaña; una zona templada más seca, caracterizada por combinaciones de pinos y encinos; una zona tropical húmeda, cubierta por distintos tipos de selvas siempreverdes y casi siempreverdes, y una zona tropical seca, en la que se encuentran las llamadas “selvas secas”. Finalmente, existen también regiones mucho más pequeñas, cubiertas por vegetación de tipo alpino o de sabanas tropicales y cuya extensión es muy reducida.

A una escala de más alta resolución, por ejemplo, de decenas de kilómetros cuadrados, los biomas pueden subdividirse en varias subzonas dependiendo del “estilo” de vegetación que las cubre. Por ejemplo, los

\* Investigador del Instituto de Biodiversidad de la Universidad de Kansas, Estados Unidos, y de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad: <[jsoberon@ku.edu](mailto:jsoberon@ku.edu)>.

desiertos de México o sus selvas o bosques de pinos no son iguales cuando se les examina más de cerca. Su estructura cambia, las especies que los componen, los detalles de los procesos que tienen lugar en ellos, todo es más o menos distinto si se trata de un desierto del altiplano o uno, digamos, de la península de Baja California. México es el primer país del continente americano en el número de estas “subzonas” de escala media, llamadas “ecorregiones”.

Finalmente, a una escala de metros cuadrados se observarían los ejemplares de cientos de miles de especies que habitan nuestro país. Si bien el inventario de las especies de México dista de estar acabado, hace ocho años se conocían unas 70 000. En el *Segundo estudio de país*, obra coordinada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y publicada en 2009, el más exhaustivo análisis realizado hasta la fecha, Llorente-Bousquets y sus colaboradores presentan una lista con 90 000 especies conocidas para México. Este estudio claramente indica que falta aún mucho por descubrir sobre la diversidad biológica de México.

Pero, ¿cuál puede ser la relevancia social de estos inventarios y mapas? Conocer la diversidad y la distribución geográfica de las especies de México es muy importante dado su valor económico, científico, cultural y social (actual y potencial). En la actualidad, se utiliza un gran número de especies de forma tradicional, como plantas medicinales (4 000 registradas), especies pesqueras (500), forestales (600), cinegéticas (50) y ornamentales sujetas a comercio internacional (300). El potencial biotecnológico de las especies marinas, ricas en compuestos bioactivos, el de los microorganismos y hongos del suelo, con un gran potencial industrial, y el de las plantas medicinales, por mencionar sólo algunos, es estratégico para México. Por otra parte, el número de especies que son plagas, vectores de enfermedades e invasoras, y que tienen un gran impacto económico está aumentando en el mundo, en general, y en México, en particular. La predicción de las rutas de invasión es posible cuando se cuenta con bases de datos computarizadas y la tecnología adecuada. En un país megadiverso, como México, si se carece de sistemas de inventario y monitoreo, mapas y bases de datos resulta imposible una gestión adecuada de dicha diversidad biológica.

### *Los actores en el escenario de la biodiversidad*

Hay ciertos grupos sociales que tradicionalmente se han interesado de una forma u otra en la diversidad biológica de México. Los principales puntos de vista que mueven los intereses de diversos sectores (sin que constituyan categorías excluyentes) son el de su conocimiento y aprovechamiento, y el de su conservación. Desde el punto de vista del conocimiento, registro y estudio, hay perspectivas epistemológicas distintas, dependiendo de las diferentes vertientes culturales que aún coexisten en México. A muy grandes rasgos, son dos las perspectivas principales sobre los conocimientos de la naturaleza viva del país: en primer lugar, la de los habitantes originales del país y sus descendientes, quienes desarrollaron y en algunos casos aún mantienen ricos acervos de información (“corpus”, en la terminología propuesta por Víctor Toledo), organizados desde perspectivas culturales diversas (“kosmos”, *sensu* Toledo). La expresión productiva y tecnológica de estos conocimientos (su “praxis”, le llama Toledo) es rica y variada y permitió construir la base material para el desarrollo, muy a menudo, de vibrantes y complejas sociedades y culturas. En varios casos, estos cuerpos de conocimiento han sido documentados por académicos de la vertiente occidental, al menos desde una perspectiva lingüística y a veces etnoecológica. En segundo lugar, la vertiente occidental moderna del conocimiento sobre la naturaleza (conocimiento científico) ha tenido un crecimiento explosivo, que se inicia a partir de la última parte del siglo XVIII y tiene su mayor expresión en el México posrevolucionario, en asociación, principalmente, con instituciones extranjeras y con las instituciones públicas de educación superior de México. Los científicos extranjeros y mexicanos han acumulado un cuerpo sustancial de conocimiento, el cual en razón de la ideología (su ¿kosmos?) totalizadora y universalizante que caracteriza a la ciencia occidental puede organizarse e integrarse de manera muy poderosa utilizando los instrumentos de las tecnologías de la información.

El segundo grupo social con interés sobre la diversidad biológica de México está constituido por ciudadanos interesados en su conservación. Las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen un interés general sobre las especies y los servicios ambientales y pueden actuar, dependiendo del caso, como opositores o como interlocutores y

socios del gobierno, del sector primario y de la academia. Existe un amplio espectro de estilos de ONG activas en nuestro país. Resultaría sumamente interesante realizar un estudio actualizado sobre los orígenes, el número de miembros, la fuente de los apoyos y los objetivos de las principales ONG ambientalistas de México.

El último grupo de actores que inciden directamente sobre la protección o manejo de los componentes de la biodiversidad es, obviamente, el gubernamental. La importancia del gobierno como actor institucional es evidente. Sin embargo, así como ocurre con los otros actores, aún no parece estar bien estudiada su evolución reciente. El Ejecutivo federal no solamente tiene capacidad normativa y de vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes, sino que ejerce presupuestos significativos, por medio de las dependencias relacionadas con vida silvestre, áreas protegidas, bosques y conocimientos. Conjuntamente se ejercen miles de millones de pesos anuales.

### *Perspectivas*

México es un país cuya diversidad biológica provee bases para contar con un medio ambiente sano y productivo para el desarrollo de comunidades campesinas e indígenas, como insumos para la incipiente industria biotecnológica del país y como elementos para enfrentar los profundos cambios ambientales que estamos empezando a presenciar y que van a intensificarse en las siguientes décadas. Los diferentes actores que intervienen e interactúan en torno de esta compleja realidad ecológica y social tienen papeles cada vez menos aislados y definidos. Realizar una serie de ejercicios para documentar y analizar sus cambiantes relaciones ayudaría considerablemente a clarificar su papel y a orientar el desarrollo de dichos actores de manera que puedan contribuir de manera positiva a resolver los retos históricos que casi con certeza México habrá de enfrentar.

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO:  
RETOS Y OPORTUNIDADES

*Roberto Sánchez Rodríguez\**

La ciudad de México enfrenta serios problemas ambientales que ponen en riesgo su sustentabilidad. Esos problemas podrían ser agravados significativamente por los impactos negativos del cambio climático durante las próximas décadas. Adaptarse a esas nuevas condiciones ambientales requiere una visión sobre el futuro de la ciudad que tome en cuenta la interacción bidireccional entre el crecimiento urbano y el cambio climático. El gobierno de la ciudad de México ha creado una estrategia de acción contra el cambio climático (Plan de Acción Climática 2008-2012). A pesar de que ese plan incluye acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático, la mayor parte busca reducir la emisión de gases de invernadero, con pocos avances en la adaptación al cambio climático. Existe un marcado desequilibrio en la inversión programada dentro del plan: 95% de la inversión presupuestada son acciones de mitigación y tan solo 5% de la inversión es para acciones de adaptación. Estas últimas consisten actualmente en planteamientos generales y fraccionados que no reducen la vulnerabilidad de la ciudad al cambio climático.

