

*Los grandes problemas de México*

---

▪ V ▪  
DESIGUALDAD SOCIAL

*Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira*  
coordinadores





*Los grandes problemas de México*

---

▪ V ▪

DESIGUALDAD SOCIAL

*Los grandes problemas de México*

Coordinadores generales

*Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme*

▪ V ▪

## DESIGUALDAD SOCIAL

*Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira*  
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G752

v. 5

Desigualdad social / Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010  
452 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 5)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-117-4 (volumen V)

1. Marginación social -- México -- Siglo xx. 2. Pobreza -- México -- Siglo xx. 3. Derechos humanos -- México -- Siglo xx. I. Cortés, Fernando, coord. II. Oliveira, Orlandina de, coord.

Primera edición, 2010

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 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-117-4 (volumen V)

Impreso en México

## ÍNDICE GENERAL

Presentación	9
Introducción general <i>Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira</i>	11
PRIMERA PARTE DESIGUALDADES ESTRUCTURALES Y MERCADOS DE TRABAJO	
1. El contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo <i>María de los Angeles Pozas</i>	29
2. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006 <i>Fernando Cortés</i>	61
3. Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias <i>Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira</i>	101
4. Perfiles contemporáneos de la desigualdad: trabajadoras mexicanas en el servicio doméstico en la ciudad de Nueva York <i>Marina Ariza</i>	141

SEGUNDA PARTE  
DESIGUALDADES SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- |   |     |
|---|-----|
| 5. Seguridad social y desigualdad, 1910-2010<br><i>Viviane Brachet-Márquez</i>                                      | 181 |
| 6. Equidad y salud. Retos, avances y perspectivas<br><i>Miguel Ángel González Block y John Scott</i>                | 211 |
| 7. La desigualdad de aprendizajes, 1995-2006<br><i>Tabaré Fernández Aguerre</i>                                     | 235 |
| 8. Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas<br><i>Manuel Gil Antón</i>            | 263 |
| 9. Municipios y localidades:<br>concreción territorial de las desigualdades sociales<br><i>Rosa María Rubalcava</i> | 309 |

TERCERA PARTE  
DESIGUALDADES POLÍTICAS Y DERECHOS HUMANOS

- |  |     |
|--|-----|
| 10. Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002<br><i>Silvia Gómez Tagle</i>   | 339 |
| 11. La desigualdad territorial en el ejercicio del sufragio universal: fragmentación, diferenciación e “individualización” del voto en Chiapas<br><i>Willibald Sonnleitner</i> | 377 |
| 12. Hacia la ciudadanía multicultural: la lucha por los derechos indígenas<br><i>Rodolfo Stavenhagen</i>   | 417 |



## PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.



## INTRODUCCIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

FERNANDO CORTÉS Y ORLANDINA DE OLIVEIRA

## REFERENCIAS

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

- CEPAL, 2006b. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL, 2007. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cortés, F. (coord.), 2006. Niveles, tendencias y determinantes de la desigualdad social en México, propuesta de investigación presentada a la convocatoria del Conacyt para la realización de megaproyectos de investigación científica o tecnológica. México, El Colegio de México.
- de Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton, 2003. *Inequality in Latin American and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, Banco Mundial.
- Hopenhayn, M., 2008. Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social, *Notas de Población* 85: 15-30.
- Huntington, S., 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Klikhsberg, B., 2002, Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina, *Perfiles de Población* 34: 9-42.
- Kuznets, S., 1965. Economic growth and income inequality, en S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. Nueva York, W.W. Norton, pp. 257-287.
- Levy, S., y M. Walton, 2009. Equity competition and growth in Mexico: An overview, en Santiago Levy y Michael Walton (eds.), *No Growth without Equity? Inequality, Interest, and Competition in Mexico*. Washington, Palgrave Macmillan-Banco Mundial, pp. 1-42.
- Marshall, T.H., 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OIT, 2002. Globalización y trabajo decente en las Américas. Informe del director general, Documento base de la XV Reunión Regional Americana, Lima, Perú, 10-13 de diciembre.
- OMS, 2002. *Macroeconomics and Health*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Przeworski, A., M. Álvarez, J.A. Cheibub y F. Limongy, 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sen, A., 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.
- Tilly, C., 1999. *Durable Inequality*. Berkeley, University of California Press.

PRIMERA PARTE  
DESIGUALDADES ESTRUCTURALES  
Y MERCADOS DE TRABAJO



1  
EL CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD INTERNACIONAL  
Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO

*María de los Ángeles Pozas\**

CONTENIDO

Introducción	30
Los elementos del cambio estructural	34
El panorama económico internacional en el siglo XXI	39
La economía global	45
Innovación y conocimiento: ¿fuente de competitividad internacional?, 47; El desempeño exportador de las grandes empresas, 50	
Conclusiones	54
Referencias	56
Anexo	58

---

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

## INTRODUCCIÓN

El interés por el desarrollo nacional como objeto de estudio traslada el problema de la desigualdad al terreno internacional. La tradición teórica sobre el desarrollo se ha preocupado siempre por la relación desigual y el flujo de excedentes entre los países.<sup>1</sup> Al principio se consideró que la desigualdad era producto de la posición que los países ocupaban en una división internacional del trabajo dicotómica, donde los industrializados exportaban manufacturas caras e importaban bienes primarios baratos, producidos en los no industrializados. Esta dicotomía se definió con diferentes términos: países industrializados y no industrializados, centro-periferia, norte-sur, países desarrollados y subdesarrollados.<sup>2</sup> No obstante, en las últimas décadas del siglo xx se volvió difícil incluir a ciertos países en cualquiera de las dos partes de estas ecuaciones. Un grupo de naciones alcanzó e incluso rebasó el nivel de industrialización de las avanzadas, sin obtener los niveles de bienestar prometidos por la industrialización,<sup>3</sup> en tanto que otros retrocedieron aún más, como en el caso de los países africanos y algunos latinoamericanos. Para resolver el problema, se empezaron a acuñar en la teoría términos *ad hoc*, como “países en desarrollo” o “semi-periféricos”.

La teoría de la dependencia realizó una profunda crítica del enfoque desarrollista y argumentó que nunca se alcanzaría a los avanzados, ya que su desarrollo generaba al mismo tiempo subdesarrollo en el resto del mundo, al apropiarse de sus excedentes.<sup>4</sup> Este argumento se basaba en el hecho

<sup>1</sup> La aportación latinoamericana a la teoría del desarrollo comienza en 1949 en la CEPAL y se articula alrededor de la figura y el trabajo de Raúl Prebisch y un importante número de autores sudamericanos.

<sup>2</sup> Esta dicotomía excluía al campo socialista. Cuando se le incluía, se hablaba del *Tercer Mundo* para referirse a los países no socialistas y distinguirlos, además, del Primer Mundo habitado por los avanzados.

<sup>3</sup> Giovanni Arrighi (2001) compara la evolución en una serie de tiempo de los niveles de industrialización y de bienestar de los países avanzados y los países en desarrollo, considerando la participación del sector manufacturero en el PIB nacional y muestra que a pesar de que estos últimos alcanzan, e incluso rebasan, el grado de industrialización de los primeros, la brecha en los indicadores de bienestar social se mantiene constante.

<sup>4</sup> La teoría de la dependencia se articula en torno al trabajo de autores como Andre Gunder Frank (1963), Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (1969), Vania Bambirra (1973), Theotonio Dos Santos (1979), Celso Furtado (1964), Ruy Mauro Marini (1991), Osvaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) Rodolfo Stavenhagen (1966), entre otros.

de que los países periféricos seguían importando bienes de capital, maquinaria y equipo, aun en el contexto de la política de sustitución de importaciones, dirigida más bien a la producción de bienes intermedios. La alternativa era entonces ampliar la protección para impulsar un desarrollo tecnológico endógeno capaz de incluir los bienes de capital en la política de sustitución de importaciones. Sin embargo, este enfoque no resolvía un problema esencial: el proteccionismo había dado lugar a una estructura productiva monopólica u oligopólica, donde un pequeño grupo de grandes empresas controlaban precios y mercado, obteniendo por tanto ganancias extraordinarias sin necesidad de invertir en investigación y desarrollo.

La protección de la frontera no condujo al esperado desarrollo tecnológico endógeno, como ocurrió en los países del este asiático. Al parecer, el elemento que marcó la diferencia fue la política salarial y de capacitación. A pesar de que la mano de obra barata se consideró en ambas regiones como ventaja comparativa internacional, los asiáticos capacitaban sistemáticamente a sus trabajadores para incrementar su calificación, a pesar de que esto significaba aumentar sus salarios. En América Latina, en cambio, se optó por emplear la política social para subsidiar a las empresas, al mantener precios bajos para los bienes-salario y garantizar así la reproducción de la fuerza de trabajo sin necesidad de aumentar el salario mínimo (en México ésta es una de las funciones de la canasta básica) (Dabat *et al.*, 2007). En el largo plazo esto condujo a una saturación del mercado interno, debido a que el consumo de las clases media y alta no era suficiente para mantener un crecimiento sostenido de la demanda, y el bajo salario de la clase trabajadora impedía su acceso al consumo masivo de bienes intermedios (automóviles, electrodomésticos y productos electrónicos, entre otros). A principios de los ochenta, la saturación del mercado colocó en situación de quiebra a las grandes empresas que, al no estar actualizadas en tecnología, no alcanzaban la competitividad necesaria para extender sus ventas a los mercados internacionales (Pozas, 2002). La gravedad de la crisis en toda América Latina, producto de esta situación, se reflejó en la caída de todos los indicadores de bienestar, que retrocedieron hasta considerarla “la década perdida”. Esto acabó por desacreditar la política de industrialización por sustitución de importaciones y facilitó el subsiguiente proceso de desregulación y apertura.

Los efectos y la dimensión de la crisis variaron de país a país, con base en factores regionales; no obstante, en la misma década el capitalismo atravesó por un proceso de reestructuración en su conjunto que modificó la

estructura productiva internacional. La nueva estructura tendió a reemplazar la organización vertical de la producción por una que la extendía a lo largo de cadenas globales, mediante un proceso de descentralización y segmentación de las actividades productivas. Este fenómeno, comúnmente llamado *globalización*, modificó la forma de gobierno de las redes productivas por parte de las grandes multinacionales (Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Gereffi y Kaplinsky, 2001) y otorgó un poder sin precedentes al capital financiero (Arrighi, 1994). Al mismo tiempo, dio inicio a la transformación de la tradicional división internacional del trabajo, introduciendo cambios que acentuaron la desigualdad de las naciones en la participación de la renta global. La nueva división internacional del trabajo dejó de ser dicotómica y se estableció a lo largo de cadenas productivas globales, diferenciada por la intensidad del conocimiento incorporado a los productos o componentes elaborados en cada segmento. Aquellos países habitados por segmentos productivos con altos índices de conocimiento integrado a sus productos, estarían mejor posicionados en esta nueva división internacional del trabajo. En la década de los noventa, el problema del desarrollo como preocupación teórica sucumbió ante el triunfo del neoliberalismo y el libre mercado, que se constituyeron en doctrinas únicas para explicar el funcionamiento de la economía mundial.

Paradójicamente, es una nueva crisis la que vuelve a poner sobre la mesa el problema del desarrollo, pero esta vez originada en Estados Unidos, representante por antonomasia del libre mercado. El carácter y las dimensiones globales de la actual crisis económica revelan la declinación del predominio del capital financiero sobre el productivo, históricamente asociado a periodos de desregulación económica y disminución de la responsabilidad del Estado en el bienestar social (Arrighi, 1994; Pérez, 2004). Pero es muy pronto para analizar los posibles escenarios de la situación internacional que resultarán de la crisis, por lo que el objetivo de este artículo es describir los factores que, en las últimas décadas, han determinado cambios en la forma de participación nacional de la renta global.

La actual discusión sobre el desarrollo tendría que vincularse directamente con la antigua tradición en algunos aspectos, pero en otros tendría que ser revisada a la luz de las transformaciones sufridas en la organización mundial de la producción. Primero, como argumentó la teoría, el origen de la desigualdad entre las naciones sigue siendo la inequitativa apropiación de los excedentes globales. No obstante, al cambiar la forma del sistema productivo hacia la descentralización mundial de la producción, se modifi-



caron los mecanismos de apropiación nacional de las rentas económicas globales,<sup>5</sup> mismas que, como veremos más adelante, son premisa necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo equilibrado y el creciente bienestar de la población. Segundo, al retirarse el Estado de su función como rector de la economía nacional, las grandes empresas se convirtieron en el agente central en el proceso de generación y apropiación de las rentas globales. Su aprovechamiento en favor de los intereses de la población en su conjunto pasó a depender más que nunca de la estructura institucional del país y del grado de responsabilidad social que mantuvo el Estado en cada caso. Tercero, si bien el desarrollo tecnológico endógeno sigue siendo factor indiscutible de competitividad internacional, la revolución científico-tecnológica y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) modificaron profundamente el ritmo y la forma en que se genera y difunde el conocimiento, obligando a las multinacionales a desarrollar nuevas estrategias de apropiación de las rentas extraordinarias que provienen de los bienes intangibles o de conocimiento.

En el caso de México y América Latina, el debate sobre el desarrollo nacional se combina con el problema de la declinante participación de la mayor parte de los países de la región en las rentas económicas globales. Salvo algunas excepciones, la economía mundial, organizada en redes complejas, tendió a empujar a las empresas latinoamericanas hacia los segmentos menos rentables de las cadenas productivas. Este problema debe analizarse en un contexto internacional donde la distribución de la renta está comandada de manera creciente por los activos de conocimiento, en tanto que el ensamble y la manufactura intensiva en mano de obra contribuyen con una parte cada vez menor en el valor total del producto.

En síntesis, el objetivo de este artículo es doble, en primer lugar se propone identificar los cambios recientes en el contexto internacional y la estrategia de inserción del país en los mercados internacionales y, segundo, argumentar sobre las limitaciones de las grandes empresas nacionales y extranjeras

<sup>5</sup> En este artículo se define el término “rentas económica globales” a partir del trabajo de Dabat, Rivera y Sztulwark (2007), como la evolución del concepto de renta internacional: “como las ganancias extraordinarias que resultan de la concurrencia en el mercado internacional de países con diferentes ventajas comparativas” se modifica en el contexto de la globalización actual, al considerar que “además de las diferencias nacionales emergen formas distintas de apropiación de dicho excedente vinculadas a ventajas que provienen de la forma de inserción en las redes globales de producción”, estas últimas llamadas “rentas económicas globales”.

para atraer rentas globales, en ausencia de una política pública que favoreciera la inversión propicia para el desarrollo y la captura regional de valor. El comportamiento de la balanza comercial del país y la composición de las exportaciones constituyen una herramienta eficaz para este análisis.

### LOS ELEMENTOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

La transformación del sistema mundial de producción ocurrida a partir de los setenta se puede dividir en tres fases: la primera transformación fue inducida por el agotamiento de las economías de escala basadas en la producción en masa y en mercados uniformes. La segunda es resultado del desarrollo sin precedentes de las tecnologías de la información y la comunicación, que hicieron surgir nuevas formas de interacción entre los agentes de la producción y las finanzas en todo el mundo. En la tercera y más reciente etapa, es evidente el agotamiento del modelo de explotación productiva que caracterizó al siglo xx, dando lugar a crisis de carácter ecológico, energético, alimentario y financiero.

A fines de los setenta la disminución creciente en la tasa media de ganancia y el excesivo aumento de la competencia generaron un proceso de descentralización y fragmentación de la producción a lo largo de cadenas globales. Ante los rápidos cambios en el mercado, las multinacionales se vieron obligadas a desincorporar importantes segmentos de sus actividades productivas a fin de compartir costos con sus proveedores y distribuir el riesgo. El aumento de la competencia fue resultado de la incorporación al escenario internacional de un grupo de nuevos actores económicos, conformado por los países que por distintas razones históricas, habían sido marginados del exclusivo club de las naciones que gobiernan la economía mundial. En este contexto es posible analizar de manera más específica los factores que, combinados, hicieron posible estos cambios. El primero y más relevante es la revolución tecnológica que en su primera etapa da origen a la integración de la computadora en el proceso de producción, lo que permite incrementar a un nivel sin precedentes su flexibilidad y versatilidad. Gracias a la computadora se hizo posible integrar las innovaciones tecnológicas y de diseño en tiempo récord, lo que dio lugar a una diversificación en la oferta de todo tipo de mercancías.

No es gratuito que los países derrotados en la segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón, sean los primeros en introducir cambios radicales

en la organización de la producción, ya que su derrota los dejó fuera del reparto de mercados firmado entre los aliados después del esfuerzo bélico. Estos países utilizaron las computadoras en la línea de producción para romper la rigidez de las grandes máquinas propia del fordismo y la producción en masa, logrando así introducir en cuestión de minutos cambios en un producto con operaciones que anteriormente podían tomar horas y hasta días. En el sector automotriz, por ejemplo, las compañías alemanas y japonesas podían ofrecer adiciones innovadoras en un modelo a lo largo del año, o incluso un modelo totalmente nuevo, ganando la carrera a sus principales competidores europeos y a las grandes ensambladoras estadounidenses. En la década de los setenta, estas últimas vieron disminuir su cuota de participación en los mercados mundiales.

En los ochenta, la industria estadounidense, en general, se vio obligada a incorporar las nuevas y distintas prácticas de producción introducidas por alemanes y japoneses, dando inicio a una guerra mundial por abatir costos. La estrategia fue la descentralización de los procesos de producción, es decir, la transferencia de funciones antes realizadas bajo el mismo techo, a filiales y proveedores a lo largo de cadenas productivas mundiales. No obstante, la fragmentación de la producción y la subcontratación traía consigo el problema del control de calidad y la eficiencia en la entrega por parte de los proveedores, por lo que el principal criterio para la ubicación de diferentes funciones en un país dejó de definirse exclusivamente con base en su oferta de mano de obra barata, y se incrementó la importancia de su capacidad para desarrollar productos de calidad. Este proceso revalorizó la importancia de los recursos humanos calificados e incluso el potencial de las empresas locales para la investigación y el desarrollo tecnológico de los componentes aportados.

Las matrices de las grandes multinacionales conservaron en casa el diseño científico y arquitectónico del producto terminado, y transfirieron a sus proveedores en todo el mundo la investigación y el desarrollo tecnológico necesario para cumplir con las especificaciones de sus componentes. Esto abrió un proceso de relocalización mundial de la producción, que a lo largo de las siguientes tres décadas iría perfilando la posición que cada país ocuparía en el nuevo sistema mundial de producción. A mayor intensidad tecnológica y de conocimiento, mejor posicionamiento del país en el sistema y mayor su capacidad para atraer rentas económicas globales. Como veremos más adelante, a pesar de la desregulación económica y el tratado comercial con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), que facilitaron el arribo

de un número creciente de empresas transnacionales, México no logró posicionarse en el nivel de funciones intensivas en tecnología y conocimiento, y se quedó en los renglones de manufacturas intermedias y bajas o intensivas en mano de obra.

En la segunda fase, la transformación del sistema recibe un segundo impulso con el desarrollo no interrumpido de las tecnologías de la información y la comunicación, que modificaron radicalmente la forma de interacción entre los agentes de la producción y las finanzas en todo el mundo y reafirmaron el predominio del sector financiero con toda su secuela de especulación e incertidumbre, lo que dio lugar a una serie de crisis alrededor del mundo.<sup>6</sup> No obstante, un efecto inesperado de esta fase de la revolución tecnológica permitió la apropiación generalizada de ciertas formas de conocimiento, así como la comunicación entre comunidades científicas en todo el orbe, proceso que escapaba al control de la empresa. Cada vez resultaba más difícil conservar en los límites de las grandes corporaciones el control de los llamados “bienes intangibles”, relacionados con las capacidades y con los conocimientos producidos. Pero en su afán por mantener la apropiación de las rentas producto de la innovación, las multinacionales hicieron de la dificultad virtud y tomaron ventaja de las redes informales de científicos e ingenieros alrededor del mundo, para generar un nuevo paradigma de producción de conocimiento, la llamada *innovación abierta* (Chesbrough, 2005; Pozas, 2009).

Las estrategias de las empresas fueron múltiples y diversas; buscaron, por ejemplo, *empaquetar* lo antes posible sus desarrollos tecnológicos para convertirlos en *módulos*, es decir, componentes que operan en el mercado prácticamente como *commodities* adaptables a un gran número de productos y marcas en todo el mundo, a pesar de que integran altos niveles tecnológicos y de conocimiento. En el sector electrónico, por ejemplo, empresas como Apple y Dell conservaron el diseño integral, pero dejaron de manufacturar el equipo y se convirtieron en marcas garantes de la calidad de los productos cuyos componentes desarrollan distintos proveedores de primera línea en el ámbito mundial. Estos proveedores trabajan también para la competencia, ya que al estar empaquetados en un módulo estándar, dichos componentes son compatibles prácticamente con todas las marcas de computadoras existentes en el mercado. No obstante, del valor total del pro-

<sup>6</sup> México y América Latina, en la primera parte de los noventa, y en los países del este asiático, Japón, Rusia y Brasil a finales de la década.

ducto terminado, los dueños del diseño y la marca obtienen el porcentaje mayor de las rentas tecnológicas extraordinarias, reduciendo sus funciones a las de diseño, logística y comercialización.<sup>7</sup>

Otras compañías, como Kimberly Clark, han optado por adquirir las patentes de innovaciones desarrolladas en cualquier parte del mundo, por lo que su eslogan de venta reza “Orgullosamente desarrollado en otra parte”<sup>8</sup> y han creado sistemas de administración de lo que llaman “innovación abierta” (Pozas, 2009). Finalmente, se puede mencionar la asociación entre competidores de la industria automotriz para emplear la misma plataforma tecnológica en autos de tamaño similar o del mismo nicho de precio, cuya diferenciación se arraiga exclusivamente en el diseño y la imagen, o en la inclusión de innovaciones y mejoras menores. Por tanto, en esta fase del modelo de organización mundial de la producción la diferenciación del producto y, por tanto, la creación y apropiación de la mayor parte del valor agregado, se genera a partir del diseño arquitectónico del producto que integra diversos módulos, así como de la implantación de la marca, que da la garantía de calidad.