El presente trabajo reflexiona sobre las implicaciones de este fenómeno para la ciudad de México. El interés por el tema surge de la poca atención prestada al futuro de esta ciudad y cómo el cambio climático puede afectarlo. El espacio y la infraestructura urbana tienen una vida útil promedio de más de 70 años. Las construcciones actuales son diseñadas para operar de acuerdo con las condiciones climáticas del momento, pero muy probablemente operarán en condiciones diferentes (precipitación y temperatura y eventos climáticos extremos) en el cur-

\* Investigador del Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de California, Riverside: <[roberto@ucr.edu](mailto:roberto@ucr.edu)>.

so de las próximas décadas. También es importante tomar en cuenta que esas obras no sólo definen la ciudad del futuro desde un punto de vista social, sino que también delimitan la forma en que la ciudad afecta al cambio climático y viceversa. Considerar al cambio climático en la construcción del espacio urbano es una forma eficiente de mejorar la operación de la ciudad en el corto y largo plazos y de ayudar a reducir sus consecuencias sociales, económicas y ambientales, aun con un enfoque precautorio.

Aquí examinamos diversas consecuencias que los impactos negativos del cambio climático pueden tener sobre la ciudad de México. Resalta la importancia de considerar las modificaciones al paisaje natural como elemento que ayuda a entender los problemas urbanos y ambientales de la ciudad y cómo se vinculan con los efectos negativos del cambio climático. También se subraya la importancia de considerar las interacciones bidireccionales entre la ciudad de México y dicho fenómeno a partir de un enfoque multidimensional e integrado que ayude a entender mejor la compleja realidad de las áreas urbanas en el siglo XXI.

El caso del agua en la ciudad de México ilustra la importancia de ese enfoque multidimensional. El agua es un recurso fundamental para la sustentabilidad de la ciudad, pero también ha sido uno de los grandes problemas en su historia. El cambio climático puede agravar tanto los problemas actuales para garantizar el abasto de agua a la ciudad como los problemas crónicos de anegamiento asociados con fenómenos hidrometeorológicos. La sobreexplotación de los acuíferos y de las cuencas del Alto Lerma y el Sistema Cutzamala representa un serio problema para el abasto actual y futuro de la ciudad. Estudios recientes señalan un posible decremento de hasta 17% en la precipitación pluvial en esas cuencas durante la época de estío debido al cambio climático. También identifican un incremento en la precipitación de alrededor de 10% durante la temporada de lluvia, incrementando el riesgo de inundaciones.

Pero el problema del abasto de agua y el de las inundaciones en la ciudad de México son tratados de manera fragmentada y con una visión de corto plazo que no incluye las posibles consecuencias del cambio climático. Para garantizar el abasto futuro del agua se debe reducir el consumo actual y las pérdidas de agua clara, incrementar la recarga de

los acuíferos y asegurar nuevas fuentes de abasto, para lo cual la mejor opción es el uso de agua pluvial y el reciclaje de aguas negras. Desgraciadamente, la infraestructura actual de la ciudad constituye un obstáculo para transformar el agua potable y el reciclaje de aguas negras domésticas en una nueva fuente de abasto de agua para la ciudad. Un paso necesario en ese sentido es programar la separación de los diversos tipos de agua que actualmente convergen en el drenaje profundo, empezando por el agua pluvial, e incrementar el tratamiento de las aguas negras domésticas para facilitar su reuso. El sistema de drenaje profundo fue considerado en su momento como la mejor solución técnica al problema del desalojo de agua de la ciudad y sin duda cumple un papel importante en ese sentido. Pero el cambio climático nos obliga a considerar sus limitantes para evitar problemas de inundaciones en el corto y largo plazos y para obtener nuevas fuentes de agua para la ciudad.

Es también importante tener en cuenta que otros efectos del cambio climático pueden agravar aún más el problema de abasto de agua en la ciudad. El posible incremento en la temperatura repercute en una mayor demanda de agua; la conservación de las zonas de recarga de los acuíferos, actualmente amenazadas por el crecimiento urbano informal, puede también ser afectada por un posible incremento en los incendios forestales asociados con la elevación de la temperatura. Por otra parte, esas mismas zonas son afectadas por la lluvia ácida causada por los problemas de calidad de aire en la ciudad. El debilitamiento de esos ecosistemas forestales los hace más vulnerables a los incendios y al ataque de plagas que puede incrementar la mortandad de árboles y poner en riesgo la estabilidad del ecosistema y la recarga de los acuíferos.

Es preocupante que todos esos elementos no sean tomados en cuenta en los esquemas de acción climática del gobierno de la ciudad. También llama la atención la inexistencia de al menos un estudio de vulnerabilidad de la ciudad a la variabilidad y el cambio climático. Deben crearse y ponerse en práctica en el corto plazo estrategias y planes multidimensionales, como la que se sugiere para el caso del agua, a fin de reducir su vulnerabilidad y mejorar sus posibilidades de adaptación al cambio climático en el mediano y largo plazos.

Para la elaboración de esas estrategias se cuenta con una gran cantidad de conocimientos acumulados sobre estudios urbanos y problemas

ambientales en la ciudad de México. Pero resulta sorprendente lo poco que se han utilizado esos conocimientos para la toma de decisiones que afectan el crecimiento urbano de la ciudad, así como la falta de visión de cómo esas decisiones impactan su futuro. Este trabajo discute una serie de acciones útiles para plantear nuevas estrategias tendientes a orientar el crecimiento presente y futuro de la ciudad de México, que incluyen mejorar la estructura y operación de las instituciones que participan en dirigir el crecimiento de la ciudad. Una de las conclusiones de este trabajo es que construir un mejor futuro para una urbe de la magnitud de la ciudad de México no es sencillo pero tampoco imposible. Se trata, eso sí, de un proceso inaplazable.

*Vicente Ugalde\**

La aplicación del derecho ambiental en México pone al descubierto un aspecto característico del derecho posmoderno: incluir a los destinatarios de la elaboración de las reglas y recurrir cada vez más a procedimientos alternativos de influencia y persuasión, deviniendo un “derecho negociado” y a la vez un “derecho suave” (*soft law*) que descuida los mecanismos tradicionales de sanción y represión.

Luego de evocar las operaciones tradicionales para el cumplimiento del derecho ambiental nos interesaremos en su aplicación negociada, especialmente por medio de la autorregulación. En el primer caso examinamos cómo la aplicación está condicionada por la insuficiencia de medios; en el segundo nos interesa el papel que desempeña la auditoría ambiental y sus convenios en el esfuerzo por conducir los comportamientos sociales. Para analizar la observancia del derecho ambiental intentamos poner en evidencia los inconvenientes, tanto los relacionados con la administración y procuración de justicia como los relativos a la aplicación negociada del derecho.