Como los fenómenos de la última etapa son excesivamente recientes, es la más difícil de analizar; no obstante, el agotamiento del modelo de explotación productiva que caracterizó al siglo xx, basado en altos niveles de consumo de energía y recursos naturales, se vuelve evidente cuando convergen crisis de diverso tipo, como la ecológica, la energética y la alimentaria. La más reciente, la crisis financiera mundial, parece abrir la puerta a una redefinición de las hegemonías internacionales y al cambio en la posición de los países en el sistema. El actual debate sobre el desarrollo tendría, por tanto, que girar en torno a la necesidad de redefinir un modelo mundial de producción que ya resulta insostenible, tanto en términos físicos como sociales: en términos físicos porque su operación se ha basado

<sup>7</sup> El estudio sobre el iPod, realizado en la Universidad de California en Irvine, analiza el precio de cada componente del producto final conformado por 451 componentes. Del precio total del producto final, con un valor de 300 dólares, Apple obtiene 80 dólares por concepto de derechos de propiedad intelectual. La japonesa Toshiba aporta el componente más sofisticado, ya que hace el *hard disk drive* del iPod y obtiene 63 dólares del precio final; un conjunto de componentes menores por un valor total de 83 dólares es manufacturado por diversas empresas estadounidenses. Finalmente, el producto se ensambla en China, en la compañía Fox Con, que concentra 300 000 trabajadores en una sola planta, cuya participación en el valor total del producto es de cuatro dólares por unidad.

<sup>8</sup> *Proudly Developed Elsewhere.*

en la sobreexplotación de los recursos naturales, porque genera altos índices de contaminación ambiental y porque demanda un alto consumo de energía, entre otras cosas. En términos sociales, porque demostró que no es capaz de resolver los problemas de pobreza, de salud pública y de inseguridad del mundo, y porque no contempla la solución a problemas como el envejecimiento de la población (especialmente en los países avanzados) y el desempleo que genera el propio desarrollo tecnológico. Es por eso que esta tercera etapa tiende a revalorizar aún más los bienes de conocimiento, ya que se busca en la invención y la innovación basada en la ciencia la solución a estos problemas. Se recurre entonces a descubrimientos en biotecnología, nanotecnología, tecnología digital, aeronáutica, energía, entre otras, que se aplican en el sector salud a la investigación médica, en el sector agroalimentario a la producción de semillas mejoradas, en la industria al desarrollo de nuevos materiales, en el sector energético a las tecnologías de recursos renovables, entre muchas más aplicaciones. Estas innovaciones científicas se desarrollan a un ritmo sin precedentes en los primeros años del siglo XXI, por lo menos hasta el inesperado derrumbe del sistema financiero internacional en 2007. Las consecuencias de esta crisis son difíciles de prever, pero en un tiempo extraordinariamente breve se ha difundido como ola expansiva hasta englobar todos los sectores de la llamada “economía real”. La crisis ha golpeado ya a todos los países del planeta: generó altos índices de desempleo y propició la intervención del Estado en el rescate de grandes empresas financieras y manufactureras.

El panorama para los próximos años, si se logra superar la crisis financiera, será que tenderá a consolidarse una forma global de organización de la economía que privilegia la producción en redes y cadenas globales, sobre la tradicional estructura de empresas verticalmente integradas, que reasigna funciones a lo largo de las cadenas productivas, que revaloriza los recursos humanos, sus habilidades y sus conocimientos como bienes intangibles, y que ressignifica incluso los recursos naturales, a los que se aplica la revolución de la biotecnología. Da lugar a una transformación de la dinámica de producción, procesamiento y logística de comercialización. Aunque las consecuencias de la crisis financiera hasta ahora son imprevisibles, seguramente traerán un cambio radical en las instituciones mundiales, similar al que se produjo en la posguerra, periodo en que terminó de instalarse el paradigma económico mundial que ahora se encuentra en crisis. En todo caso, es posible afirmar que la globalización define ejes nuevos de acumulación y crecimiento económico, donde la expansión productiva y

los mayores niveles de competitividad dependen de la organización de la producción en redes o complejos productivos y en la forma de inserción de los países y las empresas en dichas redes.

### EL PANORAMA ECONÓMICO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

Desde el punto de vista de la estructura jerárquica del sistema económico, el proceso descrito en la sección anterior también tuvo efectos importantes en la reconfiguración de las hegemonías, articulado alrededor de las más grandes multinacionales de los países avanzados. Al principio, la descentralización de la producción a lo largo de cadenas productivas globales se interpretó como el fin de la gran empresa a favor de un mayor número de unidades productivas de menor tamaño (Piore y Sabel, 1985). Pero, como señalamos antes, las grandes corporaciones transnacionales recurrieron también a la revolución tecnológica para desarrollar nuevas estrategias que garantizaran la apropiación de las rentas económicas globales generadas en cualquier parte del planeta, y mantener así la integridad de la corporación y la concentración del capital. Contrario a la esperado, la descentralización de la producción vino acompañada de un acelerado incremento en el número de fusiones y adquisiciones (*mergers and acquisitions*) entre las compañías más grandes del mundo, haciendo que el valor total de este tipo de transacción creciera a una tasa de 21% entre 1986 y 1990 y a una tasa de 27% entre 1991 y 1996 (UNCTAD, 1999). Esto significa que si algún cambio hubo en la forma de la hegemonía económica mundial en las tres últimas décadas del siglo pasado, no fue en el camino de la desaparición de las grandes corporaciones, sino en el de su crecimiento en tamaño y poder, al fusionarse en gigantescas multinacionales. Esto contribuyó a que los Estados nacionales perdieran control sobre las operaciones de las multinacionales y cedieran a sus demandas de desregulación total para el libre movimiento del capital. Es decir, que hasta la década de los noventa del siglo pasado, el proceso de cambio descrito en la sección anterior no modificó sustancialmente la configuración hegemónica de la economía mundial, ya que después de la crisis de los ochenta, la economía se reconfiguró como un sistema jerárquico en el que un grupo de grandes transnacionales reafirmaron el control y coordinación del conjunto de empresas productivas. Es decir, no sólo mantuvieron sino que aumentaron su control sobre activos

**Cuadro 1.1.** Corporaciones transnacionales  
por región o país, 1998

<i>Región o país</i>	<i>Número</i>
Europa occidental	39 415
Japón	4 334
Estados Unidos	3 382
Otros países desarrollados	2 675
Total (países desarrollados)	49 806
África	43
América Latina y el Caribe	2 594
Sur, este y sureste asiático	6 067
Asia del este	449
Europa del este	850
Total (países en desarrollo)	10 003
Total en el mundo	59 809

Fuente: UNCTAD, 1999: 6.

estratégicos: naturales, energéticos, financieros, tecnológicos y de recursos humanos. De un total de 59 902 empresas transnacionales<sup>9</sup> al final de la pasada década, 49 800 tenía su origen en países desarrollados (cuadro 1.1). Estas empresas contaban con poco más de 500 000 filiales en todo el mundo (cuadro 1.2). Pero lo más significativo es que las 100 empresas más grandes del mundo contaban con poco más de 100 000 filiales distribuidas a lo largo y ancho del planeta, es decir, 0.2% del total de las transnacionales en el mundo controlaba 20% del total de los activos mundiales. No es difícil imaginar su poder para definir e imponer las reglas del intercambio comercial en el mundo (UNCTAD, 1999).

El poder ilimitado de las multinacionales y la alta concentración del capital convirtió a la inversión extranjera directa (IED) en factor esencial de integración al mercado mundial, a tal punto que los gobiernos de los países en desarrollo accedieron sin condiciones a la desregulación de sus economías para permitir el libre movimiento del capital. Comenzaba así la era de oro del neoliberalismo económico, signado por inestabilidad, crisis económicas recurrentes e incertidumbre. No obstante, para un país lo úni-

<sup>9</sup> Se considera una empresa transnacional aquella que cuenta con activos en países distintos al de su lugar de origen.



**Cuadro 1.2.** Ubicación de las filiales  
de las corporaciones transnacionales, 1998

<i>Región o país</i>	<i>Número</i>
Europa occidental	62 226
Japón	3 321
Estados Unidos	18 711
Otros países desarrollados	10 365
Total (países desarrollados)	94 623
África	429
América Latina y el Caribe	26 577
Sur, este y sureste asiático	206 148
Asia del este	1 948
Europa occidental	174 710
Total (países en desarrollo)	409 812
Total en el mundo	504 435

Fuente: UNCTAD, 1999: 6.

co peor que ser controlado por los intereses y las inversiones de las grandes corporaciones era ser excluido de este control, ya que significaba la exclusión de los flujos de capital y del comercio internacional, como ocurrió a muchos países africanos y algunos latinoamericanos. En 1996, por ejemplo, el flujo de IED hacia el conjunto de todos los países africanos fue de 5 107 millones de dólares, inferior incluso al que recibió ese año México, que alcanzó cerca de 9 000 millones (UNCTAD, 1999), situación que se vio reflejada en el empobrecimiento sin precedentes de los países de este continente (cuadro 1.3).

No obstante, en los últimos años, el arribo y creciente protagonismo de China y la India como grandes nuevos actores en la economía global dieron lugar a un fenómeno inesperado que modificó el poder hegemónico de los países tradicionalmente poderosos y de sus corporaciones. El ritmo de crecimiento del PIB en la India se aceleró entre 2003 y 2004 al crecer a una tasa de 8.2%, el doble del obtenido entre 2002 y 2003, que había sido el más bajo en 15 años. La punta de lanza de esta extraordinaria trayectoria fue el sector agrícola, que en 1996 logró crecer a un ritmo de 9.1%, en tanto que los sectores industrial y de servicios lo hicieron a una tasa de 6.7 y 8.7%, respectivamente (Montalvo, 2002). Como la mayor parte de los países en desarrollo, la India había adoptado en 1991 un programa de desregulación

**Cuadro 1.3.** Ingresos netos de IED en regiones en desarrollo  
(millones de dólares)

Región	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Sur, este y sureste asiático	54 835 64.45%	63 844 59.92%	68 126 57.02%	82 035 55.99%	95 505 50.27%	84 880 46.64%	87 158 42.42%
América Latina y el Caribe	20 009 23.52%	31 451 29.52%	32 921 27.55%	46 162 31.50%	68 255 35.93%	71 652 39.37%	90 485 44.03%
África	3 469 4.07%	5 313 4.98%	4 145 3.47%	5 907 4.03%	7 657 4.03%	7 931 4.35%	10 325 5.02%
Europa Central y del Este <sup>a</sup>	6 757 7.94%	5 932 5.56%	14 266 11.94%	12 406 8.46%	18 532 9.75%	17 513 9.62%	17 513 8.53%
Total	85 070 100%	106 540 100%	119 458 100%	146 510 100%	189 949 100%	181 976 100%	205 481 100%

<sup>a</sup> Incluye Albania, Belarús, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República de Moldavia, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Eslovaquia y Ucrania.

Fuente: UNCTAD, 1999.

financiera, privatización de paraestatales y atracción de inversión extranjera, lo que significa que con una reforma institucional similar a la que México introdujo en el mismo periodo, la India logró un crecimiento no interrumpido —que en este trabajo se atribuye a su inversión en educación y desarrollo tecnológico— que la convirtió en el tercer país, después de China y Estados Unidos, elegido por las grandes empresas multinacionales como destino de sus inversiones en investigación y desarrollo,<sup>10</sup> en tanto que, como veremos más adelante, la inversión extranjera que viene a México se dirige a actividades no intensivas en tecnología y conocimiento. Aunque la India aún enfrenta graves problemas de distribución y profunda desigualdad regional, su participación en la renta económica global le ha permitido mejorar su posicionamiento en la economía mundial hasta convertirse en uno de los nuevos actores internacionales con capacidad para incidir sobre las reglas del juego del nuevo orden internacional.

<sup>10</sup> Véase el artículo de Kathy Chen y Jason Dean publicado en *The Wall Street Journal* el 17 de marzo de 2006, con los resultados de un sondeo realizado por Naciones Unidas entre las grandes multinacionales.

La economía China, por su parte, ha mantenido un crecimiento cercano a 10% en promedio en los últimos 25 años. Las características de este país, tanto en su configuración política como en su heterogeneidad regional, hacen difícil la comparación con cualquier otro país ya que su producción, lejos de especializarse, ha crecido de manera simultánea en toda clase de productos, desde los manufacturados en Estados Unidos y Europa, como electrodomésticos, automóviles y toda clase de componentes, hasta los intensivos en tecnología, como pantallas planas de televisión, chips y aeronáutica militar. Incluso China está introduciendo nuevos estándares en telefonía celular y en la industria de video con el disco versátil mejorado (EVD, por su nombre en inglés). Es decir, este país se ha convertido en un importante productor de bienes intensivos en conocimiento, al tiempo que mantiene su producción tradicional intensiva en mano de obra. Si bien la economía China no escapa al impacto de la actual crisis financiera, sus efectos se ven amortiguados por distintos factores: el más importante es el mayor control que el gobierno mantiene sobre el sector financiero, lo que en la práctica evitó que se viera arrastrado en la cadena de quiebras bancarias que afectaron a otros países. El segundo es que el alto índice de crecimiento sostenido durante los últimos años le da un margen mucho mayor que a la mayor parte de las economías, lo que en 2008 le permitió un crecimiento de 9%, inferior sin duda al 11% del año anterior, pero aún muy elevado. No obstante, el sector exportador y la IED se vieron afectados negativamente, lo que provocó un repentino desempleo masivo que podría generar cierta inestabilidad social en el país. La respuesta del gobierno fue bajar las tasas de interés y fomentar el desarrollo de la demanda interna que hasta ahora se había mantenido muy baja. Lo interesante es que en 2008, el porcentaje de participación de China en el PIB mundial explica la mayor parte del crecimiento económico mundial. Si las acciones gubernamentales continúan en la dirección de crear un mercado interno capaz de absorber la producción antes destinada a la exportación, aumentando, por ejemplo, los salarios, esta crisis podría resultar a la larga en un cambio positivo para la población china en su conjunto.

Para los fines de este artículo lo más interesante es que el desarrollo de China viene acompañado de un significativo incremento del comercio entre países del sur (*South-South commodity trade*), ya presente como preocupación o como esperanza en cualquier análisis de la situación económica actual. El comercio sur-sur, es decir, entre Asia, África y América Latina, alcanzó una cifra récord en 2005, con un total de 1 699.8 billones de dóla-

res, pero más importante aún, desató un proceso de cooperación económica intrarregional e interregional que dio lugar a iniciativas como el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica),<sup>11</sup> la NAASP (New Asian African Strategic Partnership)<sup>12</sup> y la más importante de todas, el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (GSTP, por su nombre en inglés), con rondas de negociaciones llevada a cabo en años recientes en Caracas y São Paulo.

China tiende a servir de contrapeso al poder de los países del Norte, no sólo por el tamaño de su potencial económico, sino porque suele desarrollar alianzas y prácticas comerciales más próximas a los intereses de los países del sur. El caso de África resulta paradigmático: el comercio de bienes entre China y África creció en cinco años un promedio de 30%, para alcanzar un valor de 55.5 billones de dólares en 2006. De este total, 28.8 billones corresponden a las importaciones que China recibió provenientes de África. Por otro lado, las corporaciones chinas construyeron 6 000 kilómetros de carreteras y ocho estaciones de electricidad y destinaron 6.3 billones de dólares para inversión directa en sectores como el de agricultura, comunicaciones, manufactura y energía. Además del potencial efecto multiplicador de estas inversiones en la economía africana, China ha puesto al alcance de los pobladores de la región productos tradicionalmente inaccesibles, al ofrecerlos a precios muy bajos.

Es todavía muy pronto para evaluar el efecto de esta forma alternativa de comercio sobre la hegemonía económica tradicional, pero podría esperarse que en el mediano plazo obligue a los países avanzados a sentarse a discutir nuevas reglas del juego para el comercio internacional, que incluyan mecanismos de protección para los países más vulnerables contra los estragos del errático comportamiento del capital que resulta del rezago en la configuración de instituciones con jurisdicción internacional capaces de vigilar y controlar a las grandes corporaciones multinacionales. La crisis financiera que se desató en Estados Unidos en septiembre de 2007, con su secuela de rescates financieros y nacionalización de instituciones bancarias

<sup>11</sup> El grupo IBSA es resultado de un proceso de concertación trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica, que culminó en septiembre de 2003. La Declaración de este acuerdo de cooperación incluye como objetivo: “Lograr que los diversos procesos de globalización se vuelvan inclusivos, integradores, humanos y equitativos” (Lechini, 2007).

<sup>12</sup> Los 53 países que componen la Unión Africana, salvo la República de Togo, también son miembros de la Nueva Alianza Estratégica Asia-África, conocida por sus siglas en inglés como NAASP y a la que pertenecen también 52 estados asiáticos.

en Estados Unidos y Europa, es sin duda un síntoma del inicio de una nueva etapa de la economía global, donde ya se anuncia la necesidad de controlar y regular desde los Estados nacionales los flujos de capital internacional y el sistema bancario mundial, probablemente a la manera de los acuerdos de Bretton Woods de 1944. No obstante, los altos índices de globalización económica, es decir, de interconexión e interdependencia entre los países, hacen difícil calcular su duración y sus efectos, pero es posible preveer un duro impacto en la economía real que modificará sin duda la configuración del sistema económico mundial. Este artículo, sin embargo, se interesa por tendencias de más largo plazo vinculadas a los efectos del nuevo paradigma tecnológico sobre el sistema productivo internacional.

### LA ECONOMÍA GLOBAL

Como la mayoría de los países latinoamericanos, en la década de los ochenta México se vio forzado a abandonar su tradicional modelo económico basado en la sustitución de importaciones y la protección de sus fronteras. La crisis se expresó en el país con el agotamiento del modelo que durante décadas favoreció a las grandes empresas nacionales. La protección de la frontera no se había acompañado de una política salarial y de calificación de los recursos humanos, sino que se tendió a subsidiar los bienes de primera necesidad a fin de mantener bajo el salario, cerrando así el acceso de la clase de trabajadora al consumo de los bienes intermedios producidos en el país. Al final de la década de los setenta, se saturó la capacidad de consumo de las clases medias, lo que provocó el estancamiento del mercado interno. Los grandes grupos económicos dejaron de ampliar sus inversiones y crecieron comprando las empresas de la competencia, lo que en la práctica no hacía crecer la planta productiva ni generaba nuevos empleos, sino que se concretaba a transacciones financieras y el traspaso de la propiedad de unas manos a otras. Las limitaciones de esta forma de acumulación se hicieron evidentes en la primera mitad de los ochenta.

Con la entrada de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986 y la adopción de la política neoliberal, comenzó un proceso de apertura cuyo momento culminante fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, en 1994, el cual formalizó y dio un marco regulatorio a la estrategia gubernamental de integración a la economía global. Como se señaló, la desregula-

**Cuadro 1.4.** Tasa de crecimiento real del PIB  
en México y América Latina

	1971-1980	1981-1988	1989-1993	1994-2000	2001-2006
México	6.4	0.6	3.9	3.6	2.3
Resto de América Latina	5.5	2.0	1.6	2.9	3.4

Fuente: UNCTAD, 2007b.

ción y la no intervención del Estado en la economía constituían las condiciones impuestas por los inversionistas internacionales para llevar sus capitales a un país, lo que convertía al sector productivo en el principal agente del crecimiento económico. Quizá por eso en ese periodo el gobierno mexicano apostó a los grandes grupos económicos nacionales, que en la práctica canalizaron una parte importante de la inversión extranjera directa que llegaba al país, mediante la asociación con el capital extranjero (Pozas, 2002).

Esta estrategia de inserción mostró un éxito relativo durante la década de los noventa, ya que atrajo grandes cantidades de IED y un aumento sin precedentes en las exportaciones no petroleras. Sin embargo, los resultados para el crecimiento económico fueron mucho más pobres de lo previsto. Se esperaba que en el contexto de la apertura y el tratado comercial, se obtendría una asignación más eficiente del capital, aumentarían las economías de escala y la inversión extranjera, lo que provocaría un crecimiento del PIB cercano a 12.7%, esto sin considerar los efectos positivos sobre la productividad. No obstante, el crecimiento real del PIB mexicano desde 1994 ha sido de 3.1% en promedio, menor al 3.9% registrado entre 1989 y 1993, antes de la firma del TLCAN (UNCTAD, 2007a).

Por otro lado, al parecer el aumento en las exportaciones y en los montos de la IED no contribuyeron de manera significativa al crecimiento del empleo ni del salario o a un mejor nivel de vida de la población, como lo muestran los autores de este libro. Por el contrario, estos aumentos indican una mayor dependencia de la economía estadounidense, ya que el país tiene la tasa mundial más alta de concentración de sus exportaciones en un mismo destino. De hecho, a pesar del superávit en su comercio con Estados Unidos, la balanza de pagos en conjunto, es decir, considerando su comercio con otras naciones, ha sido deficitaria desde 1994.<sup>13</sup> En este sentido, el

<sup>13</sup> A excepción del periodo 1995-1997, años en que la balanza comercial fue superavitaria, lo que se puede atribuir a la gran devaluación que siguió a la crisis de 1995.

aumento de las exportaciones no necesariamente es un indicador de los beneficios del TLCAN; se debe, además, explicar por qué dicho aumento no es suficiente para compensar el déficit total; por qué el crecimiento de la IED acumulada no ha dado lugar al tan esperado despegue hacia el desarrollo.

La explicación de los resultados contradictorios de la alianza con América del Norte puede variar según la metodología y el enfoque de análisis. No obstante, el argumento que se sostiene en este artículo es que no sólo importa el monto, sino la composición de las exportaciones y las importaciones. Como veremos más adelante, México importa de diversos países los componentes intensivos en tecnología necesarios para fabricar los productos de menor intensidad tecnológica que se exportan esencialmente a Estados Unidos, dando lugar a un déficit global. Esto refleja además que la IED que llega al país no favorece la producción de componentes intensivos en tecnología, sino que los importa para ensamblarlos en el territorio y aprovechar la mano de obra barata.

La estrategia económica de apertura y desregulación descansó en el supuesto de que las empresas trasnacionales contribuirían a la formación de recursos humanos y al desarrollo tecnológico, en tanto que las grandes empresas nacionales actuarían como detonantes de desarrollo, al canalizar la inversión extranjera y fortalecer los encadenamientos productivos locales. En este sentido, la discusión se organiza alrededor de dos supuestos: en primer lugar, se argumenta sobre la creciente importancia de los bienes intangibles y de conocimiento como factor de competitividad internacional. En segundo lugar, se considera que no sólo es importante el monto, sino la composición de las importaciones, ya que ésta refleja los nichos de la economía mundial a los que el país se incorpora y el potencial de participación en las rentas económicas globales.

*Innovación y conocimiento:  
¿fuente de competitividad internacional?*

En el contexto del actual sistema productivo mundial, el grado de participación en las rentas económicas globales está en función de los bienes intangibles (de conocimiento) y el desarrollo tecnológico endógeno del país. Las rentas generadas por la innovación se vinculan al desarrollo de nuevos procesos y productos, pero también a innovaciones en el ámbito organizacional, de logística y comercialización, e incluso a innovaciones financieras

e institucionales que permiten y facilitan el acceso a los mercados internacionales. En este sentido, lo que permite capturar las ganancias extraordinarias que proporciona la propiedad del diseño, la marca y la tecnología es el desarrollo de servicios, procesos y productos que incorporan índices mayores de innovación.

El desarrollo de clasificaciones que permitan medir de manera estandarizada la intensidad del conocimiento incorporado a estos procesos y productos es muy reciente y, por lo mismo, tiende a simplificar un problema complejo. No obstante, se optó por utilizar la clasificación desarrollada por la UNCTAD a fin de poder emplear las bases de datos disponibles sobre el monto y la composición de las exportaciones realizadas por las empresas en México. Por tanto, para analizar el desempeño exportador del país, se utiliza el sistema internacional de clasificación estandarizado de productos (SITC por su nombre en inglés) y las bases de datos de la UN Comtrade,<sup>14</sup> que registran el monto de las exportaciones por rubro y país, tanto de manufactura como de servicios. El sistema de clasificación permite otorgar un código unificado a los diferentes giros a fin de agruparlos con base en el valor agregado de los productos, utilizando esta clasificación. El periodo de análisis comprende de 1989 a 2007, fechas en que la base de datos cuenta con información sistemática sobre el país, y los resultados se presentan en el cuadro 1.5.<sup>15</sup>

La composición de las exportaciones muestra, en primer lugar, un déficit acumulado en la balanza comercial de más de 109 652 millones de dólares. Con renglones superavitarios en los rangos de manufacturas de mediana y baja intensidad en conocimiento y tecnología, en tanto que el mayor déficit se reporta para los productos de manufacturas intensivas en conocimiento y tecnología. Es decir, la producción de las manufacturas que exporta el país requiere la importación de equipo y tecnologías de punta cuyo valor supera el de la venta de dichos productos. También refleja cuáles son los nichos del mercado internacional en los cuales se inserta la economía mexicana, a saber, los de mediana y baja intensidad en conocimiento y tecnología.

El cuadro 1.5 muestra también un superávit en la industria electrónica, pero luego refleja un déficit en partes y componentes para la misma indus-

<sup>14</sup> Base de datos en línea de la United Nations Commission for Trade and Development (UNCTAD).

<sup>15</sup> La segunda columna muestra los códigos de los productos exportados, agrupados en cada rango de conocimiento. La relación del código con el producto se presenta en el Anexo.



**Cuadro 1.5.** Composición de las exportaciones e importaciones mexicanas y total de su valor en el periodo 1989-2007 según su rango<sup>1</sup> (dólares)

Composición	Códigos SITC (Anexo)	Total de exportaciones en cada rango	Total de importaciones en cada rango	Renglones con superávit (A-B)	Renglones con déficit (A-B)
Manufacturas intensivas en conocimiento y tecnología	5+792+87+88+891	163 083 531 635	335 720 792 085		-172 637 260 450
Manufacturas de mediana intensidad en conocimiento y tecnología	62+71+72+73+74+771+773+774+778+781+782+783+784+893	789 283 531 367	763 345 720 620	25 937 810 747	
Manufacturas de baja intensidad en conocimiento y tecnología	67+69+78+79	478 528 521 470	394 727 163 377	83 801 357 993	
Manufacturas intensivas en mano de obra y recursos	61+63+64+65+66+82+83+84+85	217 674 936 224	222 361 050 504		-4 686 114 280
Electrónica (excluyendo partes y componentes)	751+752+761+762+763+775	260 703 845 359	97 509 073 618	173 194 771 741	
Partes y componentes para productos eléctricos y electrónicos	759+764+772+776	241 093 369 585	371 978 831 968		-130 885 462 383
Manufacturas diversas	6+7+8	1 774 665 809 567	1 826 388 880 532		-51 723 070 965
Productos de origen agropecuario	0+1+2+4	172 885 765 767	221 050 501 650		-48 164 735 883
Combustibles	3	293 696 421 647	94 275 401 721	199 421 019 926	
Metales y minerales	27+28+68+97	51 900 429 414	62 727 458 333		-10 827 028 919
Total		4 280 432 630 300	4 390 084 874 408		balanza comercial -109 652 244 108

<sup>1</sup> Para la elaboración del cuadro la autora siguió la clasificación del "nivel de conocimiento y tecnología" utilizada por la UNCTAD en el *World Investment Report 2007* (UNCTAD, 2007a: cap. 4.3). Véase en el Anexo la descripción detallada de los giros representados por cada código de acuerdo con el SITC: Rev. 3. Cálculos realizados a partir de la base de datos de la UN Comtrade para el periodo seleccionado: 1989-2007.  
Fuente: bases de datos de SITC y UN Comtrade, 1989-2007.

tria, lo que disminuye considerablemente el superávit y nos habla de que se trata de industrias maquiladoras cuya capacidad para participar de las rentas económicas globales se encuentra limitada por la dependencia de la importación de sus insumos. Otros datos reveladores en este cuadro son el déficit en la industria alimentaria (productos de origen agropecuario), lo cual es inconsistente con el alto porcentaje de tierras ociosas y campesinos emigrando al norte. En este cuadro también se muestra que, a pesar del superávit en el renglón de combustibles, producto de la exportación de petróleo, las importaciones en el mismo renglón son innecesariamente altas, ya que, de haberse desarrollado la refinación y desarrollo petroquímico de esta industria, la balanza comercial se inclinaría a favor del país y se podría utilizar la riqueza petrolera para financiar el desarrollo tecnológico endógeno y garantizar un crecimiento sustentable. En síntesis, la estrategia de inserción del país en la economía global se da en productos manufacturados de tecnologías maduras exportadas, tanto por las empresas nacionales como por las multinacionales, mientras que se importa equipo y tecnología de punta, lo que se refleja en el déficit global de la balanza comercial.

### *El desempeño exportador de las grandes empresas*

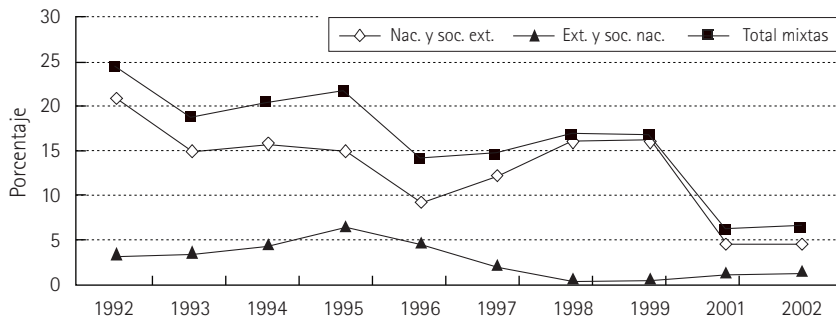
La estrategia de inserción diseñada a fines de los ochenta y principios de los noventa partió del compromiso de los grandes grupos económicos nacionales de reestructurar y modernizar sus plantas a fin de ser competitivas en el entorno internacional, a cambio de un importante programa de rescate financiero: el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca). Este programa les permitiría pagar la deuda externa contraída a comienzos de la década de los ochenta y evitar así una posible quiebra en un contexto de altos índices inflacionarios. Cumpliendo con este compromiso, las corporaciones mexicanas invirtieron en su modernización y adoptaron las nuevas prácticas de producción, como la introducción de la computadora en la línea de producción, el trabajo en equipo, la entrega “justo a tiempo” y, en general, la reforma administrativa y financiera de sus unidades de producción.

La mayor parte de las empresas lograron, además, asociarse a empresas extranjeras como estrategia de penetración de mercado y adquisición de tecnología de punta. Incorporaron las innovaciones organizacionales, tanto en la estructura de la empresa como en la propia línea de producción, y se

pusieron al día en lo que se refiere a innovaciones organizacionales y productivas. Esta reestructuración, sumada a los altos porcentajes de participación del mercado doméstico logrados con el proteccionismo, las convirtió en atractivos socios potenciales para las extranjeras. Este buen desempeño se mantuvo durante toda la década de los noventa, incluso durante la crisis financiera de 1994 y 1995. No obstante, a partir de esa fecha, los cambios en la estructura del sistema mundial de producción se produjeron de forma mucho más acelerada que la capacidad de respuesta del sector productivo en México. Salvo en casos aislados, la inversión no se extendió a la investigación y el desarrollo, sino que se mantuvo la práctica de comprar la tecnología en el exterior o utilizar la de su socio, a quien se pagaba un porcentaje sobre ventas en forma de regalías.

Las empresas del mundo desarrollado utilizaron las asociaciones con las mexicanas como estrategia de ingreso al territorio, ya sea por interés en su mercado doméstico o como plataforma de exportación a Estados Unidos o América Latina. Sin embargo, al final de la década de los noventa empieza un periodo de disolución de estas alianzas. Los grupos económicos mexicanos venden a sus socios extranjeros las divisiones y filiales en las que tenían participación. La gráfica 1.1 muestra que en 1992, 24.5% de las empresas más grandes del país eran mixtas, es decir, producto de la asociación entre capital nacional y extranjero. Para el año 2002, sólo 4.6% de las mismas empresas mantenía su sociedad.<sup>16</sup> Antes que nada, esto refleja un cambio de estrategia tanto de las extranjeras como de las nacionales, pero tiene importantes consecuencias en la distribución de las rentas económicas globales. Como señalan Bisang y Gutman (2005), la participación nacional en dichas rentas depende de la configuración de redes o complejos productivos *locales*. La mayor densidad y diversificación de las redes locales tiene un efecto potencialmente positivo en la distribución de la renta, el ingreso y las ganancias. Esta premisa nos lleva a considerar que una planta instalada en México, ya sea nacional o extranjera, que tiende a desarrollar redes locales más extensas y más densas, tenderá a su vez a transferir una proporción mayor de las rentas internacionales que captura. Es decir, a fin de constituirse en un factor de desarrollo nacional, las empresas nacionales o extranjeras instaladas en México tendrían que cumplir al menos con estos dos aspectos bási-

<sup>16</sup> Esto no significa que las empresas mexicanas hayan desaparecido, ya que en general se trata de grupos económicos que están o estaban asociados con extranjeros en algunas de sus divisiones o filiales. El grupo Vitro, por ejemplo, vende a su socio Whirlpool su parte en su sector de electrodomésticos, pero mantiene otros giros.



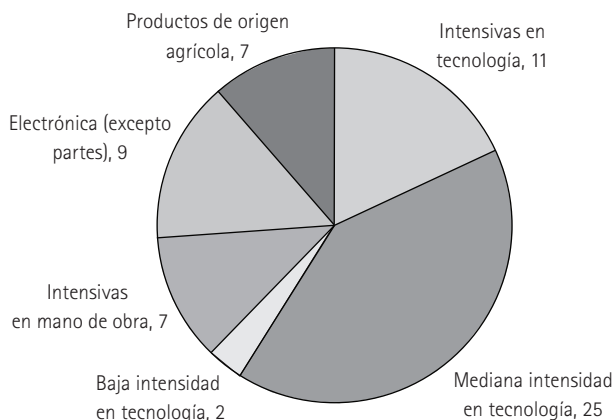
Notas: la base de datos se transfirió a Excel y se depuró para identificar variaciones anuales en el registro. No se incluye el año 2000.

Fuente: base de datos digital *Las 500 de Expansión*, Grupo Editorial Expansión, varios años.

### Gráfica 1.1. Evolución del porcentaje de empresas con socios extranjeros.

cos: ser capaces de participar de las rentas económicas globales (competitividad y productividad) y contribuir a desarrollar el tejido productivo local (redes de clientes y proveedores de servicios y componentes).

No obstante, la investigación que realizamos muestra que los principales proveedores de las multinacionales en México también son extranjeros, generalmente de su mismo país de origen, y que la venta de una filial mexicana a un extranjero con frecuencia tiene efectos negativos en la multiplicación e incluso en la existencia de encadenamientos productivos locales. Al elegir como estrategia esencial del nuevo modelo de desarrollo la atracción de inversión extranjera directa, se dismantelaron las redes internas de proveedores configuradas durante el periodo de sustitución de importaciones (especialmente las que formaban parte de las pequeñas y medianas empresas) para sustituirlas con proveedores extranjeros instalados dentro o fuera del territorio nacional. Es cierto que el proceso dio lugar a la formación de *clusters* nuevos, especialmente en la región noroeste del país, con el desarrollo de la industria maquiladora. Incluso algunos investigadores identifican un escalamiento endógeno en estas empresas (Carrillo y Lara, 2004; Carrillo y Hualde, 1997); no obstante, este borrón y cuenta nueva probó tener un alto costo económico y social para el país en su conjunto. El ingreso del capital extranjero destruyó el tejido industrial que habría servido como base para un desarrollo tecnológico endógeno, capaz de posicionar al país en la más reciente fase de la evolución del sistema productivo global.



Fuente: investigación realizada por la autora entre 2000-2002 (Conacyt Ref: 30631). Los datos fueron reportados por las grandes multinacionales en la muestra, seleccionadas con base en el monto de sus ventas.

**Gráfica 1.2.** Número de empresas multinacionales en México por composición de sus exportaciones en el año 2000 (total de empresas clasificadas: 61).

Al aplicar a las grandes empresas manufactureras en México el análisis de la composición de sus exportaciones encontramos que refleja fielmente el resultado obtenido para el conjunto de las exportaciones del país. Esto confirma que el conjunto de grandes empresas son los agentes que determinan la forma de inserción en la economía global (gráfica 1.2). Si bien hay un sector de empresas extranjeras en los rubros de productos intensivos en conocimiento y tecnología, sus exportaciones no son suficientes para compensar el déficit mostrado en este renglón (cuadro 1.5). Por otro lado, la gráfica 1.2 muestra que la industria nacional se inserta mayoritariamente en nichos de mercado globales de bajo valor agregado.

Las empresas nacionales y las filiales de las multinacionales han optado por comprar la tecnología empaquetada, es decir, con candados definidos por las leyes de protección intelectual, que impide su utilización para el creativo desarrollo de productos nuevos o mejorados, cancelando la posibilidad de un desarrollo tecnológico endógeno. Es decir, el país se inserta en la economía global en los nichos de tecnologías maduras cuyo margen de ganancias extraordinarias es prácticamente nulo, la industria automotriz y de autopartes se encuentra en estos rubros, ya que al ser una industria

esencialmente extranjera, los procesos de innovación se ubican en los laboratorios de las matrices fuera del país. Las leyes de protección de la propiedad intelectual autorizan a las filiales de cualquier empresa extranjera a pagar a sus propias matrices regalías por su tecnología y por el derecho de uso de marca. Estos recursos salen del país sin pagar impuestos ya que no se consideran repatriación de dividendos, en tanto que la reforma y la desregulación obligan a un trato no preferencial, es decir, a no establecer ninguna diferencia entre las empresas nacionales y extranjeras, dejando en evidente desventaja a las nacionales

## CONCLUSIONES

La reflexión sobre el desarrollo de México en la actualidad debe partir de la identificación y cabal comprensión de los cambios ocurridos en la división internacional del trabajo. Estos cambios resultan de la transformación del sistema productivo mundial en una red de encadenamientos globales controlados por las más poderosas multinacionales en el ámbito internacional. Si bien hay indicios de una próxima redefinición de las hegemonías con la llegada de nuevos actores económicos al escenario internacional, es claro que la posición de México en el nuevo modelo tiende a reducir su participación en las rentas económicas globales. En este artículo se analizó uno de los factores que dan lugar a esta declinación: la insuficiente inversión en investigación y desarrollo por parte de las grandes empresas nacionales y extranjeras instaladas en el territorio, que resulta de la forma específica en que se llevó a cabo la apertura y la desregulación económica en las últimas décadas.

Si bien en los noventa el apoyo a los grandes grupos económicos y su asociación con el capital extranjero parecía la fórmula más conveniente para el ingreso al país de la IED, a lo largo de la década las empresas extranjeras fueron disolviendo sus alianzas con las nacionales y ocupando incluso nichos de producción antes atendidos por las mexicanas, lo que en general llevó al desmantelamiento de los encadenamientos productivos nacionales, que no lograron hacer una reconversión hacia el tipo de componentes demandado por los productos de última generación. El déficit en las actividades de diseño, investigación y desarrollo, así como la sustitución de materiales y tecnologías no absorbidas por las empresas en estos encadenamientos, está en el origen de ese proceso.

Una nueva política de desarrollo tendría que partir de los rubros superavitarios que pueden y deben constituirse en punto de partida para incrementar la participación en las rentas económicas globales. Se requiere una política industrial o de apoyo a la producción que estimule el desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos locales capaces de reemplazar la importación de componentes y tecnologías intensivas en conocimiento. Son necesarias investigaciones puntuales para identificar y analizar los encadenamientos productivos locales existentes, utilizando una metodología de redes. El objetivo sería doble: primero, construir una estrategia de reconstrucción del tejido industrial acorde con las capacidades ya instaladas en el país y, segundo, remontar el análisis de corto plazo a fin de proyectar una visión a futuro que permita identificar las capacidades y calificaciones que requiere cultivar el país para desarrollar formas autónomas de inserción en la economía global, basadas en la innovación y el desarrollo tecnológico.

De las grandes empresas nacionales y extranjeras se esperaría una mayor contribución al desarrollo de proveedores capaces de sustituir la importación de componentes intensivos en conocimiento. Hasta ahora, son evidentes las limitaciones de las empresas manufactureras ubicadas en el país para capturar las rentas económicas globales que provienen de la posesión de patentes y propiedad del diseño y la marca. Salvo algunas excepciones, los grandes grupos económicos y las empresas extranjeras ubicadas en México parecen haber optado por adquirir o comprar la tecnología antes que invertir en su desarrollo local. El argumento que esgrime la mayoría es que no es rentable desarrollar tecnología ya existente en el mercado. Por eso, para una política de desarrollo tecnológico endógeno es importante distinguir entre adquisición y absorción, ya que la absorción requiere la formación de capacidades para adaptar la tecnología, capacidades que sirven posteriormente para el desarrollo de otros giros.

Por otro lado, la estrategia de inserción en la economía global, sustentada en una política dirigida al sector exportador, debe ser complementada con otra dirigida al desarrollo de nichos productivos locales. Es importante enfatizar que las características del actual sistema mundial de producción no discriminan en el tipo de productos que se manufactura, lo importante no es lo que se hace, sino cómo se hace. Por tanto, es posible y necesario utilizar parte de las rentas económicas globales capturadas por el país para desarrollar la vocación industrial y productiva de cada región, apoyando y estimulando a las pequeñas y medianas empresas a fin de fortalecer el tejido productivo y la actividad económica de las comunidades.

## REFERENCIAS

- Arrighi, G., 1994. *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. Londres, Verso.
- Arrighi, G., 2001. Global capitalism and the persistence of the North-South divide, *Science and Society* **LXIV** (4): 469-475.
- Bambirra, V., 1973. *Capitalismo dependiente latinoamericano*. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Bisang, R., y G. Gutman, 2005. Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina, *Revista de la CEPAL* (87): 115-129.
- Cardoso, F.E., y E. Falleto, 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.
- Carrillo, J., y A. Hualde, 1997. Third generation *maquiladoras*: The case of Delphi-General Motors, *Journal of Borderlands Studies* **13** (1): 79-97.
- Carrillo, J., y A. Lara, 2004. Nuevas capacidades de coordinación centralizada. ¿Maquiladoras de cuarta generación en México?, *Estudios Sociológicos* **XXII**: 647-667.
- Chesbrough, H., 2005. The era of open innovation, *MIT Sloan Management Review* **44** (3): 75-81.
- Dabat, A., M.Á. Rivera y S. Sztulwark, 2007. Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje. Implicaciones para América Latina, *Problemas del Desarrollo* **38** (151): 11-36.
- Dicken, P., 1992. *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*. Nueva York, Guilford Press.
- Dos Santos, T., 1979. La dimensión tecnológica en la reestructuración del capitalismo contemporáneo, *Comercio Exterior* **29** (12): 1361-1370.
- Dosi, G., 1982. Technological paradigms and technological trajectories, *Research Policy* (11): 147-162.
- Ernst, D., 2005. Complexity and internationalisation of innovation: Why is chip design moving to Asia?, *International Journal of Innovation Management* **9** (1): 47-73.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Furtado, C., 1964. *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Gereffi, G., y M. Korzeniewicz, 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, Praeger.
- Gereffi, G., y R. Kaplinsky, 2001. *The Value of Value Chains: Spreading the Gains from Globalisation*. Brighton, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Girón, A., y E. Correa (coords.), 2007. *Del sur hacia el norte: economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.



- Gunder-Frank, A., 1963, *Subdesarrollo o revolución*. México, Era.
- Lechini, G., 2007. IBSA: una opción de cooperación sur-sur, en Girón y Correa (coords.).
- Marini, R.M., 1991. *Dialéctica de la dependencia*. México, Era.
- Montalvo, C., 2002. *Environmental Policy and Technological Innovation: Why Do Firms Adopt or Reject New Technologies?*. Cheltenham, Edward Elgar Editor.
- Pérez, C., 2004. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México, Siglo XXI.
- Piore, M., y C. Sabel, 1985. *The Second Industrial Divide: Possibilities of Prosperity*. Nueva York, Basic Books.
- Pozas, M.Á., 1993. *Industrial Restructuring in Mexico: Corporate Adaptation, Technological Innovation, and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey*. San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Pozas, M.Á., 2002. *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*. México, El Colegio de México.
- Pozas, M.Á., 2006. *Estructura y dinámica de la gran empresa en México: cinco estudios sobre su realidad reciente*. México, El Colegio de México.
- Pozas, M.Á., en prensa. Gestión de la investigación y el desarrollo tecnológico en la industria de electrodomésticos en México, *Trabajo* 6.
- Stavenhagen, R., 1966. Siete tesis equivocadas sobre América Latina, *Desarrollo Indoamericano* (4).
- Sunkel, O., y P. Paz, 1970. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI.
- UNCTAD, 1999. *World Investment Report 1999*. Nueva York-Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, <[http://www.unctad.org/en/docs/wir1999overview\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir1999overview_en.pdf)>.
- UNCTAD, 2007a. *World Investment Report 2007*. Nueva York-Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, <[http://www.unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)>.
- UNCTAD, 2007b. Handbook of Statistics Online, <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>.