### *La aplicación punitiva*

Llama la atención la baja proporción de denuncias que se traducen en procesos penales: en 2006, por ejemplo, de 491 denuncias y querellas presentadas, sólo 46 condujeron a procesos. Esta aplicación no punitiva de la reglamentación puede ser explicada por varios factores: la ausencia de conductas delictivas y el desempeño de la Procuraduría Federal

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <[vugalde@colmex.mx](mailto:vugalde@colmex.mx)>.

de Protección al Ambiente (Profepa), pero también porque el Ministerio Público encuentra que los hechos no constituyen delito o por la dificultad que tiene el acusador para proveer la prueba de la relación entre una conducta y su consecuencia. La no sanción puede explicarse también por la estructura del sistema jurídico. En la legislación penal vigente hasta 2002, el elemento del delito estaba asociado a la reglamentación administrativa, es decir, al hecho de que se contara con una autorización, y no al daño ambiental: el delito se configuraba independientemente de la contaminación, de manera que no se sancionaba la conducta contraria a ese bien colectivo sino la desobediencia al Estado. Esta discreta acción punitiva en materia ambiental puede explicarse también por la inacabada institucionalización de la procuración de justicia ambiental, que se expresa en que los órganos encargados no cuentan con los recursos humanos ni técnicos suficientes. Hasta hace algunos años, la Procuraduría General de la República contaba en sus delegaciones con 400 ministerios públicos, mientras que la Unidad Especializada en Delitos contra el Medio Ambiente y otros previstos en leyes especiales contaba únicamente con 34 en todo el país y con 15 ministerios públicos especializados para representar al ofendido en los procesos. Aunque no explique la no aplicación del derecho, lo anterior sugiere que es en la conformación de expedientes acusatorios donde se constituyen algunas de las condiciones de esa no aplicación.

Por otro lado, en los últimos años se ha generalizado la impugnación de las sanciones de la Profepa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sólo en 2009, de los juicios resueltos, el Tribunal dio la razón a la Profepa en 168, pero se la negó en 804. A partir de esto cabe preguntar si el juzgador, al dar la razón al sancionado por la Profepa, está dejando de aplicar el derecho ambiental o limitando su aplicación punitiva; o más aún, preguntar cuál es el motivo por el que se revierten las sanciones. Algunas de esas resoluciones están motivadas más por la forma de identificar la infracción y determinar la pena que por la inexistencia de la infracción. La administración de justicia se circunscribe en estos casos a cuestiones de forma y no de fondo. Sin embargo, lo anterior no agota la discusión. No debe olvidarse que una de las principales actividades de la Profepa es promover opciones no punitivas para la aplicación de la reglamentación, especialmente por medio

de la auditoría ambiental. De esta manera, si las resoluciones ponen en cuestión la acción de la Profepa como autoridad sancionadora, ello se debe en parte a que ésta está también interesada en promover, posiblemente con más éxito, la aplicación voluntaria del derecho.

### *La aplicación negociada*

La autorregulación se presenta como una opción valiosa para orientar los comportamientos sociales. Basándose en la persuasión y no en la sanción, la autoridad busca ajustar las conductas a lo previsto por la norma, poniendo en suspenso las sanciones. Para ello moviliza instrumentos que suponen la adhesión voluntaria y, en cierta forma, la negociación entre la autoridad y el gobernado. La auditoría ambiental, los procedimientos de certificación de la serie de normas ISO 14000 y el programa para el ahorro de energía FIDE son algunos de estos mecanismos de autorregulación. Con respecto a lo primero, desde los años ochenta se buscó persuadir al sector industrial para que adoptara voluntariamente medidas anticontaminantes. La negociación fue constituyéndose como un mecanismo para que empresas y autoridad encontraran soluciones a problemas de contaminación. Los acuerdos derivados de esos procesos de negociación han adoptado diversas modalidades, desde los llamados “convenios de concertación” o “acuerdos voluntarios” hasta los convenios derivados de las auditorías ambientales, por cuyo cabal cumplimiento la Profepa otorga una certificación renovable, como la de “industria limpia”. Valiéndose de este incentivo, la autoridad corrige comportamientos y contribuye a la aplicación de la reglamentación ambiental.

### *Los pendientes de la aplicación*

No hay que olvidar que para servir al propósito que orientó su creación, la norma jurídica no necesariamente debe ser aplicada. La autorregulación tiene capacidad para alcanzar los objetivos que dieron lugar a la creación de una norma sin que se tenga que recurrir a la aplicación estricta de la misma. Esto no significa que se tome en cuenta a las normas sólo

para no respetarlas, sino que es para su observancia por lo que se emprende una negociación. Ello no quiere decir, sin embargo, que se pueda descuidar el aspecto represivo de la reglamentación. Estos mecanismos alternativos sólo pueden funcionar gracias a la amenaza de la aplicación coercitiva de la norma: no debe olvidarse que la sanción funciona como elemento de un sistema de incentivos para orientar la decisión de un individuo, por ejemplo, a someterse a un proceso de auditoría.

En la concepción positivista del derecho, las reglas prescriptivas están implícitas en las represivas: una conducta está prescrita o prohibida si una sanción está asignada a la conducta contraria. La ley no prohíbe causar un daño al ambiente sino que causarlo es condición para la aplicación de una sanción. Más aún, una norma represiva consiste menos en establecer las penas y sanciones que en obligar a las autoridades a aplicarlas. La arquitectura de este sistema de conductas, penas y autoridades para imponerlas y garantizar su imposición es aquello de lo que tendríamos que ocuparnos para mejorar la eficacia de las normas ambientales.

En todo caso, la coexistencia de los mecanismos de aplicación forzada por medio de sanciones y de la autorregulación revela algunos rasgos de la práctica jurídica de este inicio de siglo: el advenimiento de una regulación que proviene de la participación de actores privados, de un “derecho de textura abierta”, en el que el Estado propone su propia descentralización, diversificando las formas en que se resuelven las relaciones jurídicas de los individuos. Esta descentralización, sin embargo, al ser organizada por el propio Estado le reserva a éste un papel central, pues continúa dictando el marco de acción dentro del cual se negocia la creación y aplicación del derecho. Esa función es sin duda signo de que, lejos de asistir hoy a su debilitamiento, el Estado parece estar recuperando o al menos manteniendo su papel central como ordenador de la sociedad.

INTEGRALIDAD Y TRANSVERSALIDAD  
DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

*Judith Domínguez\**

La política ambiental, por su propio objeto de estudio, el medio ambiente, requiere un enfoque integral para plantear las soluciones. En la implementación es donde se revelan las fallas que no se abordaron durante el proceso de diseño y la descoordinación administrativa conduce al fracaso o, al menos, a escasos resultados positivos de la política. Esta integralidad no exige que sea una sola autoridad o una sola acción la que tenga lugar; se logra con acciones transversales de todas aquellas autoridades cuya atribución tiene incidencia en el medio ambiente y, específicamente, en el sector en un momento determinado. No es novedosa esta aproximación para abordar la problemática ambiental; en la Unión Europea se adoptó formalmente a partir del V Programa Medioambiental y, en nuestro país, de manera programática a partir del año 2000.