ANEXO  
PRODUCTOS EXPORTADOS E IMPORTADOS POR MÉXICO EN EL  
STANDARD INTERNATIONAL TRADE CLASSIFICATION  
(SITC: REV. 3)

0. PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y ANIMALES VIVOS
  1. BEBIDAS Y TABACOS
  2. MATERIALES CRUDOS NO COMESTIBLES, EXCEPTO LOS COMBUSTIBLES
    27. Abonos en bruto, excepto los del capítulo 56, y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas).
    28. Menas y desechos de metales.
  3. COMBUSTIBLES, LUBRICANTES MINERALES Y PRODUCTOS CONEXOS
  4. ACEITES, GRASAS Y CERAS DE ORIGEN ANIMAL Y VEGETAL
  5. PRODUCTOS QUÍMICOS Y CONEXOS
  6. ARTÍCULOS MANUFACTURADOS CLASIFICADOS SEGÚN EL MATERIAL
    61. Cuero y manufactura de cuero y pieles finas curtidas.
    62. Manufactura de caucho.
    63. Manufactura de corcho y de madera (excepto muebles).
    64. Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón.
    65. Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y productos conexos.
    66. Manufacturas de minerales no metálicos.
    67. Hierro y acero.
    68. Metales no ferrosos.
    69. Manufacturas de metales.
  7. MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE
    71. Maquinaria y equipo generadores de fuerza.
    72. Maquinarias especiales para determinadas industrias.
    73. Máquinas para trabajar metales.
    74. Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas.

75. Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos.
751. Máquinas de oficina.
752. Maquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades; lectores magnéticos u ópticos; máquinas para transcripción de datos sobre materiales de grabación en forma codificada y máquinas para el procesamiento de tales datos.
759. Partes y piezas y accesorios (excepto cubiertas, cajas, de transporte y elementos análogos), adecuados para usar exclusiva o principalmente con máquinas de los grupos 751 y 752.
76. Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido.
761. Receptores de televisión (incluso monitores de televisión y proyectores de televisión), combinados o no en una misma unidad con radioreceptores o aparatos para la grabación o reproducción de señales sonoras o de televisión.
762. Radioreceptores, combinados o no en una misma unidad con aparatos grabadores o reproductores de sonido o con un reloj.
763. Grabadores o reproductores de sonido; grabadores o reproductores de imagen y sonido de televisión; materiales preparados para grabaciones.
764. Equipos de telecomunicaciones, n.e.p., y sus partes y piezas n.e.p., y accesorios de los aparatos correspondientes al capítulo 76.
77. Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas (incluso las contrapartes no eléctricas del equipo eléctrico de uso doméstico).
771. Aparatos de electricidad (excepto aparatos eléctricos rotativos) y sus partes y piezas.
772. Aparatos eléctricos para empalme, corte, protección o conexión de circuitos eléctricos (por ejemplo: interruptores, conmutadores, relés, cortacircuitos, pararrayos, limitadores de voltaje, amortiguadores de sobrevoltajes, enchufes (clavijas) y tomas de corriente, portalámparas y cajas de empalme); resistencias eléctricas (incluso reostatos y potenciómetros), excepto resistencias calentadoras; circuitos impresos; cuadros, paneles (incluso paneles de control numérico), consolas, mesas, cajas y otras bases, equipados con dos o más aparatos para empalme, corte, protección o conexión de circuitos eléctricos, para control eléctrico o para la distribución de electricidad (excepto los aparatos conmutadores).
773. Equipo para distribución de electricidad.

774. Aparatos eléctricos de diagnóstico para usos médicos, quirúrgicos, dentales o veterinarios, y aparatos radiológicos.
775. Aparatos de uso doméstico, eléctricos y no eléctricos.
776. Válvulas y tubos termiónicos, con cátodo frío o con fotocátodo (por ejemplo, válvulas y tubos de vacío o con vapores o gases, válvulas y tubos rectificadores de arco de vapor de mercurio, tubos de rayos catódicos y tubos para cámaras de televisión); diodos, transistores y dispositivos semiconductores análogos; dispositivos semiconductores fotosensibles; diodos emisores de luz; cristales piezoeléctricos montados; circuitos electrónicos integrados y microconjuntos electrónicos; sus partes y piezas.
778. Máquinas y aparatos eléctricos.
78. Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores).
781. Automóviles y otros vehículos automotores diseñados principalmente para el transporte de personas (excepto vehículos del tipo utilizado para transportes públicos), incluso camionetas y automóviles de carrera.
782. Vehículos automotores para el transporte de mercancías y vehículos automotores para usos especiales.
783. Vehículos automotores de carretera.
784. Partes, piezas y accesorios de los automotores de los grupos 781, 782 y 783.
79. Otro equipo de transporte.
792. Aeronaves y equipo conexo; naves espaciales (incluso satélites) y vehículos de lanzamiento de naves espaciales; sus partes y piezas.
8. ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS
82. Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares.
83. Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos.
84. Prendas y accesorios de vestir.
85. Calzado.
87. Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control.
88. Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, relojes.
89. Artículos manufacturados diversos.
891. Armas y municiones.
893. Artículos de materiales plásticos.

2  
POBREZA, DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN  
DEL INGRESO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO,  
1992-2006

*Fernando Cortés\**

CONTENIDO

Introducción	62
La evolución del producto interno bruto per cápita, 1990-2007	66
Desigualdad en la distribución del ingreso	69
Evolución de la pobreza	77
Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza	80
Discusión final	86
Referencias	93
Anexo	98

---

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

Agradezco a Orlandina de Oliveira, Rosa María Rubalcava, Rolando Cordera, Tabaré Fernández y Enrique Hernández Laos, quienes mediante sus comentarios me señalaron imprecisiones, oscuridades en la redacción y lagunas en el desarrollo, que espero haber subsanado. En todo caso, las deficiencias que aún persisten son de mi exclusiva responsabilidad.

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado principalmente a mostrar las vinculaciones entre crecimiento económico, desigualdad en la distribución del ingreso y pobreza en México, en los casi 15 años transcurridos entre 1992 y 2006 y, secundariamente, a incursionar en los esquemas conceptuales que ofrecen interpretaciones acerca de la naturaleza de dichos vínculos.

Enseguida se ofrece al lector un esquema de las relaciones lógicas entre los tres conceptos tratados en este trabajo cuyo propósito es ofrecer un marco general que permita situar y dar contenido a las tendencias observadas en México; tendencias que son la materia central de las secciones que siguen.

El resultado del esfuerzo productivo de un país suele medirse con el producto interno bruto (PIB); se expresa en la vida cotidiana en el conjunto de los bienes y servicios finales disponibles para el consumo y uso de la población. El PIB per cápita (PIBPC) indica la parte del PIB que le correspondería a cada miembro de la población en el caso hipotético de que cada quien recibiera lo mismo. Aumentos en el PIB significan, en principio, mayor disponibilidad de bienes y servicios; sin embargo, dichos aumentos no necesariamente están acompañados por más bienes y servicios en manos de la población. El crecimiento del PIB se podría neutralizar por la dinámica demográfica, de modo que si la población crece más rápidamente que el producto, entonces la disponibilidad de bienes y servicios por persona decae y el PIBPC se reduce. Si las tasas de crecimiento del PIB y de la población son iguales, el PIBPC permanece inalterado y, si lo hace más rápidamente que el PIB, entonces el PIBPC aumenta.

La pobreza, entendida como la carencia de los bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, se vincula, en principio, con el PIB per cápita:<sup>1</sup> a mayor disponibilidad de bienes y servicios por persona (a mayor PIBPC), la pobreza debería ser menor. Sin embargo, esta relación no es tan simple, pues en toda sociedad la parte del PIB que corresponde a cada quien depende de cómo se distribuye el ingreso, que es la llave que da acceso a los bienes y servicios que circulan en los mercados. Así, un aumento en el PIB per cápita puede no traducirse en menor pobreza si se concentra únicamente en manos de los ricos, o bien puede reducirse, sin que crezca el PIBPC, en el caso que haya tenido lugar una redistribución del ingreso a favor de los pobres.

<sup>1</sup> En la exposición de estas ideas se ha sacrificado la precisión conceptual en aras de la simplicidad. En términos estrictos, en lugar del PIB debiera utilizarse el ingreso registrado en la cuenta de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales e Institucionales.

Cualquier situación observada con respecto a la pobreza será resultado de una combinación de cambios en el producto y en la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, en los últimos años Chile ha experimentado reducciones importantes en los niveles de pobreza, que se deben en gran medida al crecimiento dinámico y sostenido del PIB, mientras que la desigualdad en la distribución ha tendido a aumentar o, en el mejor de los casos, no ha variado.<sup>2</sup> A diferencia de Chile, en México, entre los años 2000 y 2002, disminuyó la pobreza por una caída en la desigualdad, a pesar de que el PIBPC se redujo entre ambos años.<sup>3</sup>

En el cuadro 2.1 se aprecian las diversas combinaciones de los cambios en dos momentos, en el PIBPC y en la desigualdad en la distribución del ingreso. Aunque las variaciones en el PIBPC y en la distribución del ingreso pro pobre son continuos, se representan como eventos discretos; esto quiere decir que las nueve casillas representan nueve situaciones cualitativamente distintas, en las que no se distingue la intensidad de los cambios en el PIBPC ni en la redistribución del ingreso, aun cuando ambas variables pueden haber aumentado (+) o disminuido (-) en diferentes magnitudes, las situaciones representadas se clasifican en la misma categoría.

La casilla (+,+) representa el caso de reducción de la pobreza debido al aumento del producto interno bruto por persona, acompañado de una mayor participación de los pobres en el ingreso. En la casilla (-,-) se tiene el caso inverso, en el que la pobreza aumenta debido al decrecimiento económico combinado con una mayor concentración del ingreso. Del mismo modo deben leerse las celdas restantes.

Debido a que el cuadro 2.1 no da cuenta de la magnitud de los cambios, no se puede conocer la intensidad del aumento o reducción de la pobreza. Este mismo hecho explica las situaciones en que el resultado sobre la pobreza no se puede definir.<sup>4</sup> En esta situación están los casos en que

<sup>2</sup> En Chile ha habido una discusión sobre la desigualdad: para algunos autores ha aumentado y para otros se ha mantenido constante, pero nadie afirma que ha disminuido.

<sup>3</sup> Este resultado provocó una nutrida discusión que ha llevado a centrar la atención en el efecto de los cambios del cuestionario y de las modificaciones de los diseños de muestreo sobre la medición de la pobreza.

<sup>4</sup> Con base en el ritmo de crecimiento (o reducción del PIBPC) y la magnitud y forma de las alteraciones en la desigualdad, es posible cuantificar unívocamente la contribución de estas fuentes al cambio en la desigualdad. En el apartado “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza” se emplea la descomposición de Datt y Ravallion (1992) para identificar el efecto “crecimiento” y el efecto “desigualdad” en el cambio de la incidencia de la pobreza.

**Cuadro 2.1.** Cambios en el crecimiento del PIB per cápita y en la desigualdad en la distribución en dos momentos y su efecto sobre el cambio en la pobreza

<i>Distribución pro pobre<sup>1</sup></i>	<i>Cambios en el PIBPC</i>		
	<i>+</i>	<i>=</i>	<i>-</i>
<i>+</i>	Disminución	Constante disminución	Indeterminado
<i>=</i>	Constante disminución	Constante	Indeterminado
<i>-</i>	Indeterminado	Indeterminado	Aumento

<sup>1</sup> Para simplificar la exposición sólo se consideran cambios en la distribución del ingreso por redistribuciones a favor de los pobres; no se consideran los procesos redistributivos que disminuyen la desigualdad beneficiando a otros sectores sociales.

1] disminuyó el PIBPC, pero aumentó la participación de los pobres en el reparto de los bienes y servicios y, 2] creció el PIBPC pero se redujo la participación de los pobres. Además, hay otras dos situaciones en las que el resultado no es unívoco: 3] se mantuvo el PIBPC (=) pero hubo una distribución desfavorable a los pobres (-) y, 4] no cambió la distribución del ingreso (=) pero disminuyó el PIBPC (-).<sup>5</sup>

Las relaciones mostradas en el cuadro 2.1 se pueden entender con facilidad mediante el símil del pastel. Supongamos que el PIB corresponde al tamaño de un pastel, luego el PIBPC sería el trozo que le tocaría a cada comensal si se distribuyese en partes iguales (equidistribución). Sin embargo, el reparto podría diferir bastante de la equidistribución; en efecto, puede que a algunos comensales les sirvan un trozo bastante grande y a otros un pedazo microscópico. Si se establece el tamaño mínimo de pastel que deberían recibir (línea de pobreza), entonces se podría saber quiénes son pobres, comparando el tamaño del que recibieron con el de la norma. En este símil están todos los elementos que intervienen en la determinación de la incidencia de la pobreza, porcentaje de la población que está por debajo de la línea de pobreza.

Ahora bien, si un tiempo después se dispone de un pastel más grande (crece el PIB per cápita) y se sigue repartiendo igual que antes (casilla +,=), no se puede saber si el número de comensales que ahora tienen un trozo más pequeño que la norma disminuyó, ya que dependerá del tamaño del

<sup>5</sup> El tercer y cuarto casos se explican enseguida en el texto.



aumento; cuando es suficientemente pronunciado es probable que a algunos que tenían un pedazo pequeño les corresponda ahora un trozo por encima de la norma y dejen de ser pobres, pero si sólo es un poco más grande (tasa de crecimiento del PIBPC reducida), puede que ninguno de los pobres escape de la pobreza.

Si en el segundo momento el tamaño del pastel no cambia, pero la desigualdad se reduce (casilla =,-), entonces la pobreza caería siempre que la disminución de la desigualdad se deba a un aumento de la participación de quienes no tienen pastel y que dicho aumento los ponga por encima de la norma, lo que está ligado a la intensidad de la redistribución del pastel.

Una vez esbozadas las relaciones lógicas básicas entre pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, se procederá a exponer estas relaciones en el caso de México a partir de la década de los noventa.

En la siguiente sección se presenta la evolución del PIB per cápita mexicano. La tercera trata de la distribución del ingreso y la cuarta de la pobreza. En el quinto apartado se ensamblan las tendencias de los tres procesos considerados y se establecen sus relaciones a lo largo del periodo considerado. El análisis final consta de tres partes: en la primera se presenta una panorámica de la discusión conceptual en torno a los mecanismos que vinculan el crecimiento económico, con la desigualdad en el reparto del ingreso y la pobreza; en la segunda se consideran las limitaciones para terciar en dicha discusión teórica en los términos en que está planteada, limitaciones originadas en los sesgos de la información de que se dispone en México, y en la tercera se ofrece una explicación de los probables vínculos entre crecimiento, inequidad y sus conexiones con la pobreza, en el caso particular de México.

Sin embargo, antes de terminar esta introducción hay que insistir en que el trabajo se limita al lapso comprendido entre 1992 y 2006, limitación que se debe a que la información estadística disponible para los años anteriores no es estrictamente comparable.<sup>6</sup> Además, este capítulo sólo trata de la pobreza medida mediante el ingreso del hogar comparado con diferentes líneas de pobreza. Es conveniente señalar que en el momento de escribir este trabajo todavía no se dispone en México de una medición multidimen-

<sup>6</sup> La medición de la pobreza se realiza en los ámbitos urbano y rural. En 1992, el INEGI cambió la definición rural urbana empleada hasta 1989 y no ha sido posible establecer las correspondencias entre las anteriores y las nuevas definiciones.

sional de la pobreza con validez oficial —que incorpore carencias no monetarias a la medición de la pobreza—; a esta tarea se encuentra abocado el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval).

### LA EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1990-2007

El propósito de esta sección es perfilar las principales tendencias en la evolución del producto interno por persona en México. Escapa a los propósitos de este capítulo presentar un análisis de los factores que explican el porqué de dichas tendencias.

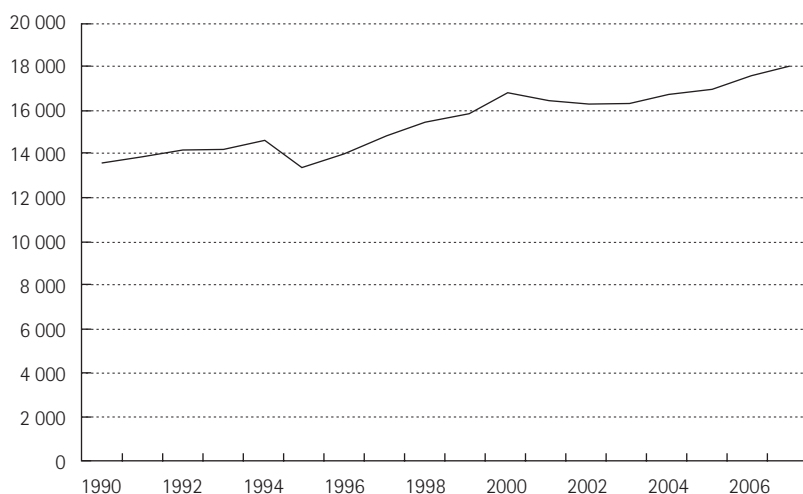
Sin embargo, no está demás señalar que desde mediados de la década de los ochenta se han venido aplicando algunas medidas de “cambio estructural” impulsadas por el Consenso de Washington: apertura comercial, disciplina fiscal, privatización, eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa, tasas de cambio y de interés determinadas por el mercado (Williamson, 1990).<sup>7</sup> Es este conjunto de medidas lo que ha suscitado gran parte de la crítica a la falta de dinamismo del “modelo económico”. Paradójicamente, los defensores del modelo sostienen que las economías de la región que no crecen rápidamente son aquéllas que no han completado las reformas de primera generación, que no han emprendido las reformas de segunda generación (modernización de la infraestructura institucional y del sector financiero) (Williamson, 2003: 13) ni las de tercera generación (redistribución del ingreso por medio del sistema impositivo y del acceso de los pobres a los activos —educación, tierra, microcréditos, hacer viables pequeños proyectos económicos— que les permitan vender lo que otros quieren comprar) (Williamson, 2003: 14-18).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> El programa de decálogo de Washington es más amplio, por ejemplo, reforma impositiva vía gasto, establecer prioridades del gasto público a favor de la salud, la educación y la infraestructura, desregulación y protección a los derechos de propiedad (Williamson, 2003: 13).

<sup>8</sup> Przeworski formula una crítica a los supuestos básicos de Williamson; crítica que se hace extensiva a los organismos internacionales que propugnan las reformas estructurales. Este autor argumenta que las medidas de tercera generación del Consenso de Washington están concebidas en estática comparativa: las misiones de los organismos internacionales observan cómo es un país desarrollado y elaboran el programa por comparación con el país en vías de desarrollo (Przeworski, s/f: 2). La idea que subyace en esta estrategia es que si instituciones distintas provocan resultados distintos, entonces

En los años noventa, una vez realizados los cambios estructurales de primera generación, el PIBPC de México tuvo un lento crecimiento.

En la gráfica 2.1 se distinguen tres periodos: el primero se caracteriza por un discreto crecimiento del PIBPC que finaliza en 1994; el segundo comienza en 1995, con una crisis económica profunda seguida por años de crecimiento sostenido y termina en el año 2000; el tercero y último principia con una caída consecutiva durante tres años para recuperarse nuevamente de 2004 a 2006. Los años que marcan los términos de estas etapas coinciden con los cambios de gobierno de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox.



Fuente: INEGI, consulta interactiva, 1995 y 2005. Población de 1995 y 2005 provenientes de los conteos de población del INEGI y ajustadas por población en viviendas desocupadas. Años intercensales interpolaciones propias. Las cifras de 2006 y 2007 son estimaciones del Conapo.

**Gráfica 2.1.** Producto interno bruto per cápita (pesos de 1993).

basta con introducirla en el país subdesarrollado para que funcionen del mismo modo. Sin embargo, no toman en cuenta que las instituciones son endógenas; la endogeneidad significa que nada es la causa primaria. “Las instituciones no son una causa más profunda que la oferta de factores o la tecnología: las instituciones, para reiterarlo, pueden determinar la oferta de factores y su uso, pero estos factores, a su vez, afectan el crecimiento y la riqueza futura, cosa que influye en la evolución de las instituciones” (Przeworski, s/f: 16).

En diciembre de 1994, a pocos días de asumir el gobierno Ernesto Zedillo Ponce de León, quien sucedió a Carlos Salinas de Gortari, estalló una intensa crisis económica: “durante 1995 la economía mexicana sufrió la más severa crisis ocurrida desde la década de los años treinta” (Banco de México, 1995: 1) que se expresó en una reducción del PIB per cápita de 7.8% en 1995, un aumento del tipo de cambio y de la tasa de interés, a la vez que se desató la inflación. Pasada la crisis “quedó un sistema bancario en bancarrota cuyo rescate significó aumentar la deuda pública en 20 puntos porcentuales del PIB y dejar a hogares y empresas —sobre todo medianas y pequeñas, sin acceso a financiamiento externo— prácticamente sin poder acceder (*sic*) al crédito bancario” (Moreno Brid y Ros, 2008: 69).<sup>9</sup>

Después del colapso de 1994, la economía remonta por el aumento en las exportaciones manufactureras, impulsadas por la liberalización del comercio internacional, un tipo de cambio subvaluado, la firma, a fines del año 1993, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, y la reducción de los salarios reales insertos en una política de control inflacionario que, junto con la caída del empleo y una política tendiente a alcanzar un déficit cero en las cuentas del gobierno, disminuyeron la demanda interna.

Entre los años 1995 y 2000 el PIBPC creció a un ritmo de 3% anual, cuando en el lapso de 1989 a 1994 lo había hecho a 2.2%. Con el cambio de gobierno, en el año 2000, el PIBPC alcanzó la tasa de crecimiento record de 5.6% respecto de 1999, sólo superada por el 5.8% de 1997.

Durante los tres primeros años del gobierno de Vicente Fox (2001-2006), la tasa de crecimiento del PIBPC declinó a 1% promedio anual. Este periodo se caracterizó por un decrecimiento del orden de 1.7% en 2001, 0.8% en 2002 y 0.2% en 2003.

El Banco de México señala que la principal causa de la contracción económica de esos años se debió al ambiente económico internacional desfavorable, por la desaceleración económica de las principales economías

<sup>9</sup> A las causas económicas que provocaron el colapso hay que agregar el enrarecimiento del clima político y social durante 1994, causado por la aparición en el escenario nacional del Ejército Zapatista de Liberación Nacional cuyo movimiento acaparó el escenario los primeros días de enero, con la toma militar de San Cristóbal de las Casas; seguido por el magnicidio del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, y por el asesinato del presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre del mismo año. Estos hechos configuraron una situación nada favorable a la inversión nacional y extranjera.

del mundo, que implicó para México la reducción de las exportaciones no petroleras y menores flujos de capital privado (Banco de México, 2001, 2002, 2003). El regreso del país a la senda del crecimiento a partir de 2004 tuvo su origen en la recuperación de la economía mundial y en la “escasa volatilidad, abundante liquidez y una considerable búsqueda de rendimientos” (Banco de México, 2004: 3), que alentó la inversión extranjera.