Las propuestas ecosistémicas, como la del derecho al desarrollo sustentable, plantean esta aproximación integral para regular el sector ambiental; desde el derecho ambiental se reconoce la utilidad de reglamentar por temas para un mejor control sectorial, pero se pide que el enfoque del que se parte sea el del conjunto. Esta integralidad implica la incorporación de la dimensión ambiental en todas las políticas públicas, plantea la necesidad de coordinación de las políticas y de las administraciones y, en consecuencia, de las diversas acciones que inciden sobre un mismo tema o territorio.

La exacta comprensión en términos sociales y normativos de la unidad de enfoque de los problemas ambientales es importante para traducirla en normas jurídicas que sean efectivas y que superen los límites

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <judithdominguez@colmex.mx>.

administrativos que derivan de la competencia y la jurisdicción que, constitucional o legalmente, tienen atribuidas los diversos órganos, poderes y gobiernos. Es necesaria la referencia a un enfoque integral desde el marco institucional y del cual derivarán las acciones concretas (transversales) que traigan aparejados mecanismos de exigibilidad, pues de otra manera se quedan en aspiraciones de política pública, como lo recogen algunos programas. Lo que ha faltado en los programas ambientales y la normativa son precisamente los mecanismos jurídicos para hacer efectivas las metas, que se dejaron al arbitrio de las dependencias, aunque no puede negarse que son cada vez más las acciones en las cuales intervienen más de dos secretarías, dependencias u órganos, y que se avanza en la coordinación de sus actividades. No obstante, es necesario que la normativa administrativa explicita esta obligatoriedad de coordinación y, en este sentido, no se observa modificación alguna, lo cual es un error, pues lo programático debe tener un sustento legal para poder ser exigible.

Las primeras disposiciones en materia ambiental, en la década de 1970, tuvieron un enfoque sanitario más que ambiental, con énfasis en los riesgos sanitarios; así podemos verlo en las primeras normas técnicas no obligatorias referentes al control de la calidad de las aguas. El segundo paso fue la sectorialización de la materia ambiental para mejorar el control de cada sector (aire, agua, suelo, flora y fauna, atmósfera) con un enfoque correctivo, aun cuando discursivamente se planteara uno preventivo. A la par de esta aproximación conceptual se fue dando la transformación institucional. Durante este periodo se crearon comisiones intersecretariales, que se configuran como comisiones de “concertación y consulta”.

Es en la década de 1980 cuando se da la creación de varias instituciones con competencias ambientales. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988 realiza ya una distribución competencial en materia ambiental entre el ámbito federal, las entidades federativas y los municipios; establece en qué condiciones y materias existe concurrencia de competencias y recoge un concepto sobre el ambiente, lo que da lugar a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en 1994, la cual se constituyó en la autoridad en materia ambiental, con competencia en

aguas, caza, pesca, aire, bosques y el ambiente en general. Por primera vez se alude a “la unidad de gestión, bajo una responsabilidad única, con rango de Secretaría de Estado”. A partir de esta época encontramos los esfuerzos de coordinación e integración de la materia ambiental y en este devenir la constante ha sido la incorporación y desincorporación de funciones entre las dependencias.

La noción de transversalidad se utiliza expresamente en el programa ambiental 2001-2006, pero, aunque se identificaron acciones, no todas se coordinaron en su ejecución, no existió uniformidad en los criterios para la elaboración de los programas ni metas consensuadas. Las Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable surgieron con el fin de fortalecer y ampliar la cooperación y coordinación interinstitucionales ya establecidas en el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable de 2001. Son un instrumento de política ambiental, pero se trató más bien de una recopilación de las acciones ambientales —muchas de ellas lejos de serlo— de las secretarías que no tuvieron mayor impacto en el ambiente pero que revelaron la magnitud de la descoordinación de las dependencias.

Si bien la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales ha identificado las causas de esta falta de coordinación, no ha hecho hincapié en la ejecución, con las modificaciones legislativas necesarias, aunque reiteradamente en sus análisis surjan como obstáculos para la transversalidad la insuficiente coordinación intra e intersectorial, la falta de obligatoriedad de los compromisos compartidos y la insuficiencia del marco jurídico.

Hoy día, puede afirmarse que existe mayor claridad en el significado de la transversalidad y cómo implementarla; sin embargo, subsisten limitaciones en su alcance, pues aún se reduce a la que tendrá lugar dentro de la administración pública federal (APF), aunque ya se reconoce explícitamente que es necesaria entre los tres órdenes de gobierno y entre los tres poderes.

Se proponen instrumentos como los convenios de coordinación y concertación, pero *falta que se apliquen mecanismos vinculantes* a todos los que resulten involucrados. Y esto no es otra cosa que un moderado impulso hacia la transversalidad. Los instrumentos jurídicos son necesarios y esto requiere reformas legislativas en los niveles de la planifica-

ción y de la ejecución para transitar de la planeación y programación a la coordinación administrativa, que permita garantizar esta visión cuando menos en el mediano plazo, ante la insuficiencia en la comprensión de los principios constitucionales y legales de los cuales puede derivarse la necesidad de abordar de manera integral y conjunta los problemas ambientales.

Otra dificultad es la vaguedad con la que la legislación recoge las competencias de los tres órdenes de gobierno, especialmente la LGEEPA, lo que obstruye en gran medida hacer viable la transversalidad por el uso inadecuado de la noción de “competencia”.

En la práctica, es común que cada secretaría crea tener una competencia prevalente sobre otras cuando inciden sobre un mismo tema o territorio, cuestión que ha originado una marcada actuación sectorial y descoordinación administrativa, además de una centralización en el ámbito federal. Aunado a esto, no existe una coordinación o colaboración explícitas con los otros órdenes de gobierno (transversalidad vertical), como sí las hay en la APF, que resultan discrecionales en los asuntos expresamente listados que se deleguen. Donde más se ha avanzado es en la coordinación entre la APF. Pero, ¿qué pasa con la coordinación entre federación y estados en ejercicio de sus propias competencias?

La transversalidad implica la coordinación intra e interadministrativa (horizontal) o entre órdenes de gobierno (vertical). Las dificultades que presenta el sistema jurídico ambiental radican en este hecho: *un enfoque integral requiere acciones transversales y éstas sólo pueden darse cuando existe coordinación entre los gobiernos, las dependencias y las administraciones ambientales*. Éste es el problema latente en la política ambiental mexicana cuyas acciones se quedan en el ámbito federal y programático.

*Boris Graizbord\**

A partir de la última década del siglo xx, los organismos internacionales han promovido estrategias para reducir la pobreza en el mundo. Y, si bien en esas propuestas se considera que la pobreza no se relaciona únicamente con el ingreso y el consumo de los individuos, sino también con factores clave del entorno y el desarrollo institucional, las relaciones entre medio ambiente y pobreza no han sido tratadas adecuadamente.