Así como el comportamiento del mercado mundial hundió el crecimiento del país en 1994, su recuperación llevó a tasas positivas de crecimiento del producto interno bruto por persona, destaca 2006, año en que creció a 3.7% anual.

### DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En esta sección se deja de lado la distribución del ingreso entre los factores de la producción, usualmente denominada “distribución funcional del producto” o del ingreso, y se centra la atención en cómo se reparte el ingreso que fluye a los hogares o a las personas.

La información estadística que permite analizar la distribución del ingreso en los hogares mexicanos proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), encuesta que a partir de 1992 se levanta cada dos años, con la excepción de 2005. Los resultados descriptivos suelen presentarse en tablas estadísticas de frecuencias, sin embargo, en los análisis de distribución del ingreso la información se clasifica en deciles de hogares. La idea que lleva a organizar los datos en deciles es que el ingreso correspondiente a cualquier agregado dependerá de su tamaño, es decir, del número de unidades (hogares o personas); para contrarrestar el efecto del tamaño se ordenan las unidades de acuerdo con su ingreso, de menor a mayor, y se dividen en 10 estratos de igual tamaño, cada uno de ellos es un decil; de este modo el primer decil contiene al 10% más pobre de la población, el segundo al 10% que sigue y así sucesivamente, hasta llegar al décimo decil formado por los hogares o personas más adineradas representadas en la muestra.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En ocasiones, los cuadros de distribución del ingreso se presentan en quintiles, que se diferencian de los deciles únicamente en que cada uno de ellos contiene 20% de las observaciones. Así, el primer quintil está formado por la quinta parte de los hogares o las personas más pobres y el quinto por el 20% de los más adinerados representados en la muestra.

Si bien los deciles resuelven un problema estadístico, son transparentes respecto de los grupos sociales que los conforman. Mediante el estudio de las características de los hogares que los componen se sabe que, en el caso de México, en la escala más baja de la pirámide social (tres primeros deciles) predominan los hogares diseminados en el campo y en pequeños poblados. A pesar de que en promedio están formados por casi seis personas, cuentan con muy pequeñas cantidades de dinero para enfrentar los gastos cotidianos (entre poco menos de medio y uno y medio salarios mínimos), que completan con producción doméstica de autosubsistencia. En un mismo hogar es posible encontrar personas que se dedican a labores agrícolas en calidad de jornaleros, a la producción artesanal, a las actividades comerciales, a la venta de servicios menores y al servicio doméstico.

Los hogares clasificados entre el cuarto y séptimo deciles se localizan, sobre todo, en localidades de más de 2 500 habitantes y en promedio están constituidos por cinco personas. Con un magro ingreso, que en el mejor de los casos apenas supera dos y medio salarios mínimos y que no tiene un complemento significativo en la producción para autoconsumo, deben adquirir en el mercado todos los bienes necesarios para garantizar la reproducción biológica y social: alimentación, vivienda, vestuario, salud, educación, etc. La fuerza de trabajo de los hogares de estos sectores encuentra empleo en calidad de asalariados no agropecuarios, especialmente como trabajadores industriales, en los servicios personales y públicos (en los puestos más bajos de la organización estatal), como empleados domésticos, operadores de equipos de transportes, en las fuerzas armadas y como personal de protección y vigilancia; o bien, por “cuenta propia”, en el comercio establecido, vendiendo bienes y servicios en calidad de ambulantes.

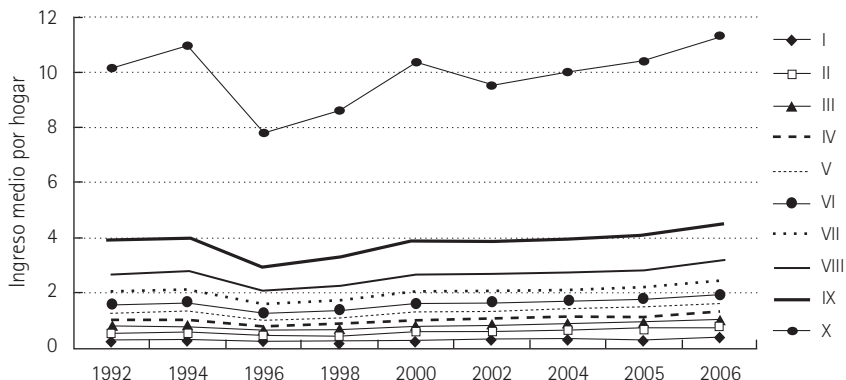
De manera muy laxa, los hogares de este estrato se podrían calificar como pertenecientes a la clase baja o media baja, que viven en pequeños pueblos o en las zonas marginadas de las principales ciudades y que, contando con muy escasos recursos monetarios, deben alimentar un número considerable de bocas. El trabajo que desempeñan cubre un rango amplio que va desde la venta ambulante de productos, prestación de servicios menores (plomeros, tejedores de bejucos, ropavejeros, etc.), hasta algunos trabajadores de la educación y artistas de poca calidad.

Los hogares de clase media se encuentran en el octavo y noveno deciles. Preferentemente habitan en zonas urbanas, sus ingresos ascienden a

una suma respetable, en comparación con el primero y segundo estratos (hasta cuatro y medio salarios mínimos); su tamaño está por debajo de la media nacional (sólo cuatro personas por hogar). Los miembros de estos grupos domésticos “se ganan la vida” realizando actividades por cuenta propia y asalariadas no agrícolas. En este estrato destacan los trabajos de cuello blanco, como oficinistas, comerciantes, vendedores y agentes de ventas, personal de control en las actividades fabriles y artesanales, servicios personales y servicios públicos, así como profesionistas y técnicos. También hay algunos trabajadores de cuello azul, relativamente bien remunerados, que laboran como operadores de equipo de transportes y trabajadores industriales. Es probable que éstos sean obreros especializados o bien trabajadores que han prestado sus servicios durante muchos años, de modo que tienen primas de antigüedad relativamente jugosas. También se encuentran miembros de las fuerzas armadas.

En el último decil están los hogares de la clase media alta. Son de tamaño reducido (3.5 personas en promedio) y un ingreso de casi 11 salarios mínimos, que seguramente les da una vida relativamente holgada, en lo económico. El ingreso es la retribución que perciben por su desempeño como empresarios y como asalariados no agropecuarios. En este estrato se encuentran profesionistas, ya sea que trabajen por cuenta propia o como asalariados; técnicos, trabajadores de la educación y artistas, funcionarios públicos, oficinistas y comerciantes, vendedores y agentes de ventas. Considerando en conjunto las características de este decil, resulta evidente que los profesionistas que están en él son aquellos que han alcanzado suficiente prestigio en su actividad independiente o bien altos puestos en las organizaciones en que prestan sus servicios; los funcionarios son quienes desempeñan los puestos más elevados; los comerciantes son los establecidos, que operan o laboran en empresas con volúmenes significativos de capital; los vendedores y agentes de ventas probablemente son los asociados a las grandes firmas, etc. (Cortés, 2000).

Este bosquejo de estratificación, útil para darle rostro a los deciles de ingreso, no contradice sino profundiza el que se elaboró en un estudio anterior (Cortés y Rubalcava, 1991: 45-93), basado en una serie de trabajos de investigación realizados por distintos autores y en los datos publicados de las ENIGH de 1977 y 1984. Análisis detallados de las características básicas de las ENIGH llevan a concluir que en estas encuestas no están representados los hogares realmente adinerados (Cortés y Rubalcava, 1994; Cortés, 2001; Leyva, 2005).



Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

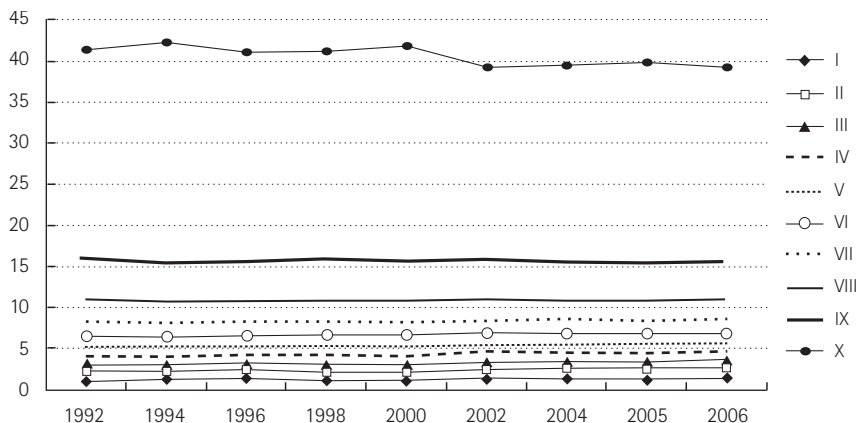
**Gráfica 2.2.** Ingreso medio per cápita según deciles (miles de pesos de agosto de 2006).

Para una buena comprensión de la desigualdad en la distribución del ingreso es conveniente empezar por los ingresos medios. En la gráfica 2.2 se presenta la evolución de los ingresos medios durante el periodo de análisis. Los rasgos que vale la pena destacar de esta gráfica son: 1] la distancia entre los ingresos medios del décimo decil respecto de los restantes; 2] su pronunciada reducción en 1996, que es el año posterior más cercano a la crisis de diciembre de 1994 del que se dispone de información;<sup>11</sup> 3] en sincronía con el aumento del PIBPC ya reseñado en la sección anterior, la recuperación del ingreso de todos los deciles hasta el año 2000, el estancamiento entre 2001 y 2003 y la recuperación en los años posteriores; 4] los ingresos medios tienden a superar los del año 1994 a partir de 2002 para los deciles inferiores, después de 2004 para los intermedios y sólo en 2006 para el superior, y 5] las fluctuaciones más pronunciadas se observan en los deciles superiores, especialmente el décimo y el noveno.

Los ingresos medios de los miembros de los hogares indican la cuantía de los recursos económicos de que disponen, información que es valiosa en sí misma y especialmente cuando están expresados (como es el caso) en

<sup>11</sup> La información de las ENIGH se recaba durante el tercer trimestre de cada año (julio, agosto y septiembre) y pregunta por los ingresos recibidos durante los últimos seis meses, por lo que no se registran las entradas que perciben los hogares en el mes de diciembre. Por tanto, la encuesta levantada en 1994 no muestra el efecto de la crisis que explotó en diciembre de ese año.





Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

**Gráfica 2.3.** Participación de los deciles en el ingreso total (porcentajes).

unidades monetarias de poder adquisitivo constante, pero no es útil para observar cómo se distribuye el pastel entre los 10 comensales.

Una manera sintética de informar a este respecto consiste en calcular la participación relativa de cada decil, es decir, valorar qué parte del ingreso total corresponde al primero, al segundo y así hasta el décimo decil. En lugar de presentar una tabla con nueve columnas (una para cada año en que el INEGI ha levantado encuestas) y 10 renglones (uno para cada decil), se optó por presentar la información en una gráfica.

La gráfica 2.3 muestra que la distribución del ingreso exhibe dos periodos bien marcados. El primero se extiende de 1992 al año 2000 y se caracteriza por fluctuaciones menores en la participación relativa de los deciles. El segundo comienza en el año 2002 y se extiende hasta el final, donde se observa una disminución notoria en la parte del pastel que se han llevado los hogares que perciben los más altos ingresos del país. Sin embargo, la escala de esta gráfica no es lo suficientemente fina como para hacer visibles los cambios acontecidos. Con el propósito de tener una idea más precisa de los cambios en el periodo, en el cuadro 2.2 se proporciona información adicional.

Entre el primer (1992-2000) y segundo (2002-2006) lapsos la participación porcentual media en el ingreso total de los deciles inferiores se eleva, mientras que los dos deciles superiores la reducen, pero de manera

**Cuadro 2.2.** Participación promedio de los deciles en el ingreso total

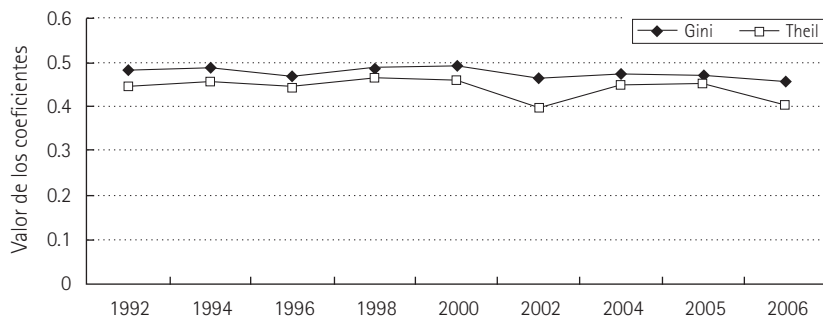
Deciles	1992-2000		2002-2006		Cambio porcentual
	Participación porcentual media	Coficiente de variación	Participación porcentual media	Coficiente de variación	2002-2006, respecto a 1992-2000
I	1.3	0.031	1.5	0.044	15.1
II	2.4	0.019	2.7	0.031	13.4
III	3.3	0.011	3.6	0.023	10.7
IV	4.2	0.008	4.6	0.017	9.5
V	5.3	0.008	5.6	0.014	6.0
VI	6.6	0.005	7.0	0.006	4.9
VII	8.4	0.004	8.6	0.001	2.1
VIII	11.0	0.004	11.1	0.008	1.0
IX	15.9	0.005	15.8	0.008	-0.4
X	41.6	0.004	39.5	0.006	-5.0

Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

mucho más marcada la del más alto. La variación de la parte del pastel que se llevó cada decil en estas dos fases es despreciable a juzgar por la gráfica 2.3, así como por los coeficientes de variación del cuadro 2.2.

Los valores absolutos de los cambios no son muy pronunciados, lo que avalaría la idea de que la distribución del ingreso no se ha modificado sensiblemente en los últimos 14 años. Sin embargo, la conclusión varía si se consideran los cambios relativos entre ambas fases. En efecto, cuando se pone la atención sobre las variaciones porcentuales que han experimentado las participaciones de los deciles se observa que: 1] los tres primeros deciles, los que incluyen a los hogares más pobres del país, gozaron de aumentos de 10 a 15% en su participación relativa, mientras que el décimo perdió 5%; 2] los cambios favorecieron sistemáticamente a los deciles inferiores contra los superiores y, 3] los aumentos o reducciones se ordenan de más a menos según la jerarquización de los deciles; la ganancia es mayor en los deciles inferiores y va decreciendo en la medida en que se pasa de los inferiores a los superiores; los deciles del extremo superior, el noveno y décimo, perdieron.

Estas regularidades permiten afirmar que a partir del año 2000, que marca el inicio del gobierno del presidente Fox, tuvo lugar una redistribu-



Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

**Gráfica 2.4.** Coeficientes de desigualdad en la distribución del ingreso total de los hogares.

ción pro pobre del ingreso,<sup>12</sup> es decir, a favor de los sectores sociales menos favorecidos del país que son aquellos que están en los deciles inferiores.

Los coeficientes de desigualdad de la gráfica 2.4<sup>13</sup> muestran de manera sintética que la desigualdad en la distribución del ingreso a partir del año 2000 es menos marcada que la que se observó de 1992 a 2000. Es bastante normal que los índices de desigualdad presenten fluctuaciones menores a lo largo del tiempo, especialmente cuando se utiliza el coeficiente de Gini, cuyo intervalo está estandarizado al recorrido de 0 a 1. Lo que se destaca en

<sup>12</sup> La expresión “redistribuciones pro pobre” es una forma de expresar las mayores ganancias relativas de los sectores sociales de la base de la pirámide, pero no es totalmente precisa, ya que redistribuir a favor de los pobres consistiría en extraer parte del ingreso de los no pobres y transferirlo a los pobres, pero con los datos disponibles no se puede saber si ello se debió o no a transferencias de ingresos. En los casos que se están examinando lo único que se sabe es que el reparto del producto favoreció más a los pobres que a los no pobres. En consecuencia, la expresión “redistribución pro pobre” debe entenderse como licencia lingüística.

<sup>13</sup> Se incluyeron dos coeficientes de desigualdad: el índice de Gini y el de Theil. El coeficiente de Gini, que es el más utilizado, fluctúa entre 0 y 1. El primero de estos valores indica que la distribución del ingreso es totalmente equitativa, mientras que el 1 corresponde a concentración total y absoluta. El índice de Theil es conceptualmente más complejo y no tiene límite superior fijo, aunque el valor cero corresponde al caso en que el ingreso está equidistribuido. Se ha evitado efectuar una descripción de los cambios entre pares de años y sólo se marcan tendencias porque los coeficientes, así como las participaciones relativas de los deciles en el ingreso total, varían en parte por fluctuaciones de azar.

la representación de esta gráfica es que a partir de 2000 muestra una tendencia a la baja, aunque el nivel de concentración sigue siendo elevado.

Para completar el cuadro relativo al nivel y la tendencia de la desigualdad en México, se calculó la relación entre los ingresos medios del décimo y primer deciles (cuadro 2.3).

En el lapso de 1992 a 2000 el promedio fue de 32 y a partir del año 2002 en adelante alcanzó casi 27 (26.7). Estas cifras indican que en el primer periodo el ingreso del hogar típico del décimo decil era 32 veces el del hogar medio del primero y que descendió a 27 en el segundo. Este mismo resultado puede leerse como que en la primera fase era necesario juntar los ingresos de 32 hogares del primer decil para igualar el ingreso de uno del décimo, y que en la segunda había que juntar 27, es decir, cinco menos.

La participación relativa de los deciles en el ingreso total, los coeficientes de desigualdad y la relación entre los ingresos medios de 10% de los hogares más ricos, para los cuales se registró información en la muestra, en comparación con el 10% más pobre, llevan a concluir que el siglo XXI inició con un descenso de la desigualdad en la distribución del ingreso, originado por un aumento en la participación relativa de los sectores más pobres de la sociedad. Sin embargo, hay que tener la precaución de evitar concluir que los sectores más desfavorecidos de la población han mejorado sus ingresos absolutos. El conjunto de medidas que se presentan en las gráficas 2.3 y 2.4 y en los cuadros 2.2 y 2.3 sólo informan sobre cómo se ha repartido el ingreso y, por tanto, no dicen absolutamente nada sobre el nivel o el comportamiento del volumen de ingresos percibidos en los hogares del país. Para completar el panorama es conveniente recordar (véase la gráfica 2.2 y el cuadro A-2.1 del Anexo) que los ingresos medios del primero al séptimo deciles recuperan sólo hasta el año 2002 el nivel que habían alcanzado en 1994, el noveno en 2005 y el décimo en 2006.

A los hogares mexicanos les tomó casi 10 años volver a los niveles de vida de los años previos a la crisis de 1994-1995. En el año 2006 todos los deciles ostentan ingresos medios superiores a los que tuvieron en 1994,

**Cuadro 2.3.** Relación de los ingresos medios del décimo y del primer deciles

1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
31.0	30.6	30.0	34.1	34.3	26.0	27.1	29.0	24.8

Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

pero la desigualdad en la distribución del ingreso decreció a partir del año 2000, por el aumento en la participación relativa de los hogares con menos recursos económicos y la consiguiente caída en la parte del pastel que fue a parar a manos de los sectores más adinerados.

La identificación de los procesos socioeconómicos y políticos acaecidos durante el periodo de análisis y sus expresiones en las zonas rurales y urbanas, que ayudaría a explicar las tendencias reseñadas, queda fuera del propósito de este trabajo.<sup>14</sup>

En la siguiente sección se presentan las principales características de la evolución de la pobreza. Como telón de fondo se tiene el lento crecimiento del PIBPC y las fases que se han señalado en la distribución del ingreso.

### EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Hay dos aproximaciones básicas para medir la pobreza: una consiste en establecer líneas de pobreza contra las cuales se compara alguna medida de los recursos monetarios de los hogares; aquellos que poseen una cantidad inferior a la línea se clasifican como pobres y los que quedan por encima como no pobres. El otro método, necesidades básicas insatisfechas (NBI), se construye con base en la satisfacción o insatisfacción de algunas necesidades consideradas básicas, entre las cuales se encuentran la alimentación, la calidad y cantidad de la vivienda, los servicios con que cuenta la vivienda, el acceso a la salud y a la seguridad social, etc. Los hogares se clasifican en pobres o no pobres de acuerdo con las carencias en la satisfacción de dichas necesidades.<sup>15</sup>

Hasta ahora la medición de la incidencia de la pobreza, a cargo del Coneval, ha seguido el método elaborado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2002). Dicho método consiste en comparar el ingreso per cápita de los hogares contra el costo de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL, valorada en 1992 (INEGI-CEPAL, 1993). El cálculo oficial ofrece tres mediciones de la pobreza, llamadas “alimentaria”, “de capacidades” y “de patrimonio”. Para calcular la incidencia de la primera se usa como línea

<sup>14</sup> El lector interesado en profundizar en este tema debe consultar el trabajo de Hernández Laos (2008).

<sup>15</sup> A partir de 2008, el Coneval debe proceder a elaborar una medición multidimensional de la pobreza de acuerdo con La Ley General de Desarrollo Social, promulgada el 20 de enero de 2004 y puesta en operación en enero de 2006, fecha en que la Secretaría de Desarrollo Social dio a conocer el reglamento de la ley.

la canasta alimentaria, mientras que para la segunda se calcula una nueva línea, agregando a la canasta alimentaria el costo de la salud y la educación; la tercera línea, la de patrimonio, incorpora no sólo el valor de la alimentación, la salud y la educación, sino también el costo de la vivienda, el transporte público y el vestido.<sup>16</sup>

La definición de los niveles más extremos de pobreza (calificada como pobreza LP1 por el CTMP), etiquetada como pobreza alimentaria por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), califica como “pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria” (CTMP, 2002: 66). La línea LP2 la definió el CTMP como aquella que toma en cuenta que “el ser humano para vivir en sociedad, necesita satisfacer otras necesidades además de las alimentarias: por ejemplo, debe vestirse, tener un lugar donde vivir y guarecerse de las inclemencias del tiempo, transportarse para desempeñar diversas actividades económicas y sociales, estar saludable, procurarse conocimientos para integrarse plenamente a la sociedad, así como proveer capital humano para su descendencia” (CTMP, 2002: 66-67). Con base en esta línea, la Sedesol definió la pobreza de patrimonio, categoría que caracteriza a todos los hogares cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta de bienes alimenticios, pagar la salud, educación, vivienda, vestido y transporte público. La tercera línea propuesta por el CTMP, que consideraba todos los bienes y servicios para una vida plena en una sociedad moderna de fines del siglo xx, no fue considerada por la Sedesol y en su lugar intercaló, entre la alimentaria y la de patrimonio, la de capacidades, que considera no sólo los gastos en alimentación, sino también los de salud y educación y definió a los pobres de capacidades como aquellos que no tienen ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios contenidos en dicha línea (Cortés, 2005a).

Las definiciones de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, adoptadas en la medición oficial de la pobreza en México, comparten la característica de ser contrafactuales en la medida en que clasifican como pobres, según la correspondiente definición, a los hogares que no tienen los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados en cada una de ellas, aunque dedicaran todo su ingreso nada más que a su adquisición; por ejemplo, los pobres alimentarios serían aquellos hogares o

<sup>16</sup> La línea de capacidades resulta de dividir el valor de la canasta alimentaria entre la proporción que representa el gasto en alimentos de la suma de los gastos en alimentos, salud y educación; y la de patrimonio se obtiene de dividir ese mismo valor entre el gasto en alimentos, salud, educación, vivienda, vestidos y transporte público.

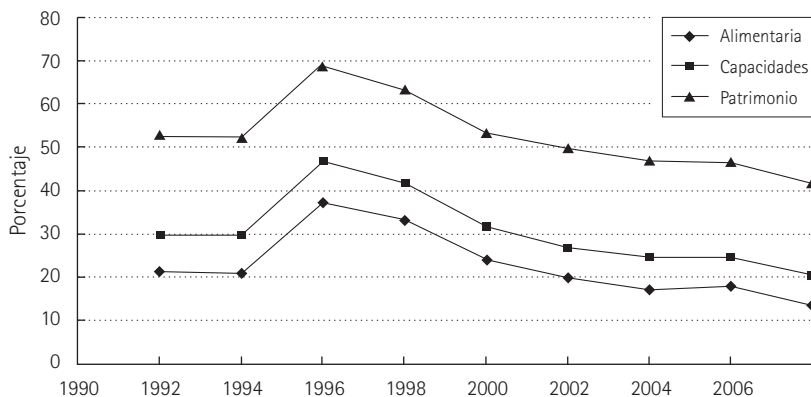
personas cuyos ingresos no serían suficientes para comprar los alimentos crudos de la canasta alimentaria, aunque gastaran todo su ingreso nada más que en esos bienes. Son contrafactuales porque sería insensato sostener o pensar que todo el gasto de los pobres sólo se dirige a la compra de alimentos crudos, limitados además a los incluidos en la canasta, como si transitaran por las calles desnudos, descalzos, no necesitasen transportarse, etc. Pero estas mediciones son útiles para graduar la intensidad de la pobreza, por una parte, y para delimitar segmentos poblacionales que, de acuerdo con la legalidad existente, tienen el derecho a demandar del Estado la provisión de los bienes y servicios necesarios para desempeñarse en sociedad.

Desde el punto de vista de la teoría económica se suele abogar por usar el consumo y no el ingreso como medida de los recursos, debido a que el primero es una mejor aproximación al ingreso permanente. Esta discusión, si bien es de importancia en el plano conceptual y muy atingente en las economías desarrolladas, pierde relevancia en México, en la medida en que en la base de la pirámide social ingreso y gasto tienden a coincidir, pues la capacidad de ahorro y acumulación en esos sectores es prácticamente nula (De la Torre, 2005).

La gráfica 2.5 muestra que los perfiles de las tres curvas de pobreza son bastante parecidas.<sup>17</sup> Entre los años 1992 y 1994 ninguna de las mediciones experimentó cambios importantes. Sin embargo, a raíz de la crisis económica provocada por el “error de diciembre” de 1994, la pobreza explotó en el país: las medidas alcanzaron casi 70%, poco más de 45% y arriba de 35% para patrimonio, capacidades y alimentaria, respectivamente. En 1998 empieza una tendencia sostenida a la reducción de la incidencia de la pobreza, de modo que en el año 2002, es decir, ocho años después del quebranto económico, México volvía a alcanzar los niveles de 1992-1994. La tendencia a la disminución de la pobreza continuó durante el sexenio del presidente Vicente Fox, confirmando la tendencia a la reducción de la incidencia de la pobreza observada a partir de 1998.

Una mirada global a la gráfica 2.5 (y también a la información del cuadro A-2.3 del Anexo) muestra que los resultados de la evolución de la pobreza en México distan de ser alentadores, a lo largo de casi 15 años y a pesar de los esfuerzos hechos por la política social, la reducción de la po-

<sup>17</sup> En esta gráfica se eliminó el dato del año 2005 con el propósito de que el lector pueda formarse una mejor idea de las tendencias. En todo caso, la inclusión del dato de ese año no modifica las regularidades —como se observa en la gráfica 2.6—, además de que sí se incluye en la información del cuadro A-2.2 del Anexo.



Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2006.

**Gráfica 2.5.** Evolución de la incidencia de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

breza ha sido del orden de 7.4, 9.3 y 9.8 puntos porcentuales en la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, respectivamente.

El análisis detallado de las tendencias reseñadas excede con mucho los límites de este trabajo y dan pie para realizar investigaciones más precisas que distinguan la dinámica económica, los procesos sociales que se han observado en las zonas rurales y urbanas, y la distribución del producto entre los distintos sectores sociales que están enmascarados por los deciles. Si se dispusiese de información apropiada, el lente del análisis se podría magnificar para examinar las tendencias económicas regionales y estatales, así como la participación de los estratos sociales en los productos de la actividad económica. Lamentablemente, aún no se cuenta con información estadística que permita realizar estos estudios, como tampoco existen datos que hagan posible estudiar la condición de pobreza de un mismo hogar a lo largo del tiempo. Una excepción es la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (ENVIH), que por el momento ha realizado dos tomas: una en 2002 y la otra en 2005.

#### CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA

En la introducción se señaló que el PIBPC se puede entender como la parte del producto que correspondería a cada quien en caso de que la distribución del PIB fuese absolutamente igualitaria. También se suele concebir



como una medida del esfuerzo productivo del país, descontando el efecto del crecimiento de la población. Por otra parte, la desigualdad observada en la distribución del ingreso muestra cómo se repartió el fruto del esfuerzo productivo. Se ha señalado que la incidencia de la pobreza depende del tamaño del pastel (PIB) y de la manera como se reparte (desigualdad). La evolución de la pobreza depende de la resultante de las variaciones en el producto (aumentos o reducciones) y de los cambios (a favor o en contra de los pobres) en la distribución del ingreso.

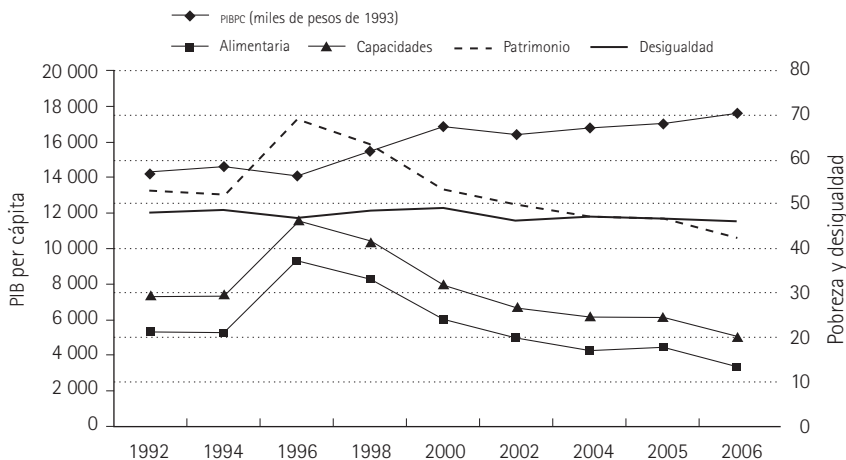
Desde el punto de vista conceptual, el análisis de la evolución de la pobreza es prístino; sin embargo, es empañado por el hecho —tratado en el apartado anterior— de que los datos provenientes de las ENIGH no incluyen los ingresos de los hogares más ricos del país.<sup>18</sup> Ello se debe a que el tamaño de la muestra no es lo suficientemente grande para representar fracciones pequeñas de la población (la clase de los ricos) y a problemas en los operativos de terreno, como serían el rechazo y la inaccesibilidad (Cortés, 2001). Este sesgo no permite conocer los ingresos de la mayor parte de los propietarios de los activos productivos, de modo que la distribución del ingreso no es del pastel completo sino de una parte. Las estimaciones evalúan el tamaño del faltante en alrededor de 60% del ingreso registrado en los hogares, según la Cuenta de los Hogares del Sistema Institucional de Cuentas Nacionales (Hernández Laos, 2008: 22).

La gráfica 2.6 muestra las tendencias del PIBPC, de la desigualdad en la distribución del ingreso y de las tres medidas de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonio) en México, durante el periodo 1992-2006, sólo para los años en que se han levantado las ENIGH.

Al examinar la evolución del PIBPC se identificaron tres fases, que coincidieron con los sexenios de los presidentes Salinas, Zedillo y Fox: 1] estabilidad entre 1992 y 1994, 2] crisis y recuperación de 1995 a 2000, 3] decrecimiento, de 2001 a 2003, y recuperación a partir de 2004 hasta 2006.

<sup>18</sup> Hay buenas razones para sospechar que la distribución del ingreso también está truncada por la izquierda, es decir, que subreporta a los más pobres del país: a los monolingües que no hablan español, que suelen habitar en lugares de difícil acceso y que, además, son excluidos de los programas sociales por masivos que sean, como es el caso del programa Oportunidades.

El truncamiento y el subreporte en los ingresos y los gastos en encuestas de presupuestos familiares no son exclusivos de la ENIGH, muy por el contrario, suelen ser comunes a las “Household Budget Surveys” (Cornia, Addison y Kiiski, 2004: 31).



Fuentes: pobreza: Coneval y cálculos propios de la desigualdad en la distribución del ingreso, con datos provenientes de las ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006. PIB: INEGI, consulta interactiva, 1995 y 2005. Población de 1995 y 2005: cifras provenientes de los censos de población INEGI, ajustadas por población en viviendas desocupadas. Años intercensales: interpolaciones propias. Las cifras de 2006 y 2007 son estimaciones del Conapo.

**Gráfica 2.6.** Evolución del PIB per cápita, de la desigualdad y de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Entre 1992 y 1994 las tres mediciones de pobreza se mantuvieron en el mismo rango debido al efecto combinado del leve crecimiento del PIBPC, que presiona la pobreza a la baja, contrarrestado por un ligero aumento de la desigualdad (los sectores sociales más acomodados se apropiaron de la mayor disponibilidad de bienes y servicios).

La pronunciada crisis económica de 1994 se reflejó en 1996 en un PIBPC inferior al de 1994.<sup>19</sup> Por otra parte, la desigualdad experimentó una leve reducción. Con el impulso del efecto ingreso, la pobreza se elevó a los más altos niveles del periodo. La contracción de la economía fue de tal magnitud que cayeron los ingresos de todos los deciles. Sin embargo, la reducción fue mayor en los deciles superiores que en los inferiores, lo que se tradujo en un proceso de equidad por empobrecimiento (Cortés y Rubalcava, 1991).

<sup>19</sup> La profundidad de la crisis se aprecia en su justa medida en la gráfica 2.1. En la gráfica 2.6 no se reporta el PIBPC de 1995, cuyo valor permite mostrar el tamaño de la crisis. El dato de 1996 incluye el inicio de la recuperación.

A partir de 1998 y hasta el año 2000 México gozó de un periodo de recuperación económica (debido al repunte de la economía de Estados Unidos, al apoyo del gobierno de ese país y a los préstamos otorgados por los organismos internacionales) y de estabilidad en la concentración del ingreso; el comportamiento de ambas fuerzas se expresó en una rápida disminución en los niveles de pobreza. Es un periodo en que primó el efecto crecimiento sobre la desigualdad.

De 2001 a 2003 la economía del país entró en una fase de decrecimiento económico moderado y a partir de 2004 comenzó un periodo de recuperación cuya tasa más alta fue la de 2006 (3.7% anual). La gráfica 2.6 muestra que en 2002 se redujo el PIBPC con respecto al año 2000, pero la pobreza disminuyó. Este hecho desató la crítica contra la confiabilidad y la validez de la información de la ENIGH, crítica que se dirigió a los cambios en los cuestionarios y el diseño de muestreo. Los estudios pormenorizados sobre el “efecto cuestionario” (Cortés, 2005b) y el “diseño de muestra” (Aparicio y Cortés, 2005: 380-412) concluyeron que las modificaciones realizadas no afectaron la medición de la incidencia de la pobreza.

El descenso de la desigualdad en la distribución del ingreso en el año 2002 con respecto al 2000 se originó porque los ingresos medios de los ocho primeros deciles experimentaron alzas, siendo más pronunciadas las ganancias de los sectores sociales de los deciles inferiores, el noveno no sufrió modificaciones y el décimo tuvo una reducción marcada. La declinación de la pobreza de 2002 con respecto a 2000 es la resultante de dos fuerzas opuestas. Una es la que tiende a aumentarla impulsada por el deslizamiento del PIBPC y la otra, la redistribución pro pobre, que opera en el sentido de reducirla. En síntesis, entre 2000 y 2002 la pobreza sigue la tendencia decreciente iniciada en 1998 debido a que predominó el efecto distribución sobre el efecto ingreso, a diferencia de lo que había acontecido en la década de los noventa, en que prevaleció el segundo sobre el primero.

En lo que resta del periodo la tendencia descendente en la incidencia de la pobreza se explica por una combinación reforzada de ambos tipos de efectos. El PIBPC creció (al compás de la recuperación de la economía de Estados Unidos) y la desigualdad, en términos generales, siguió disminuyendo por ampliaciones en la participación relativa de los deciles inferiores de la distribución de ingreso.

El cuadro 2.4 presenta, a manera de síntesis, los resultados de aplicar la ecuación de descomposición de Datt y Ravallion (1992), obteniendo así

**Cuadro 2.4.** Descomposición del cambio en la incidencia de la pobreza: efectos ingreso y distribución (porcentajes)

Años y líneas de pobreza	Incidencia de la pobreza año 0	Incidencia de la pobreza año 1	Variación de la incidencia de la pobreza entre los años 0 y 1	Componente		Residuo
				ingreso	distribución	
<b>1992-1994</b>						
Pobreza alimentaria	21.38	21.17	-0.21	-1.28	0.83	0.25
Pobreza de capacidades	29.66	29.95	0.29	-2.49	1.15	1.63
Pobreza de patrimonio	53.09	52.38	-0.72	-2.44	0.30	1.42
<b>1994-1996</b>						
Pobreza alimentaria	21.17	37.39	16.21	18.76	2.72	-5.26
Pobreza de capacidades	29.95	46.86	16.91	19.12	1.83	-4.03
Pobreza de patrimonio	52.38	69.00	16.63	17.45	1.96	-2.78
<b>1996-2000</b>						
Pobreza alimentaria	37.39	24.13	-13.26	-15.24	-2.39	4.37
Pobreza de capacidades	46.86	31.75	-15.11	-16.87	-3.44	5.20
Pobreza de patrimonio	69.00	53.61	-15.40	-16.52	-2.58	3.70
<b>2000-2006</b>						
Pobreza alimentaria	24.13	13.77	-10.37	-5.11	-6.22	0.96
Pobreza de capacidades	31.75	20.66	-11.09	-5.59	-6.39	0.89
Pobreza de patrimonio	53.61	42.62	-10.98	-6.89	-4.19	0.09

Referencia: Datt y Ravallion, 1992.

Fuente: estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992, 1994, 1996, 2000 y 2006.

una estimación del aporte de los efectos ingresos y desigualdad al cambio en la incidencia de la pobreza.

En el bienio 1992-1994 la pobreza tendió a reducirse por el crecimiento en el ingreso y a aumentar por la mayor concentración; por ejemplo, la reducción de 0.21 puntos porcentuales en la pobreza alimentaria se debió a una caída de 1.28 por crecimiento del ingreso y a un aumento de 0.83 por la mayor desigualdad.<sup>20</sup>

La pobreza creció de 1994 a 1996 impulsada por la crisis de 1994-1995, que indujo una violenta reducción de los ingresos. Así, por ejemplo, la pobreza de patrimonio se elevó en 16.63 puntos porcentuales y el efecto del ingreso fue de 17.45, que se compensó parcialmente por el efecto negativo del residuo.<sup>21</sup> Entre 1996 y el año 2000 se redujo sistemáticamente junto con el crecimiento de los ingresos de los hogares.

Entre 2000 y 2006 la pobreza disminuyó impulsada por el crecimiento económico y la mayor participación de los sectores bajos de la sociedad. La descomposición cuantifica lo que ya se sabía del análisis de las gráficas y los cuadros: en la década de los noventa predominó el efecto ingreso y en los años ya transcurridos de la década del año 2000 se han combinado los efectos ingreso y distribución.

Queda fuera de los alcances de este trabajo el estudio de los factores que indujeron cambios en la distribución del ingreso por “redistribuciones pro pobres”. Sin embargo, parece pertinente puntualizar que la explicación oficial sostiene que la pobreza se redujo por aumentos en los salarios reales, debido principalmente a la estabilidad en los precios, al éxito de la política social focalizada y las remesas provenientes del extranjero, sobre todo del vecino del norte (Székely y Rascón, 2005: 345-352; Sedesol, 2005). Sin embargo, los estudios realizados con base en las ENIGH arrojan dudas respecto de que sea fruto de las remesas y la política social (Cortés, 2005c; Cortés *et al.*, 2007) y confirma el papel de los salarios reales. Una explicación alternativa destaca la función que desempeñó el aumento de la participación económica en los hogares pobres, especialmente de los jornaleros agrícolas, de los peones de la construcción, del servicio domés-

<sup>20</sup> Toda descomposición “en diferencias finitas” identifica los efectos principales de cada término más una interacción; es ésta la que origina el residuo.

<sup>21</sup> La leve reducción de la desigualdad que registró el índice de Gini y la mayor caída de la participación porcentual del décimo decil en relación con los restantes no se refleja en el efecto distribución, sino por medio del residuo que revela la interacción entre los efectos de ambos componentes.

tico, etc., en respuesta a los cambios estructurales y en defensa de sus precarias condiciones de vida (Cortés, 2008; Verdusco, 2007: 342-361). Profundizar en los factores subyacentes que dan cuenta de las tendencias observadas es un campo abierto para la investigación a corto y mediano plazos.

## DISCUSIÓN FINAL

A lo largo de este trabajo se ha presentado una descripción de las principales tendencias del crecimiento económico (medido por el PIBPC), y la distribución del ingreso y la pobreza en el México de la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo. Se ha argumentado que las variaciones experimentadas por la pobreza en los últimos 10 años del siglo xx estuvo relacionada, en lo fundamental, con las fluctuaciones de la economía: alza pronunciada debido a la crisis que explotó en diciembre de 1994 y posterior recuperación con el crecimiento sostenido del PIBPC en los años subsiguientes. En lo que va de la primera década del siglo XXI la reducción de la incidencia de la pobreza tuvo su origen tanto en el crecimiento económico como en la reducción de la desigualdad, producto, esta última, del aumento en los ingresos reales de los cuatro deciles inferiores en una proporción mayor que los restantes.

El “crecimiento” y la “desigualdad” son determinantes próximos de la incidencia de la pobreza: a mayor crecimiento menor pobreza y a menor desigualdad menor pobreza.<sup>22</sup> Además, estas relaciones son fácilmente comprensibles y se cuantifican, como se ha visto, mediante descomposiciones algebraicas. Al efecto de las condicionantes próximas de la pobreza habría que agregar el efecto indirecto que surge de la relación entre crecimiento y desigualdad. Si la relación fuese, por ejemplo, que a menor (mayor) desigualdad mayor (menor) crecimiento, entonces la pobreza por ingreso debería disminuir (aumentar) como consecuencia de los mayores (menores) ingresos en manos de los pobres.

<sup>22</sup> La reducción de la pobreza debida al crecimiento económico es mayor en la medida que menor es la desigualdad: “Cuando la desigualdad inicial de los activos es alta y los beneficios económicos se encuentran en pocos grupos, la elasticidad de reducción de la pobreza con el crecimiento económico es baja. Tal crecimiento no llega a los pequeños empresarios ni pequeños propietarios y crea pocos empleos para los trabajadores no calificados” (Cornia *et al.*, 2004: 4).

En la actualidad hay una vívida discusión en torno a la relación entre desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico. El punto de partida se encuentra en el modelo de Kuznets (1965), autor que llega a la conclusión de que la relación entre ingreso per cápita y desigualdad sigue la forma de una U invertida: a bajos niveles de ingreso corresponden niveles reducidos de desigualdad; en los intermedios aumenta y cuando el ingreso per cápita alcanza valores elevados vuelve a disminuir.<sup>23</sup> Con base en esta regularidad se ha sostenido la tesis del goteo: la desigualdad en la distribución del ingreso se reducirá en la medida en que los países tomen el sendero del crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, el mismo Kuznets anticipa los riesgos de aplicar su modelo a contextos sociales distintos a los que él estudió (Estados Unidos, Inglaterra y Alemania):

Existe peligro en las analogías simples; en argumentar que dado que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa Occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. ... Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares, son indispensables para los países ahora subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más "seguros", ya sea a través de la fuga de capitales o bienes raíces; y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico (Kuznets, 1965: 289).

Los análisis realizados con datos de secciones cruzadas (es decir, con mediciones de ingreso y desigualdad simultáneos para varios países, en los años sesenta y setenta) mostraron una y otra vez la validez empírica de la U

<sup>23</sup> Por la naturaleza de este texto, únicamente se presenta la conclusión del argumento de Kuznets. El modelo incorpora las condiciones iniciales (dotación de factores productivos) en dos sectores de la economía (agrícola e industrial) y considera los procesos económicos que se desencadenan por la migración rural urbana. Este modelo lo modificó Lydall (1979), sin alterar las conclusiones finales, y lo extendió para considerar un sector tradicional y otro moderno, donde ambos pueden estar localizados tanto en zonas rurales como urbanas.

invertida. Sin embargo, Sundrum (1990) desmonta la validez de estos estudios al señalar que la relación observada entre el ingreso per cápita y la desigualdad es ilusoria, ya que se origina en que por esos años los países asiáticos tenían los más bajos niveles de desigualdad y de ingreso per cápita, los países de América Latina se caracterizaban por alta desigualdad e ingresos medios y los países desarrollados exhibían los más altos niveles de ingresos per cápita y baja concentración. Una vez que refuta la validez empírica de la “ley” de Kuznets con datos sincrónicos, vuelca la atención sobre los estudios realizados con datos a lo largo del tiempo (Sundrum, 1990: 80-85) y, al no observar relación entre ambas variables, concluye que la desigualdad no está afectada por el crecimiento económico, sino que está influida por factores más profundos que cambian con lentitud, a menos que haya revoluciones, por lo que tiende a mantenerse estable por largos periodos (Sundrum, 1990: 86).