### *Pobreza*

Parecería que las causas de la pobreza se deben más a factores económicos y sociales que a otros relacionados con aspectos o características individuales particulares. La pobreza es un estado en el que los recursos materiales —y culturales— faltan. En su definición absoluta, pobreza significa que se carece de recursos para sobrevivir. Las definiciones relativas se refieren a la falta de recursos que los individuos o grupos experimentan comparados con otros miembros de la sociedad. Se trata de una situación en la que concurren múltiples dimensiones, con implicaciones institucionales, y que está determinada específicamente por el género y el lugar. Por estas razones no es fácil obtener una medida precisa de la pobreza, en especial en los países y regiones pobres, cuando los ingresos resultan ser sólo uno de los indicadores de acceso a los medios de subsistencia, cada vez más escasos.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <graizbord@lead.colmex.mx>.

### *Medio ambiente*

La extensión, escala y acumulación de las presiones sobre el medio ambiente han pasado a ser un fenómeno de carácter global, de escala planetaria, donde problemas como el calentamiento de la Tierra y el adelgazamiento de la capa de ozono han puesto de manifiesto la interdependencia y vulnerabilidad de todos los países. Pero los factores que determinan o detonan la degradación y los consecuentes cambios ambientales son tanto directos como indirectos. Entre los directos se cuentan los cambios en el uso del suelo, la apropiación y explotación de recursos naturales, la invasión de especies y la afectación de la biodiversidad, la contaminación de suelos, agua y aire, la variabilidad climática y otros fenómenos naturales extremos. Los indirectos incluyen cambios demográficos, factores económicos, fallas y distorsiones del mercado, cambios tecnológicos, procesos industriales y factores socio-políticos.

*Objetivos del Milenio.* La Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en 2000 la Declaración del Milenio. Suscrita por todos los países miembro de la ONU, ésta se traduce de manera operativa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y refleja la preocupación global de “promover una vida con dignidad y en armonía con el entorno y que las personas puedan ejercer sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y gozar de las mismas oportunidades independientemente de su sexo, raza, religión o preferencia sexual”. Se trata de un plan de acción para alcanzar los siguientes ocho objetivos:

- 1] Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- 2] Lograr la educación primaria universal
- 3] Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
- 4] Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- 5] Mejorar la salud materna
- 6] Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades
- 7] Garantizar la sostenibilidad ambiental
- 8] Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

### *Sostenibilidad ambiental*

Como puede apreciarse, se incluye la “sostenibilidad ambiental” como el objetivo 7 (ODM7), lo cual requeriría el balance de las actividades humanas con el mantenimiento de un ambiente estable que de manera predecible (mínimos riesgos) y regular proporcione los recursos naturales (agua, alimentos, aire limpio, madera, tierra productiva, etc.) y, al mismo tiempo, proteja a la población de inundaciones, sequías, pestes y enfermedades.

Por supuesto, para alcanzar el ODM7 y sus metas las sociedades y los grupos humanos, así como los ciudadanos, deben hacer cambios drásticos en la forma en que, por un lado, administran su riqueza biológica y, por otro, manejan los residuos y productos derivados de los procesos de producción, distribución y consumo. Nos parece innecesario tratar de convencer sobre la importancia del ODM7, pero sí debemos explorar los vínculos no siempre explícitos entre éste y los demás objetivos.

Según los expertos, el ODM7 es crucial para poder cumplir los objetivos de carácter social (alimentación, salud, educación) y de desarrollo económico en general. Sin embargo, puede también argumentarse lo contrario, es decir, que es necesario y posible cumplir primero los otros objetivos para posteriormente encaminarse a una condición de sustentabilidad ambiental, en la que se reduzca la explotación de recursos naturales.

Es claro que los sistemas sociales y económicos que tienden a ser más vulnerables corresponden a países en desarrollo frágiles cuyas instituciones públicas y privadas son débiles o no están suficientemente desarrolladas. Sin embargo, los problemas, las preocupaciones, los compromisos, así como los intereses, son distintos no sólo entre países sino dentro de los mismos. Otro criterio de diferenciación (además del regional) responde a la distinción entre áreas urbanas y zonas rurales. En su interrelación se produce un desplazamiento de recursos, mercancías y población que exacerba las diferencias. En las primeras crece el número de personas en tugurios, que viven hacinadas y carecen de servicios públicos suficientes para garantizar un desarrollo humano adecuado (una de las metas del ODM7).

### *Los retos y el dilema*

Los países, especialmente en desarrollo y pobres, se enfrentan entonces a grandes retos o lo que parecería un dilema: alcanzar una posición dinámica, competitiva, en el ámbito de la economía global y cerrar la brecha respecto de la equidad, la exclusión y el deterioro ambiental. Para ambos retos un aspecto relevante es la dinámica demográfica. Otro, la liberalización del comercio. El tercero se refiere a las desigualdades que son enormes entre países pero no menos dentro de éstos: la pobreza se concentra por grupos de población y por áreas geográficas.

En fin, para reducir la pobreza es necesario que los países y regiones más pobres crezcan a una tasa de más de 4% anual y, en general, a una de 3% anual para mantenerse sin cambio; pero esto tiene un precio, pues hay que tomar en cuenta los costos ambientales del crecimiento, lo que en general no se considera.

Cumplir con las metas de los ODM y modificar positivamente los indicadores respectivos no refleja la magnitud de los cambios necesarios o del tiempo requerido para alcanzarlos. En el caso del ODM7 los indicadores miden el progreso para revertir la degradación ambiental y se refieren a alguna forma de presión humana sobre los ecosistemas o los recursos. Mejorar quiere decir desacelerar, estabilizar y revertir las tasas de incremento del estrés. Sin embargo, no dicen nada sobre la capacidad regeneradora o de asimilación de los ecosistemas ni de la sustentabilidad del uso de los recursos. De tal suerte, es necesario ver con cautela el valor de los indicadores y el cumplimiento de las metas; en particular, la paradoja de cumplirlas en el plano nacional y, al mismo tiempo, ampliar la brecha social entre ricos y pobres, y las desigualdades regionales o entre entidades federativas en el caso de México.

### *Conclusiones*

Para concluir, señalo dos aspectos que expresan la esencia de mi argumentación y que espero se hayan podido entrever en el texto:

1] Al introducir explícitamente la dimensión ambiental en el ODM7 entre los demás objetivos (del 1 al 6) orientados a la “erradicación de la pobreza” se logra que la discusión vaya más allá de los objetivos que pudieran plantearse de manera convencional en una estrategia de política social o puramente económica.

2] La cuestión, una vez incluido el ODM7, resulta en un problema ético de justicia y equidad, tanto intra como intergeneracional, es decir, no sólo para ahora sino para el futuro. Es, en pocas palabras, un asunto relacionado con el desarrollo sustentable.

## HACIA UNA PERSPECTIVA DE LA SUSTENTABILIDAD ENERGÉTICA

*Rigoberto García Ochoa\**

### *Diagnóstico*

En la relación entre energía, desarrollo y cambio climático confluye una serie de factores relacionados con la dialéctica entre desarrollo y medio ambiente, ya que la energía es un elemento indispensable para alcanzar una mejor calidad de vida de la población, así como para la realización de las diferentes actividades económicas, pero al mismo tiempo los patrones actuales de producción y consumo de energía representan la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y, por ende, de la problemática ambiental del calentamiento global.

De ahí que la sustentabilidad energética aparezca en los últimos años como una línea de pensamiento que busca integrar las dimensiones económica, social y ambiental, implícitas en los patrones de producción y uso de energía. Sin embargo, una breve revisión del estado actual de este tema, pero sobre todo del discurso empleado por los diferentes actores involucrados en esta temática en los ámbitos internacional, nacional y local dejan ver una vaguedad conceptual y un vacío metodológico, manifestado en una retórica desarrollista acrítica que tiene en la llamada “curva de Kuznets ambiental” (CKA) su soporte teórico y empírico.

La CKA plantea que el proceso de crecimiento económico de un país comienza con un consumo creciente de energía y materiales a una tasa semejante a la del crecimiento económico, proceso que sigue hasta llegar a un nivel en el cual se produce un desacoplamiento de estas varia-

\* Candidato a doctor en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México: <rgarcia@colmex.mx>.

bles. De esta manera, la CKA plantea en el fondo que el impacto en emisiones de GEI del mundo desarrollado es equiparable o incluso menor que el del mundo no desarrollado. El crecimiento económico conduce entonces *per se* a un mejor desempeño ambiental en el tema del cambio climático.

La evidencia empírica que sostiene esta posición se basa en que la intensidad energética (IE), definida como la energía necesaria para producir una unidad monetaria en la composición del PIB, ha disminuido significativamente en los últimos años en los países desarrollados, por lo que efectivamente se observa un desacoplamiento del crecimiento económico y el consumo de energía. Sin embargo, el consumo total y per cápita de energía, así como sus emisiones correspondientes en este grupo de países han aumentado también de manera importante.

Se presenta entonces una paradoja: reducción de la IE por un lado y aumento en el consumo total y per cápita de energía (y de emisiones), por otro. Cabe preguntarse en este punto: ¿qué es más importante para el problema del calentamiento global: que la actividad económica sea más productiva en sus usos energéticos o bien que las emisiones totales de GEI se reduzcan o estabilicen en un determinado nivel? La respuesta parece obvia.

### *Pronóstico*

La corriente dominante actual supone que el crecimiento económico conduce a un menor impacto en el calentamiento global procedente de sus usos energéticos, debido a dos características principales: la estructura económica y la tecnología disponible. Estos argumentos parecen bastante sólidos, sin embargo, es necesario hacer las siguientes aclaraciones para tener una visión integral del tema.

Primero, en cuanto al punto de la estructura económica, el paradigma posfordista de producción flexible, característico del contexto actual de globalización, ha producido nuevos espacios estratégicos para la localización industrial. Cuando las economías desarrolladas alcanzan un nivel postindustrial, su sector industrial tradicional y más contaminante se traslada generalmente a regiones o países con menor nivel de desarro-

llo, con lo cual los impactos ambientales se desplazan a ese grupo de países. De esta manera, podría plantearse la hipótesis alternativa de que en realidad se está presentando un desplazamiento de emisiones de GEI del mundo desarrollado hacia el resto del mundo, principalmente hacia los países en vías de desarrollo, con lo cual no se observaría una reducción o estabilización de las emisiones globales, como en realidad está sucediendo.

En cuanto a la innovación tecnológica aplicada a sistemas más eficientes de producción y consumo de energía, habría que traer a colación la célebre “paradoja de Jevons”, la cual refiere que cuando el progreso tecnológico provoca el aumento en la eficiencia de un recurso, existe una gran probabilidad de que el consumo total del mismo aumente en vez de que disminuya. En la actualidad, una serie de trabajos empíricos han demostrado que, al lograrse una mayor eficiencia energética, se produce un aumento en la demanda de energía, fenómeno conocido en la literatura como “efecto rebote”. Este fenómeno se explica por el hecho de que al aumentar la eficiencia energética disminuye el costo marginal de los servicios de energía y este ahorro económico en realidad se traduce en mayor capacidad de compra, es decir, en mayor demanda de bienes y servicios, los cuales para ser producidos necesitan energía, por lo que la eficiencia energética genera en realidad un aumento neto en la demanda total.

De esta manera, para comparar el impacto en emisiones de GEI entre el mundo desarrollado y el no desarrollado es indispensable tomar en cuenta los requerimientos materiales y energéticos para satisfacer sus estilos de vida característicos, es decir, sus patrones de consumo. Si se hiciera este ejercicio, si se siguiera lo que podría llamarse su “huella energética y de carbono”, la sustentabilidad energética de los países desarrollados podría ser entonces seriamente cuestionada.

### *Líneas de acción*

Tomando en cuenta los argumentos que se acaban de comentar, a continuación se expondrá una serie de ideas que representan un replanteamiento de la sustentabilidad energética en México.

- 1] Las emisiones per cápita procedentes de los usos de energía en México, al igual que los niveles de ingreso per cápita son significativamente menores que los de los países desarrollados. Se ha comprobado que existe una clara relación entre crecimiento económico y desarrollo humano con consumo de energía, por lo que se propone contextualizar la sustentabilidad energética nacional bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, con prioridad en las necesidades sociales de la población, aunque esto signifique un aumento en la demanda total.
- 2] Las mejoras logradas en la IE en México y el mundo desarrollado, si bien es cierto que muestran un mejor desempeño en la dimensión económica de la sustentabilidad energética, no han producido en realidad una disminución de las emisiones per cápita y totales de CO<sub>2</sub>. Una adecuada política de sustentabilidad energética debe tener entonces una visión integral del ciclo energético completo, es decir, producción y consumo. Con esto, además de buscar una mayor eficiencia en el lado de la demanda, resulta indispensable descarbonizar en cierto grado la producción de energía, con una mayor participación de energías “limpias”.
- 3] Un elemento que debe estar integrado en el análisis de la sustentabilidad energética es el estudio de la misma a escala subnacional. México es un país con importantes desigualdades económicas, sociales, culturales y geográficas, por lo que resulta difícil pensar en usos energéticos e impactos ambientales uniformes. Al tomar en cuenta esta diferenciación podría contarse con más conocimiento acerca del papel que tiene la energía en la sustentabilidad del desarrollo nacional, ya que habría indicadores más acabados en el ámbito regional y podría también pensarse en contar con este tipo de indicadores en los ámbitos estatal y urbano.

En resumen, contextualizar la política de sustentabilidad energética bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, tener una visión integrada del ciclo energético completo, así como el análisis espacial a escala nacional, estatal o local son los ejes fundamentales que podrían enriquecer la perspectiva de sustentabilidad energética en México.

UNA MEGALÓPOLIS EN RIESGO: LA CIUDAD DE MÉXICO  
Y EL DESAFÍO DE LA PREVENCIÓN DE UN RIESGO ANUNCIADO

*Sergio Puente\**

El acelerado desarrollo económico y tecnológico que caracterizó al siglo xx ha tenido como correlato un desarrollo urbano del planeta. Si bien estos procesos han aportado incuestionables beneficios, la irrestricta apropiación de la naturaleza, propia de la lógica de los ciclos económicos, ha rebasado la capacidad reproductiva de los ecosistemas apropiados, implicando, paradójicamente, un incremento de las externalidades negativas (alteración de los ecosistemas, contaminación ambiental, desertificación, etc.). Así lo demuestra la tendencia creciente de los desastres naturales en el mundo, en gran parte imputables al cambio climático. Baste citar el tsunami de 2004 en Banda Aceh, en Indonesia, y en el Océano Índico, el ciclón Nargis en Myanmar (Birmania), en 2008, y el sismo, ese mismo año, en la región de Sichuan, en China, con un saldo en vidas (con cifras oficiales actualizadas) de 226 408, 138 336 y 87 476, respectivamente. En contraste, y potencialmente vinculada al cambio climático, es importante señalar la onda de calor que en 2003 afectó a Europa, con un saldo de 72 210 vidas. De mayor impacto en vidas fue el sismo de Haití en 2010, con 316 000 decesos. Aun los países desarrollados y reputados por sus políticas de prevención de desastres no están exentos. Tal es el caso de los desastres ocurridos recientemente en Japón. Un sismo, de magnitud inusitada, fue precursor de un tsunami de consecuencias devastadoras, que a su vez ocasionó la destrucción de la central nuclear de Fukushima, con implicaciones aún inciertas en pérdida de vidas y ambientales.