A partir de ciertas regularidades empíricas, estudios recientes —basados en información de impuestos de más de veinte países— han planteado la hipótesis, que coincide con el planteamiento de Sundrum, de que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse en periodos de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras, debido a que en esos casos suele decaer la participación relativa de los ingresos del capital (Piketty, 2007: 8-12).

Bourguignon (2004) llega a las mismas conclusiones respecto de la relación entre crecimiento y desigualdad: U invertida si los datos son sincrónicos y ausencia de asociación si son diacrónicos; pero con base en este último resultado sostiene, a diferencia de Sundrum, que ello no significa que la desigualdad no tenga efecto sobre el crecimiento, sino que la forma como se relacionan es específica a cada país. En dicha relación pueden incidir procesos sociales y demográficos (neutralizándola o potenciándola), por ejemplo, migraciones, alteraciones en las tasas de fecundidad de los pobres o del comportamiento de los pobres ante choques exógenos, por lo que para llegar a conclusiones bien sustentadas sería necesario realizar estudios más profundos, considerando los casos nacionales, neutralizando el efecto de las variables que intervienen (Bourguignon, 2004: 13 y 14).

El modelo de Kuznets supone que la desigualdad en la distribución del ingreso en las etapas intermedias es necesaria para aumentar el ahorro y financiar la inversión. Sin embargo, actualmente la perspectiva dominante entre los economistas es que altos niveles de desigualdad inhiben el crecimiento económico. Aún más, se ha puesto en duda la perspectiva de que la



concentración del ingreso sea neutral o buena para el desarrollo<sup>24</sup> (Benabou, 1996; Aghnion *et al.*, 1999) y se han destacado los efectos negativos de los altos niveles de desigualdad horizontal sobre el crecimiento económico (Nafziger *et al.*, 2000).

Los mecanismos que podrían explicar porqué la redistribución progresiva del ingreso puede alentar la actividad económica serían: 1] la redistribución del capital —entendido no sólo como capital físico o financiero, sino también como capital humano a favor de los pobres o de los que tienen acceso restringido a los mercados de capitales— podría aumentar la eficiencia, la inversión y, por tanto, el crecimiento, y 2] demasiada desigualdad en una democracia lleva a más concentración y menos acumulación de capital, además de que produce tensión social (Bourguignon, 2004: 15).

El Banco Mundial también concuerda con la idea de que combatir la desigualdad en la distribución del ingreso es necesario para el crecimiento económico:

Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse y plantear la siguiente pregunta: ¿por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque son temas relacionados son diferentes. Por lo tanto la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso a mayor desigualdad mayor pobreza, aún más, mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza; el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento (Ferranti *et al.*, 2003: 10-11).

Los mecanismos de la relación causal entre desigualdad y crecimiento establecida por el Banco Mundial son: 1] mercados imperfectos de crédito o seguros que impiden que los ricos presten a los pobres (en este caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión y refuerza la desigualdad porque las tasas de renta-

<sup>24</sup> Desde la perspectiva de la ciencia política, Huntington (1968) ha planteado que los regímenes autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, porque pueden concentrar más recursos en la inversión. Pero, Przeworski *et al.* (2000) sostienen que no hay relación entre autoritarismo (por oposición a la democracia) y crecimiento económico. Si bien es cierto que los regímenes autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es menor.

bilidad serían más altas para ricos que para pobres), y 2] la concentración de la riqueza y del poder en manos de las élites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias más beneficiosas para ellas que para los demás miembros de la sociedad (Ferranti *et al.*, 2003: 14-18 y 171-189; Przeworski y Curvale, 2008: 3).<sup>25</sup>

En fin, la idea de que la concentración del ingreso alienta el desarrollo —que se basa en el supuesto de que la propensión al ahorro es mayor en los ingresos altos que en los bajos—, que gozó de amplia popularidad en el pasado, ha estado en el centro del debate en los últimos años. Hoy por hoy ha sido desafiada por una nueva concepción que, sustentada en un apreciable soporte empírico cuya mayor parte se basa en encuestas de hogares, plantea por el contrario que menores niveles de desigualdad tienden a inducir mayor crecimiento (y por tanto menor pobreza).

Sin embargo, la discusión “teórica” parece ir por un lado y la base empírica por otro. Los datos, como es bien sabido, están truncados; no se observan los ingresos de los sectores sociales ubicados en la cúspide de la pirámide (Cortés y Rubalcava, 1994; Cortés 2001; Piketty, 2007: 1-2) —lo que ha llevado a Atkinson y Piketty (2007) a analizar la información de impuestos—, de modo que una reducción en un índice de desigualdad (desigualdad medida) no necesariamente significa una disminución de la desigualdad real. Por ejemplo, podría tener lugar un aumento en la desigualdad debido a la concentración del ingreso en favor de los “ricos”, combinada con una reducción en la desigualdad de los restantes sectores sociales. Como las encuestas no registran los ingresos de los primeros, sino sólo del resto de los estratos, estaríamos frente a la situación paradójica de que la desigualdad *medida* disminuyó y la *real* aumentó. Además de este problema de medición, debe notarse que los argumentos teóricos suponen que

<sup>25</sup> Tal vez la hipótesis de Brachet (en el capítulo 5 de este volumen), que establece la existencia de una relación entre poder y desigualdad social (incluida la desigualdad en la distribución del ingreso), pacto de dominación, ayudaría a entender por qué la evidencia empírica no ha dado soporte ni ha ayudado a entender los motivos por los que en México, así como en otros países de América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso no sólo es elevada, sino que además no se ha modificado de manera sustancial en los años recientes, independientemente de la tasa de crecimiento. De acuerdo con estas ideas, si una sociedad no ha experimentado cambios en el pacto de dominación no sería esperable que disminuyera la desigualdad. El análisis político combinado con el económico podrían ayudar a entender si la reducción de la desigualdad a partir del año 2000 corresponde con un cambio coyuntural o con uno de mayor profundidad.

los sectores sociales que poseen la propiedad de los activos productivos son actores centrales en el proceso de desarrollo, y justamente son éstos los que están mayoritariamente ausentes en las encuestas de hogares.

Las consideraciones anteriores ponen en tela de juicio la validez de la relación entre crecimiento y desigualdad en general, al señalar el desfase entre las elucubraciones teóricas y la base empírica que la sostiene. Sin embargo, en lo que se refiere particularmente al caso de México, Hernández Laos y Parás (1988), con base en un modelo de experimentación numérica, mostraron que una redistribución del ingreso pro pobre no sólo disminuye la pobreza, sino también acelera el crecimiento económico. Hernández Laos (2008) reeditó el estudio con la matriz de insumo producto del año 2000 —cubriendo así la fase en que México aplicó la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington, incluida la apertura de su economía al comercio internacional, a diferencia del estudio previo que realizó cuando predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno— y concluye que:

... una redistribución del ingreso como la registrada en la economía mexicana a partir del año 2000 podría disparar un proceso gradual de mediano y largo plazos, en el cual se viese alterado *marginalmente* el vector de consumo final a favor de una estructura productiva más orientada a satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de los hogares pobres, que a la vez genera un mayor nivel de empleo agropecuario —lo que en el margen podría acrecentar la demanda de mano de obra con poca y mediana calificación— y todo ello con menores requerimientos de capital fijo, todo lo cual puede incidir en un mejoramiento *marginal* en la tasa de crecimiento de la economía y en la propia distribución del ingreso. En el mediano plazo se tendrían efectos favorables sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, en un “círculo virtuoso” que coadyuvaría con la política social a un abatimiento más significativo de la pobreza en México (Hernández Laos, 2008: 54).

Bourguignon (2004) presenta un ejercicio con datos de pobreza alimentaria en México, el cual muestra que una reducción de la desigualdad equivalente a una décima de puntos del índice de Gini abatiría la pobreza en 15 puntos porcentuales en 10 años; mientras que si el país creciera a 3% anual le tomaría 30 años para lograr este mismo resultado. Probablemente el tiempo requerido para alcanzar una incidencia de 5% de la pobreza alimentaria sería menor a 10 años si se tomara en cuenta el efecto indirecto de

la reducción de la desigualdad sobre la pobreza mediante el crecimiento económico (Bourguignon, 2004: 8-9).

Investigaciones recientes en México han mostrado que la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en todo el país tuvo su origen primordialmente en el sector rural, al impulso de los aumentos en la productividad en los cultivos de temporal (maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz), en los niveles de ocupación y el alza de los salarios reales (Hernández Laos, 2008: 23-38). Información parcial, a falta de censo agrícola, estaría indicando que la agricultura multinacional exportadora impulsa cultivos muy rentables (frutas, hortalizas y flores), pero sólo para un número reducido de empresarios que emplean tecnología avanzada y capital (Giarraca, 2001). La mayor necesidad de mano de obra se combina con la escasez de oferta como resultado de los flujos migratorios que a lo largo de muchos años han nutrido a las zonas urbanas del propio país y a Estados Unidos. Este conjunto de tendencias pareciera apuntar a que el proceso de transformación económica ha inducido una tendencia a la disminución de la desigualdad entre 2000 y 2006.

En el nivel microsocia, los hogares de los pequeños productores desplazan parte de su fuerza de trabajo a otras actividades económicas (en 1992, 12.9% de los hogares obtenía una proporción de 25% o menos de su ingreso monetario en actividades de origen agrícola, mientras que en 2002 dicho porcentaje era sólo de 2.3%) (Cortés *et al.*, 2008: 70). La respuesta de los hogares a las adversidades del medio económico explicaría tanto el comportamiento de los ingresos medios como la participación creciente en el mercado laboral, más allá de las actividades económicas rurales (Rubalcava, 1998; Cortés *et al.*, 2008: 71-81).

Estos cambios, en la base de la estratificación por ingresos, se combinan con la variación que experimentan los ingresos de la clase media alta: contracción en épocas de ajuste económico y expansión en auge (Cortés, 2008: 427, 435-437). Entre los años 2000 y 2004 el ingreso medio por hogar del décimo decil se redujo en términos absolutos y sólo en 2006 se ubicó un poco por encima de 1994, aunque su aumento fue bastante inferior al alcanzado por los deciles inferiores.

Los resultados de estas investigaciones estarían apuntando a una explicación de la caída de la pobreza bastante diferente a la oficial,<sup>26</sup> que desta-

<sup>26</sup> Recuérdese que la Sedesol destacaba el papel de la estabilidad de los precios como logro de la política monetaria, el éxito del programa Oportunidades en el combate a la pobreza y el impacto de las remesas. En las secciones precedentes se hizo referen-

caría que en México —particularmente en el agro a partir del año 2000— habría comenzado un proceso de cambio estructural, entendiendo por tal una serie de transformaciones sociales y económicas, como aumento en la productividad de cultivos básicos en tierras de temporal; mayor empleo y mejores retribuciones al trabajo; cambio en el comportamiento de las unidades domésticas insertando más mano de obra en actividades agropecuarias y en los sectores secundario y terciario, y disminución relativa en la participación del décimo decil en la distribución del ingreso.<sup>27</sup>

Por último, una investigación que combina información de diversas fuentes ha concluido que la desigual distribución del poder, expresada en la riqueza extrema y el control corporativo en el sector empresarial, por un lado, y en los sindicatos, por el otro, se ha constituido en obstáculo para el desarrollo de México, impidiendo el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones que lesionen sus intereses (Guerrero *et al.*, 2009).

El resultado de esta investigación, combinada con las transformaciones detectadas en los sectores rurales del país, convoca a afinar la mirada sobre el pacto de dominación.

## REFERENCIAS

- Aghion, P., E. Caroli y C. García Peñalosa, 1999. Inequality and economic growth: The perspective of the growth theories, *Journal of the Economics Literature* (37): 1615-1660.
- Aparicio, R., y F. Cortés, 2005. Un análisis comparativo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2000 y 2002, en Székely (coord.), pp. 380-414.
- Atkinson, A., y T. Piketty (eds.), 2007. *Top Incomes over the 20<sup>th</sup> Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford, Oxford University Press-Banco de México.

cia a varios trabajos que ponen en duda la explicación oficial de la disminución de la pobreza a partir del año 2000.

<sup>27</sup> De la descripción de estos cambios no se deriva que las condiciones de vida de los hogares rurales hayan mejorado; sólo permite afirmar que sus ingresos monetarios aumentaron —lo que incidiría en la disminución de la desigualdad y en la reducción de la pobreza monetaria—, pero estos mayores flujos de recursos monetarios pueden originarse en pérdidas de capital, como sería el caso en que hayan vendido la tierra, o bien en la mayor explotación de sus recursos humanos a cambio de dañar la formación escolar de sus menores.

- Banco de México, 1996. *Informe Anual 1995*. México, Banco de México.
- Banco de México, 2001. *Informe Anual 2000*. México, Banco de México.
- Banco de México, 2002. *Informe Anual 2001*. México, Banco de México.
- Banco de México, 2003. *Informe Anual 2002*. México, Banco de México.
- Banco de México, 2004. *Informe Anual 2003*. México, Banco de México.
- Benabou, R., 1996. *Inequality and Growth*. Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Bourguignon, F., 2004. The poverty-growth-inequality triangle. Ponencia presentada en el Indian Council for Research on International Economic Relations. Nueva Delhi, 4 de febrero.
- Cordera, R., y C.J. Adame (coords.), 2008. *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cornia, G.A., T. Addison y S. Kiiski, 2004a. Income distribution changes and their impact in the post Second World War, en Cornia (ed.), pp. 26-54.
- Cornia, G.A. (ed.), 2004b. *Inequality Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Nueva York, Oxford University Press.
- Cortés, F., 2000. *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F., 2001. El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos, *Comercio Exterior* 51 (10): 879-884.
- Cortés, F., 2005a. ¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002, en Székely, pp. 271-308.
- Cortés, F., 2005b. La caída de la pobreza: México 2000-2004, *Estudios Sociológicos* 23 (69): 711-736.
- Cortés, F., 2005c. Breve historia de una historia breve, en Székely (coord.), pp. 845-900.
- Cortés, F., 2008. Procesos sociales y evolución de la distribución del ingreso monetario (1997-2004), en Cordera y Adame (coords.), pp. 415-440.
- Cortés, F., y R.M. Rubalcava, 1991. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*. México, El Colegio de México.
- Cortés, F., y R.M. Rubalcava, 1994. *El ingreso de los hogares*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Cortés, F., A. Escobar y P. Solís (coords.), 2007. *Cambio estructural y movilidad social en México*. México, El Colegio de México.
- Cortés, F., I. Banegas y P. Solís, 2007. Pobres con oportunidades; México 2002-2005, *Estudios Sociológicos* 25 (73): 3-40.
- Cortés, F., T. Fernández y M. Mora, 2008. Evolución y características sociodemográficas de los hogares agrícolas, entre 1992 y 2002, en Puyana y Romero (coords.), pp. 67-130.

- CTMP, 2002. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. México, Sedesol (Documentos de Investigación).
- Datt, G., y M. Ravallion, 1992. Growth and redistribution components in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980's, *Journal of Development Economics* (38): 275-295.
- de la Torre, R., 2005. Ingreso y gasto en la medición de la pobreza, en Székely (coord.), pp. 699-734.
- Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton, 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Washington, Banco Mundial.
- Giarraca, N., 2001. *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Guerrero, I., L.F. López Calva y M. Walton, 2009. The inequality trap and its links to low growth in Mexico, en Levy y Walton (eds.), pp. 111-156.
- Hernández Laos, E., 2008. Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006). México (mimeo).
- Hernández Laos, E., y M. Parás, 1988. México en la primera mitad del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras, *Comercio Exterior* 38 (11): 963-978.
- Huntington, S., 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- INEGI, 1993. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-92*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 1995. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-94*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 1997. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-96*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 1999. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-98*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2001. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-2000*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2003. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-2002*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2005. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-2004*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2006. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-2005*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2007. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: ENIGH-2006*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI-CEPAL, 1993. Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992, Informe metodológico. México.
- Kuczynski, P.P., y J. Williamson (eds.), 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, Institute for International Economics.

- Kuznets, S., 1965a. Economic growth and income inequality, en Kuznets, pp. 257-287.
- Kuznets, S., 1965b. *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. Nueva York, W.W. Norton.
- Levy, S., y M. Walton (eds.), 2009. *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and competition in Mexico*. Washington, Banco Mundial-Palgrave.
- Leyva, G., 2005. *El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Lydall, H.F. 1979. *A Theory of Income Distribution*. Clarendon, Oxford University Press.
- Moreno Brid, J.C., y J. Ross, 2008. Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, en Cordera y Adame (coords.), pp. 41-81.
- Nafziger, E.W., F. Stewart y R. Väyrynen (eds.), 2000. *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 1. Oxford, Oxford University Press.
- Piketty, T., 2007. Top incomes over the twentieth century: A summary of main findings, en Atkinson y Piketty (eds.), pp. 1-17.
- Przeworski, A., s/f. The last instance: Are institutions the primary cause of economic development?, <[http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/archives\\_spanish.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/archives_spanish.pdf)>.
- Przeworski, A., M. Álvarez, J.A. Cheibub y F. Limongy, 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, A., y C. Curvay, 2008. Political institution and economic development in the Americas: The long run. Nueva York, New York University (mimeo).
- Puyana, A., y J. Romero (coords.), 2008. *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: efectos económicos y sociales*. México, El Colegio de México.
- Rubalcava, R.M., 1998. *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Occidente.
- Sedesol, 2005. Medición de la pobreza 2002-2004, <[www.sedesol.gob.mx/index/main.php](http://www.sedesol.gob.mx/index/main.php)>.
- Sundrum, R.M., 1990. *Income Distribution in Less Developed Countries*. Londres, Routledge.
- Székely, M., y É. Rascón, 2005. México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales, en Székely (coord.), pp. 309-358.
- Székely, M. (coord.), 2005. *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México, Secretaría de Desarrollo Social-Centro de Investigación y Docencia Económicas-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-Miguel Ángel Porrúa.



- Verduzco, G., 2007. Trayectorias laborales de habitantes rurales: un estudio de caso en una zona del centro de México, en Cortés, Escobar y Solís (coords.), pp. 327-370.
- Williamson, J., 1990a. What Washington means by policy reform?, en Williamson (comp.).
- Williamson, J. (comp.), 1990b. *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*. Washington, Institute for International Economics.
- Williamson, J., 2003. An agenda for restarting growth and reform, en Kuczynski y Williamson (eds.).

## ANEXO

**Cuadro A-2.1.** Distribución del ingreso medio por persona, según deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita (miles de pesos de agosto de 2006)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
I	0.3273	0.3570	0.2599	0.2529	0.3000	0.3667	0.3678	0.3594	0.4557
II	0.5926	0.6132	0.4692	0.4627	0.5581	0.6314	0.6807	0.6768	0.8051
III	0.8042	0.8322	0.6394	0.6754	0.7903	0.8560	0.9172	0.9281	1.0741
IV	1.0303	1.0586	0.8149	0.8936	1.0288	1.1047	1.1571	1.1790	1.3449
V	1.2790	1.3455	1.0223	1.1272	1.3134	1.3696	1.4166	1.4752	1.6321
VI	1.6075	1.6841	1.2722	1.4072	1.6504	1.6884	1.7381	1.8238	2.0017
VII	2.0485	2.1445	1.5938	1.7689	2.0748	2.0929	2.1617	2.2572	2.4635
VIII	2.7107	2.7971	2.0711	2.3049	2.6805	2.7112	2.7738	2.8939	3.1666
IX	3.9414	4.0524	2.9599	3.3426	3.8783	3.8841	3.9893	4.1102	4.5083
X	10.1385	10.9397	7.7962	8.6190	10.3040	9.5262	9.9830	10.4124	11.2958
Total	2.4468	2.5817	1.8890	2.0851	2.4572	2.4218	2.5179	2.6114	2.8745

Fuentes: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

**Cuadro A-2.2.** Participación porcentual en el ingreso total de los deciles en el ingreso total

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
I	1.3	1.4	1.4	1.2	1.2	1.5	1.5	1.4	1.6
II	2.4	2.4	2.5	2.2	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8
III	3.3	3.2	3.4	3.2	3.2	3.5	3.6	3.6	3.7
IV	4.2	4.1	4.3	4.3	4.2	4.7	4.6	4.5	4.7
V	5.2	5.2	5.4	5.4	5.3	5.5	5.6	5.7	5.7
VI	6.6	6.5	6.7	6.7	6.7	7.0	6.9	7.0	7.0
VII	8.4	8.3	8.4	8.5	8.5	8.6	8.6	8.6	8.6
VIII	11.1	10.8	11.0	11.0	10.9	11.2	11.0	11.1	11.0
IX	16.1	15.7	15.7	16.0	15.8	16.0	15.8	15.7	15.7
X	41.4	42.3	41.2	41.3	41.9	39.3	39.6	39.9	39.3
Total	100	99.9	100	99.8	100	99.9	99.9	100.1	100

Fuentes: ENIGH levantadas por el INEGI en los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

**Cuadro A-2.3.** Evolución de la pobreza 1992-2006, con errores estándar<sup>1</sup>  
(personas)

	Porcentajes			Número de personas			Error estándar <sup>5</sup>		
	Alimentaria <sup>2</sup>	Capacidades <sup>3</sup>	Patrimonio <sup>4</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<i>Nacional</i>									
1992	21.4	29.7	53.1	18 579 252	25 772 159	46 138 837	1.1189	1.1182	1.3596
1994	21.2	30.0	52.4	19 018 063	26 908 870	47 045 221	0.8295	0.9921	1.2370
1996	37.4	46.9	69.0	34 654 309	43 444 956	63 967 416	1.0424	1.0754	1.0654
1998	33.3	41.7	63.7	31 682 407	39 751 061	60 671 333	0.9253	0.9491	0.9389
2000	24.1	31.8	53.6	23 722 151	31 216 334	52 700 549	1.0448	1.1693	1.2490
2002	20.0	26.9	50.0	20 139 753	27 085 351	50 406 024	0.9310	1.0394	1.1084
2004	17.4	24.7	47.2	17 914 516	25 435 261	48 625 044	0.7660	0.9014	0.9085
2005	18.2	24.7	47.0	18 954 241	25 669 769	48 895 535	0.6450	0.7011	0.6958
2006	13.8	20.7	42.6	14 428 436	21 657 375	44 677 884	0.7064	0.8384	0.8142
<i>Rural</i>									
1992	34.0	44.1	66.5	11 778 518	15 261 823	22 997 951	2.3471	2.0126	1.8381
1994	37.0	47.5	69.3	13 263 492	17 022 854	24 824 766	1.8364	1.7763	1.7425
1996	53.5	62.6	80.7	19 432 686	22 717 044	29 302 332	1.5737	1.3547	1.0177
1998	51.7	59.0	75.9	19 280 503	22 002 734	28 268 312	2.1693	2.1054	1.8160
2000	42.4	49.9	69.2	16 223 318	19 110 747	26 498 520	2.1017	2.2144	1.9048
2002	34.0	42.6	64.3	13 077 654	16 388 532	24 749 630	2.0205	2.1526	2.2942
2004	28.0	36.2	57.4	10 823 348	13 966 069	22 139 967	1.9970	2.4209	2.3035
2005	32.3	39.8	61.8	12 454 723	15 348 682	23 828 638	1.5024	1.6577	1.4327
2006	24.5	32.7	54.7	9 433 570	12 613 471	21 052 264	1.7439	2.0373	1.8030

**Cuadro A-2.3 (concluye)**

	Porcentajes			Número de personas			Error estándar <sup>5</sup>		
	Alimentaria <sup>2</sup>		Patrimonio <sup>4</sup>	Alimentaria		Patrimonio	Alimentaria		Patrimonio
	Capacidades <sup>3</sup>			Capacidades			Capacidades		
<i>Urbano</i>									
1992	13.0	20.1	44.3	6 800 734	10 510 336	23 140 886	1.2591	1.4753	1.9838
1994	10.7	18.3	41.2	5 754 571	9 886 016	22 220 455	0.8986	1.3853	1.9295
1996	27.0	36.8	61.5	15 221 623	20 727 912	34 665 084	1.3279	1.5161	1.6356
1998	21.4	30.6	55.9	12 401 904	17 748 327	32 403 021	0.9158	1.0758	1.1774
2000	12.5	20.2	43.7	7 498 833	12 105 587	26 202 029	1.0085	1.2751	1.6077
2002	11.3	17.2	41.1	7 062 099	10 696 819	25 656 394	0.7409	0.9138	1.0907
2004	11.0	17.8	41.1	7 091 168	11 469 192	26 485 077	0.5017	0.5497	0.6584
2005	9.9	15.8	38.3	6 499 518	10 321 087	25 066 897	0.4649	0.5515	0.7248
2006	7.5	13.6	35.6	4 994 866	9 043 904	23 625 620	0.3603	0.4906	0.7145

<sup>1</sup> Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo.