México no está exento de este tipo de desastres. La historia da testimonio. El sismo de 1985 en la ciudad de México está aún presente en la

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <spuente@colmex.mx>.

memoria. Puso en evidencia la falta de preparación de la ciudad ante dicho fenómeno. La reacción espontánea de solidaridad de la población y la ausencia de una reacción inmediata y eficiente del Estado son lecciones derivadas de esa tragedia, que ilustran la falta de relaciones orgánicas y de corresponsabilidad entre la sociedad civil y el Estado.

El presente trabajo pretende sistematizar y relevar la importancia de la dimensión cultural en la implementación exitosa de una política de prevención del riesgo. Reposa en el supuesto de que la generación de conocimiento científico y desarrollo tecnológico no es condición suficiente para reducir la vulnerabilidad de la ciudad ni para garantizar una eficiente acción planificadora. Intenta evidenciar la necesidad de hacer interactuar coherentemente los factores técnicos y sociales y de establecer las mediaciones (en prioridad, las culturales) para garantizar *la apropiación social del conocimiento*, indispensables en la construcción de la viabilidad política, social y económica de los programas de mitigación y prevención del riesgo, y en la implementación de una planificación urbana sustantiva, que incorpore como eje rector la dimensión del riesgo. Para este propósito se realizó una investigación en la zona más vulnerable a riesgo sísmico de la ciudad de México, la delegación Cuauhtémoc, a fin de aportar la evidencia empírica del desfase entre la vulnerabilidad estructural de su parque inmobiliario, al cual hemos caracterizado como *riesgo objetivo*, y la percepción que del mismo tiene la población residente, caracterizado como *riesgo subjetivo*.

La evaluación del riesgo objetivo del parque inmobiliario de la delegación Cuauhtémoc se realizó por tipo de inmueble, con una muestra de 945 inmuebles, cuya distribución espacial fue aleatoria a fin de garantizar su representatividad. Lo inédito de la magnitud del sismo de 1985 cuestionó profundamente las normas de diseño estructural del reglamento de construcción vigente hasta esa fecha. El cambio realizado supone que los inmuebles construidos con el nuevo reglamento, de ser observado, resistirían un sismo similar al de 1985. Sin embargo, cabe precisar que más de 81% (43 451) de los inmuebles fue construido antes de ese sismo. Sólo esta variable obligaría a tomar medidas especiales de mitigación sobre este amplísimo universo. Y poco se ha hecho al respecto.

Con un gradiente de cinco niveles de pérdida estructural, el análisis arroja que 2% de las estructuras está clasificado en el rango de alta

y muy alta pérdida, es decir, de alta vulnerabilidad estructural. Sin embargo, dados los niveles de aglomeración y de tamaño del universo, el número de inmuebles ubicados en esas categorías es significativo: 1 090. Incorporando la categoría de pérdida media, esta cifra se elevaría a 2 676 inmuebles. Este escenario focalizado implicaría que alrededor de 26 064 habitantes están en alto riesgo.

Con el propósito de evaluar la correlación entre “riesgo objetivo” y “riesgo subjetivo” se aplicó una encuesta sociodemográfica en el mismo universo de la muestra, considerando 19 variables integradas en cinco módulos: socioeconómico, percepción del riesgo, organización social, interacción institucional y medidas de mitigación y prevención.

El insuficiente conocimiento sobre la vulnerabilidad estructural en donde habita la población puede inducir a acciones erráticas o simplemente a la inacción. Conocer la percepción que tiene la población es indispensable ya que determina sus acciones; con base en ella se asignan prioridades y se toman decisiones. Por ello, sustentarla con un conocimiento sólido es tarea urgente para realizar acciones de prevención y mitigación, pertinentes y oportunas.

El acierto de correspondencia entre riesgo objetivo y subjetivo que arrojan los resultados es incipiente y preocupante: 25%. Las acciones de mitigación de riesgo en inmuebles representan 33%, lo cual no implica que hayan sido pertinentes, pero sólo 1.5% había realizado acciones en inmuebles de alto riesgo y, paradójicamente, 29% en inmuebles de bajo riesgo. Al estar expuestos al mismo riesgo, se esperaría mayores iniciativas de organización social. Sólo 7% respondió conocer o haber conocido alguna ONG u organización vecinal orientada a la mitigación y prevención de riesgo. Esta anomia societal es un obstáculo a vencer, ya que la organización social es condición de la socialización del riesgo, del principio de corresponsabilidad. A ello se agrega que sólo 17% solicitó información, asesoría u otro tipo de apoyo de mitigación de riesgo a las autoridades. Es coherente que 14.6% corresponda a inmuebles en bajo riesgo, pero preocupante que sólo 0.6% en alto riesgo lo haya hecho. Aun siendo bajo el porcentaje de solicitudes, la respuesta de las autoridades fue de 60%, no obstante que su atención fortalece su legitimidad política.

Los resultados preliminares ponen en evidencia el enorme desfase entre el “riesgo objetivo” (estructural) y el “riesgo subjetivo” (percep-

tual) y, por ende, la tarea que tienen que realizar todos los actores para *deconstruir* lo que hemos denominado “los desafíos de prevención de un desastre anunciado”. Es imperativo actuar de inmediato. La inacción y la negligencia, sea por ignorancia, subestimación o falta de responsabilidad intra e intergeneracional, son los principales factores que alimentan la *construcción social del riesgo*. Y no son suficientes los enunciados formales o retóricos de prevención si no incorporan, como parte constitutiva, su evaluación, instrumentación e implementación, es decir, si no son parte orgánica de un *proceso de gestión integral del riesgo*. Su principal objetivo sería un monitoreo transparente del riesgo, haciendo públicos sus resultados, pero principalmente transfiriendo el conocimiento a la población en riesgo y brindándole los apoyos técnicos y financieros de mitigación. La población tiene *derecho a conocer* el riesgo al que está expuesta. La figura de una *Procuraduría de la Protección Civil* garantizaría el uso de ese derecho. Se alimentaría así una toma de conciencia de la prioridad que debe asignársele a la prevención, que es una tarea de todos, una responsabilidad compartida. Al asumirla se estaría abonando a la construcción de una cultura cívica de la corresponsabilidad y de la prevención.

Si el riesgo está anunciado, hagamos por esta vía lo propio para que no se convierta en desastre.

LAS MOVILIZACIONES AMBIENTALES:  
ORÍGENES Y TRANSFORMACIONES HISTÓRICAS

*David Madrigal González\**

Los problemas ambientales de México son tan antiguos como su propia historia, pero no es sino hasta las décadas de 1980 y 1990 cuando cobran visibilidad pública el deterioro ambiental y la inconformidad social, manifiestos en acciones colectivas destinadas a la lucha por impedir la destrucción del entorno y de los modos de vida locales. El presente trabajo pretende dar cuenta de algunos momentos constitutivos de estos procesos, así como de sus transformaciones históricas en movilizaciones ambientales que se construyeron sobre una base conservacionista en un primer momento, pero que posteriormente han constituido en sí mismos parte de la especificidad del movimiento ambiental mexicano en su conjunto.

Proponemos, como la base del análisis, un recorrido por los orígenes históricos del movimiento ambiental mexicano, que incluye tanto a los actores institucionales como a los actores de las sociedades locales que han protagonizado las tensiones y problemáticas socioambientales ligadas a los procesos económicos y políticos del país. En dicho recorrido identificamos algunos sucesos pioneros en la construcción del debate público sobre el deterioro del medio ambiente en México. Éstos constituyen los cimientos sobre los cuales emergió esta forma de articular problemáticas particulares con dinámicas regionales, nacionales y globales, que hoy relacionamos como el ambientalismo mexicano.

Lo anterior deja entrever que el ambientalismo en México no se ha construido como movimiento social porque que no se lo ha planteado como objetivo político; el potencial y las bases históricas existen, sin

\* Profesor-investigador titular en el Programa de Estudios Antropológicos de El Colegio de San Luis: <[dmadrigal@colsan.edu.mx](mailto:dmadrigal@colsan.edu.mx)>.

embargo, el movimiento ambiental mexicano se ha caracterizado por ir más allá. El recorrido histórico por los problemas y conflictos socioambientales del país muestra, amén de incluir absolutamente todos los casos y situaciones que se consideren relacionados con la movilización ambiental en México, que la articulación de los problemas locales con los procesos regionales, nacionales e internacionales significa una nueva plataforma de negociación de las demandas y decisiones que deben tomarse, independientemente de la forma como se haya hecho este trabajo político hasta ahora.

Lo anterior representa una ruptura en varios sentidos. Por un lado, socialmente, la construcción de los agravios y la percepción de riesgos socioambientales relacionados con los procesos económicos y políticos principalmente, pero con repercusiones en todos los demás procesos sociales, culturales, ecológicos, han requerido una forma diferente de actuación-escenificación (*performance*) de las preocupaciones colectivas por la destrucción del entorno y de los modos de vida locales. La movilización social por el medio ambiente incluye la utilización de formas tradicionales de protesta junto con otras formas creativas de acción, construidas entre comunidades en sí mismas diversas, cambiantes y en ocasiones contradictorias. La movilización ambiental en México ha cobrado visibilidad en la opinión pública por medio de marchas, plantones, bloqueos, mítines, consultas y otros recursos adoptados por los movimientos sociales obreros, campesinos, magisteriales, entre otros, pero también ha recurrido a formas de acción colectiva, como festivales culturales, exposiciones, montajes teatrales, música, documentales en formato de cine y video, uso de las redes sociales, disfraces, cierres simbólicos, etc. En este sentido, el movimiento ambiental mexicano constata que la emergencia del debate público sobre el deterioro del medio ambiente en el país ha requerido una cada vez mayor exhibición dramática de la preocupación por los problemas y conflictos en torno a la relación entre el mercado y el Estado. En muchos casos podemos observar que el ingreso a la agenda política de las problemáticas ambientales en el país ha pasado por la movilización de formas dramatizadas de acción colectiva, antes de tomar un sitio en el debate público sobre el deterioro del medio ambiente a escala local, regional, nacional e internacional.

Por otro lado, la ruptura existe en términos políticos, puesto que el movimiento ambiental mexicano ha buscado recoger la inconformidad y las problemáticas no resueltas de las sociedades locales mexicanas, muchas de ellas transmitidas por los movimientos sociales y recargadas en una perspectiva transnacional de la movilización social, como lo muestran algunos de los casos y las problemáticas más visibles de las últimas dos décadas. La confrontación con el Estado no es, aunque a veces lo parezca, una vía política prioritaria para la movilización de las preocupaciones y los conflictos socioambientales; la base plural y disipativa del movimiento ambientalista mexicano incluye la participación de grupos e individuos que están centrados en la oposición radical al Estado, pero también alberga a los que perciben la movilización desde otras múltiples vías, entre ellas la de la movilización por las afectaciones al medio ambiente y a los modos de vida ligados a éste. El potencial político de las movilizaciones ambientales es mayor que el de los movimientos sociales tradicionales, entre otros factores por su capacidad para exhibir de manera dramática la impotencia de las instituciones nacionales frente a los embates del capitalismo globalizado, así como por su capacidad para construir colectivamente nuevas formas de exhibición y denuncia de los procesos destructivos del proyecto modernizador mundial y de sus expresiones territoriales concretas en el país.

Proponemos que las movilizaciones ambientales en México apelen a una mayor participación de la sociedad en general, pero que no dependan de ella. Las que incluyen las demandas y acciones por el medio ambiente encuentran un sentido de transformación social en el hecho, tal vez para algunos simple, de que estas movilizaciones son, además de un instrumento político, el espacio para aprender de otros, para compartir problemáticas afines, para conocer a otras personas, para tener puntos de encuentro y de socialización de distintas preocupaciones, no sólo ambientales.

Asimismo, a manera de bisagra entre lo social y lo político, consideramos la ruptura económica que significan las movilizaciones ambientales con relación a los movimientos sociales tradicionales, ya que el movimiento ambiental mexicano, en su recorrido histórico, ha ido identificando la problemática del deterioro y el atentado a los modos de vida, más allá de la esfera de los intereses económicos regionales o nacionales, para

ubicarlos en la esfera de las formas de despojo de la nueva fase capitalista en expansión. Desde nuestro punto de vista, y en el caso mexicano, observamos que el movimiento ambiental critica la voracidad del mercado y la racionalidad capitalista en el territorio nacional, sin perder de vista que las problemáticas y los conflictos socioambientales en el país también son representativos de la circunstancia temporal y de las problemáticas actuales de la relación entre sociedad y medio ambiente a escala global.

Esperamos que el lector encuentre interesante este recorrido analítico por las movilizaciones ambientales mexicanas que, en un afán de actualización, incluye otros conflictos recientes, como el caso de la empresa canadiense First Majestic Silver Corp., en el pueblo mágico de Real de Catorce, y el clima de violencia generado en el país por el combate al narcotráfico, este último un tema que también está provocando la movilización social y que, en tal sentido, debe ser considerado dentro de la noción de medio ambiente, si nos atenemos a la acepción que sugiere que éste es un conjunto de factores complejos que interactúan con un sistema, en este caso el sistema social mexicano.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en EL COLEGIO DE MÉXICO,  
la Dirección de Publicaciones,  
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda  
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en REDACTA, S.A. DE C.V.,  
Oswaldo Barrera y Antonio Bolívar (coord.).  
Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez.

*Población*,  
volumen I de “Los grandes problemas de México, edición abreviada”,  
se terminó de imprimir en enero de dos mil doce,  
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,  
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.