<sup>2</sup> Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al indispensable para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria, INEGI-CEPAL (1993).

<sup>3</sup> Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>4</sup> Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

<sup>5</sup> Las cifras de error estándar se reportan en porcentaje.

Fuente: estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2006.

3  
LAS DESIGUALDADES LABORALES:  
EVOLUCIÓN, PATRONES Y TENDENCIAS

*Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira\**

CONTENIDO

Introducción	102
Principales cambios ocurridos en los mercados de trabajo: una visión general, 1930-2004	105
Algunos antecedentes históricos, 106; Los años de transición, consolidación y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (1930-1980), 109; La crisis de los ochenta y la transición hacia un nuevo modelo económico, 112; Los años de consolidación del nuevo modelo económico orientado al mercado externo, 1991-2004, 114	
Las desigualdades laborales en el mundo asalariado, 1991-2004	117
La precariedad del empleo asalariado: una visión de conjunto	122
Factores que acentúan la precariedad del trabajo asalariado y su persistencia en el tiempo	124
Conclusiones	131
Referencias	134

---

\* Profesores-investigadores del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <mimora@colmex.mx>, <odeolive@colmex.mx>.

## INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo **xxi** está llegando a su ocaso. En el plano laboral México exhibe un déficit importante que deja entrever la huella de las estrategias de desarrollo ensayadas en el siglo **xx** y los desafíos emanados del creciente proceso de globalización de su economía. Al igual que otros países de América Latina, México avanzó, en lo que va de este siglo, en la profundización de un nuevo modelo de acumulación. Quedaron atrás los tiempos en que el crecimiento económico y los procesos redistributivos estaban definidos, en gran medida, por lo que acontecía en el mercado nacional. La economía mexicana ha alcanzado un elevado nivel de globalización y, al mismo tiempo, los problemas laborales que le aquejan parecen estar ensanchándose. A raíz de ello, el país se ha vuelto más vulnerable a la alta y recurrente volatilidad que ha acompañado al capitalismo globalizado (véase Pozas, capítulo 1 de este volumen).

Las reformas estructurales impulsadas durante las dos últimas décadas del siglo **xx** promovieron la liberalización económica, la apertura comercial. Asimismo, favorecieron la atracción de capital extranjero en la modalidad de inversión extranjera directa y estimularon la reestructuración de los sectores industrial y agropecuario. También limitaron de manera sustantiva el papel que debe jugar el Estado en la orientación y regulación del crecimiento económico, así como en la redistribución de sus frutos. Estas medidas se acompañaron de programas activos de privatización de empresas públicas, políticas orientadas a eliminar subsidios a la producción —industrial y agropecuaria— y a favorecer la reestructuración de las actividades productivas localizadas en territorio nacional, en consonancia con las señales emanadas del mercado. En materia laboral destacó la adopción de estrategias orientadas a promover la flexibilización *de facto* de las relaciones laborales y la desregulación de los mercados de trabajo, con el fin de lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales (Bensusán, 2006; Zapata, 2005).

Durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) —la protección del mercado nacional y el protagonismo estatal en materia de orientación del desarrollo económico—, el bienestar de la fuerza laboral mexicana fue el resultado de las luchas, acuerdos y pactos entre capital y trabajo refrendados por el Estado nacional (Brachet-Márquez, 2001). En este periodo, el ejercicio de los derechos de los trabajadores estuvo ligado a la nueva legislación social y laboral que surgió de la Revolu-

ción de 1910 y sus desarrollos posteriores. En este contexto, el corporativismo jugó un papel clave en la conformación de un régimen de bienestar estratificado y de cobertura media (Barba, 2004; Brachet-Márquez, capítulo 5 de este volumen).

En la actualidad, el mejoramiento en las condiciones de vida de la fuerza laboral pasa por el éxito que pueda tener el país en la economía global y, en particular, por las estrategias productivas y laborales que se adopten para garantizar la competitividad internacional de la economía mexicana. El Estado fue desplazado a un segundo plano en el campo del desarrollo económico y social. El mercado, ahora globalizado, ha ocupado su lugar. De manera tal que las reformas estructurales no sólo sentaron las bases para reconstituir el modelo de acumulación, también conllevaron nuevos desafíos para el logro de la ciudadanía laboral.<sup>1</sup>

En este capítulo argumentamos que la puesta en marcha, desde mediados de los años ochenta del siglo xx, de un modelo de acumulación orientado al mercado externo ha contribuido a que las desigualdades laborales en el país persistan y se agudicen. Antiguas desigualdades entre trabajadores asalariados y no asalariados se han reproducido, al tiempo que se han incrementado las desigualdades entre los propios asalariados. Lo anterior es resultado de un intenso proceso de reconstitución de la heterogeneidad productiva y laboral que ha caracterizado a la sociedad mexicana a lo largo de su historia y que al parecer se fortaleció con la profundización del nuevo modelo de acumulación.

Mediante una breve mirada retrospectiva examinamos cómo ha mutado, a lo largo de diferentes momentos históricos, la capacidad de los mercados de trabajo para desencadenar una dinámica que favorezca actividades de integración laboral de la fuerza de trabajo. Con el propósito de establecer las implicaciones de los cambios y políticas económicas en el campo laboral comparamos periodos históricos que reflejarían, *grosso modo*, la lógica de diferentes modelos o estrategias de desarrollo económico: el periodo de sustitución de importaciones, su auge y agotamiento (1930-1980), los años de recurrentes crisis económicas y de transición a un modelo de desarrollo orientado al mercado externo (1980-1990) y el

<sup>1</sup> Rebase los objetivos de este capítulo el análisis de las relaciones, alianzas y conflictos entre los varios actores (empresarios, sindicatos y Estado) que están detrás de los cambios en la dinámica de los mercados de trabajo en los diferentes modelos de desarrollo. Para un análisis de los actores laborales (empresarios y sindicatos) en México en años recientes véase Rodríguez Lagunas, 1995.

periodo de consolidación del nuevo modelo de acumulación globalizada (1991-2004).

Posteriormente, nos centramos en este último periodo de la historia reciente del país para analizar en qué medida, en un contexto de marcadas transformaciones económicas, el mercado de trabajo ha ofrecido oportunidades de acceso a empleos que faculten el ejercicio de la ciudadanía laboral.

Nuestro interés es resaltar una serie de factores asociados a la puesta en marcha del modelo de acumulación de signo globalizador que permiten entender la persistencia y reconstitución de las desigualdades laborales. Argumentamos que la precariedad de las condiciones laborales de la mano de obra asalariada ha sido reforzada por diversas políticas económicas de reducción del costo de la fuerza de trabajo, mediante el control salarial y la disminución de la protección social de los trabajadores, para competir en los mercados internacionales. Asimismo, la apertura comercial y el consecuente aumento de las importaciones, sobre todo de productos asiáticos, han traído consigo el desmantelamiento de la industria nacional, cada vez menos competitiva, y una disminución en la creación de empleos por parte de las empresas de mayor tamaño, productividad y competitividad. Los programas de estímulo a los micronegocios, como forma de compensar la baja en la creación de empleos de calidad, han contribuido, a su vez, al deterioro de las condiciones laborales. Por último, las políticas de adelgazamiento del Estado han favorecido la erosión del poder de integración social, imputable al mercado de trabajo mediante la reducción de las oportunidades de empleo en los sectores de la administración pública, la educación y la salud. Todos estos factores, aunados a la pérdida del poder de negociación de los sindicatos, han acentuado, como analizaremos, las desigualdades.

En otras palabras, trataremos de mostrar cómo la operación de los mercados laborales genera procesos de inclusión social para un contingente cada vez más acotado de mano de obra asalariada y, al mismo tiempo, desencadenan dinámicas de exclusión laboral que afectan a un sector muy numeroso de la fuerza de trabajo. Para estos últimos conjeturamos que la acumulación de desventajas sociales a lo largo del curso de la vida y por varias generaciones, en un contexto social con limitada vocación integradora, se traduce en mayores dificultades para el logro de una ciudadanía laboral. En razón de lo anterior, se postula que el mercado de trabajo opera como un campo social productor y reproductor de inequidades sociales de larga duración.



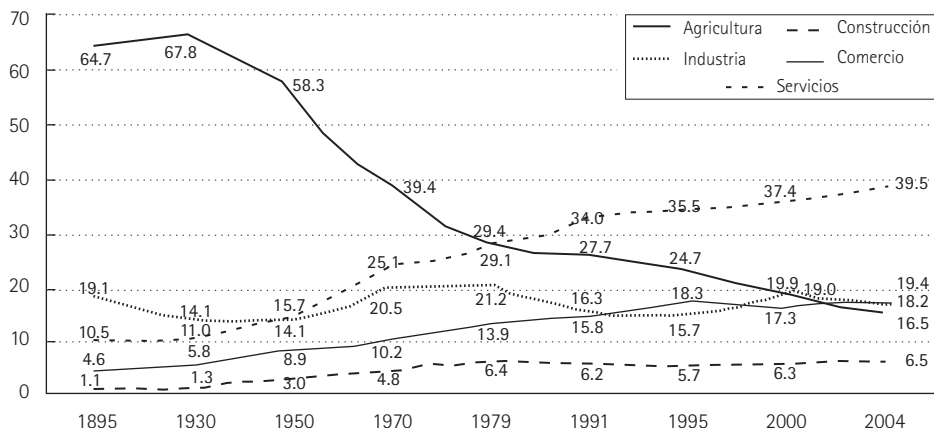
El capítulo incluye esta introducción y cuatro apartados. En el primero se presenta un breve balance histórico de los principales cambios ocurridos en la dinámica de los mercados de trabajo en México a lo largo del siglo xx. En el segundo se profundiza en el análisis del último periodo histórico mencionado (1991-2004). Nos centramos en el estudio de las condiciones de trabajo y examinamos el grado de precariedad del empleo asalariado<sup>2</sup> y su evolución como una forma de analizar las desigualdades laborales existentes en el país. En el tercero se aborda la importancia que adquiere, en la explicación de las desigualdades laborales persistentes, la heterogeneidad de la estructura productiva que caracteriza a México. También se comenta, de manera sintética, la relevancia de tres ejes de diferenciación social en el campo laboral: los niveles de escolaridad de la mano de obra, la edad y el sexo. Finalmente, en el último apartado se presentan algunas reflexiones generales.

#### PRINCIPALES CAMBIOS OCURRIDOS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO: UNA VISIÓN GENERAL, 1930-2004

El siglo xx ha sido escenario de profundas transformaciones en la configuración y dinámica de los mercados laborales. Uno de los cambios de mayor trascendencia aconteció en la agricultura. La mano de obra empleada en este sector de actividad se redujo casi 50 puntos porcentuales de 1895 a 2000. Como contraparte, la fuerza de trabajo empleada en el sector terciario (servicios y comercio) se expandió en forma notable en el mismo periodo, mientras que la mano de obra en las industrias manufactureras y de la construcción presentó incrementos moderados (gráfica 3.1), cuatro procesos que, en el caso mexicano, se han gestado en forma simultánea e interrelacionada y merecen atención.<sup>3</sup> Primero, el importante crecimiento del empleo industrial en el periodo de sustitución de importaciones, seguido por su estancamiento e incluso contracción en los años de recurrentes crisis

<sup>2</sup> La noción de precariedad en este capítulo se refiere a los empleos que no cuentan con estabilidad laboral ni con seguridad social y que pagan salarios inferiores al mínimo legal. Se trata de empleos que no ofrecen lo mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.

<sup>3</sup> Esta rápida pincelada de los rasgos básicos de los mercados de trabajo se basa en los trabajos de Rendón y Salas, 1987; García, 1988; Oliveira, 1989; Oliveira y García, 1997; Oliveira *et al.*, 2001; Moreno y Ros, 2004; Ortiz, 2007.



Fuentes: Oliveira *et al.*, 2001; cuadro 2; INEGI-STPS, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.1.** Distribución de la PEA por sectores de actividad (porcentajes).

económicas y reorientación del modelo de acumulación al mercado externo. Segundo, la expansión, modernización y diversificación del sector terciario, impulsadas por el desarrollo industrial y su deterioro paulatino a medida que el sector manufacturero pierde dinamismo y el Estado contrae su capacidad de absorción laboral. Tercero, la asalarización de la mano de obra caracterizada por fluctuaciones en los periodos de crisis y expansión económica. Cuarto, una marcada reducción de la participación económica femenina en las primeras décadas del siglo seguida de una expansión considerable que se sostiene hasta nuestros días.

### *Algunos antecedentes históricos*

El proceso de modernización y desarrollo ocurridos durante el Porfiriato (1877-1910), así como las transformaciones económicas e institucionales derivadas de la Revolución mexicana son relevantes para entender los cambios en los mercados de trabajo a partir de los años treinta del siglo pasado.

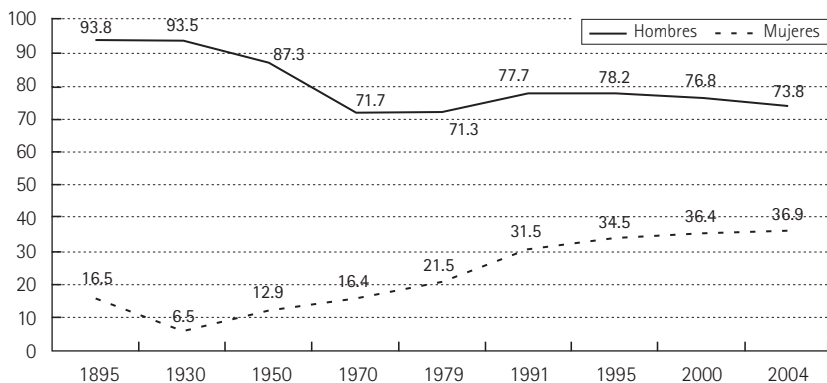
Durante el Porfiriato, las inversiones externas, la ampliación del sistema ferroviario mediante concesiones y subsidios otorgados por el Estado y la eliminación de impuestos regionales estimularon el comercio interno y las exportaciones que constituían el motor del crecimiento económico. En estos años, el país se transformó de una sociedad netamente agrícola a otra

donde las actividades industriales y el sector terciario (transporte, comercio, administración) ganaron una cierta importancia relativa. Cuando la economía todavía se orientaba a la exportación de productos agropecuarios y metales, comenzó un importante proceso de modernización de las actividades manufactureras (textiles, cerveza, papel, entre otros bienes). El cambio tecnológico trajo consigo una reducción considerable de las actividades artesanales de producción independiente de alimentos, bebidas, textiles, entre otros productos de consumo final. A su vez, la privatización de las tierras federales y comunales y su concentración en las manos de unos pocos propietarios fomentó el desarrollo de los cultivos comerciales en gran escala.

A principios del siglo xx, el agotamiento de este modelo de desarrollo derivó en una fuerte contracción de los salarios, el aumento de la pobreza rural y la marginación de los trabajadores y campesinos. Todo lo anterior, aunado al descontento de los sectores medios excluidos de las esferas de poder, culminó en la Revolución de 1910 (Moreno Brid y Ros, 2004). Después de los años de crisis y de conflicto armado (1910-1920), el país reanudó su proceso de expansión económica, lo cual se expresó en un crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) de 3.8% entre 1921 y 1930. En estos años los sectores primario y terciario crecían más que el industrial (Ortiz, 2007, cuadro II.2).

Un conjunto de transformaciones estructurales e institucionales ocurridas después de la Revolución mexicana favorecieron la expansión económica del país durante el periodo de sustitución de importaciones. La adopción de una nueva Constitución en 1917 significó el establecimiento de un marco ordenador de las relaciones laborales, al crear un sistema de salarios mínimos, la jornada de ocho horas de trabajo durante seis días a la semana, así como el derecho a formar sindicatos y a ganar igual salario por tareas equivalentes. Además, redefinió el marco jurídico de propiedad de la tierra al incluir la expropiación de las grandes propiedades y la creación del sistema ejidal (Moreno Brid y Ros, 2004).

El complejo y prolongado proceso de reforma agraria iniciado durante la Revolución mexicana, en sus primeras etapas significó una mejora para el sector campesino. Empero, en un contexto de expansión demográfica, la producción de los minifundios era insuficiente para satisfacer las necesidades de las familias en las áreas rurales. Ya en los años cuarenta, los flujos de migraciones rural-urbanas se intensificaron, impulsando la creación de una oferta de mano de obra necesaria para el desarrollo industrial (Oliveira,



Fuentes: Oliveira *et al.*, 2001, cuadro 1; INEGI-STPS, 2000, 2004.

**Gráfica 3.2.** Tasa de participación económica de la fuerza laboral según sexo (porcentajes).

1975). A su vez, la mecanización de la agricultura y el desarrollo del sistema de irrigación en el norte del país promovieron la comercialización de los productos agrícolas, así como la formación de un mercado de consumo interno de productos industriales (Solís, 1987).

En las primeras décadas del siglo XX, a medida que la producción artesanal se sustituía paulatinamente por la producción fabril, la presencia de la mano de obra masculina en la actividad económica se mantuvo elevada. A la par de este proceso, la participación laboral femenina experimentó una acentuada reducción (gráfica 3.2). El empleo en la manufactura se contrajo en estos años debido a la salida masiva de las mujeres de este sector de actividad (gráfica 3.1).<sup>4</sup> Por su parte, el sector terciario, que incluye la prestación de diferentes tipos de servicios, empezó un proceso de diversificación y cambio en su composición interna.

Los programas gubernamentales de desarrollo de infraestructura, creación del sistema de transporte, expansión de la oferta educativa, de administración pública y de un sistema financiero y bancario permitieron una mayor absorción de mano de obra en los servicios distributivos (comunicación, transporte y comercio). En este contexto, los servicios sociales (admi-

<sup>4</sup> La presencia femenina en la actividad manufacturera bajó de 57.1 a 30.9% entre 1895 y 1930 (Oliveira *et al.*, 2001, cuadro 1).

nistración pública, educación y salud) incorporaban montos relativamente más elevados de fuerza de trabajo, mientras que, por otro lado, los servicios personales y la agricultura disminuían su importancia relativa en la atracción de mano de obra (gráfica 3.1).<sup>5</sup>

La crisis de 1929 puso fin al modelo agroexportador. La nueva estrategia de acumulación, a saber, la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), se orientó al mercado interno y gozó de un fuerte proteccionismo del Estado. El desarrollo de esta estrategia conllevó importantes cambios en los mercados de trabajo.

### *Los años de transición, consolidación y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (1930-1980)*

En los años de desarrollo orientado al mercado interno (1930-1980) el Estado desempeñó un papel fundamental en el dinamismo industrial mediante inversiones públicas, políticas de incentivos y exenciones de impuestos y de protección comercial. Al inicio de los años treinta la industria manufacturera recibió nuevas inversiones y pasó a ser el sector más dinámico de la economía (Moreno Brid y Ros, 2004). Aun así, el empleo industrial se mantuvo estable en estos años y en la década siguiente, mientras que los servicios al productor<sup>6</sup> y el comercio, al igual que la construcción, tuvieron un fuerte dinamismo en la absorción de fuerza de trabajo debido al incremento de la población urbana, la comercialización de los productos agrícolas e industriales, la ampliación del sistema de transporte y la expansión de los servicios bancarios y financieros. Como contraparte, la mano de obra en la agricultura siguió su tendencia decreciente (gráfica 3.1).

A partir de los años cincuenta, la industria de bienes de capital creció más que la de bienes de consumo final. En los sesenta, el producto industrial se expandió aún más que en las dos décadas previas, al igual que el empleo en el sector manufacturero (Solís, 1970). La mano de obra industrial aumentó de forma importante entre 1950 y 1970 (gráfica 3.1), a causa de la creación de nuevos productos que no reemplazaron la producción artesanal y al hecho de que las industrias pesadas no fueron tan intensivas

<sup>5</sup> Entre 1895 y 1930, el porcentaje de la PEA del sector terciario en los servicios sociales ascendió de 11 a 24.6%, mientras que en los servicios personales se redujo de 48.6 a 27.5% (Oliveira *et al.*, 2001, cuadro 3).

<sup>6</sup> Éstos incluyen los servicios financieros y los servicios prestados a las empresas.

en capital (Trejo, 1973; Méndez Villareal, 1974). En este periodo la ocupación de mano de obra en los servicios sociales y personales también experimentó un crecimiento notorio, resultado de la expansión del sistema educativo y del aumento del ingreso per cápita de la población.<sup>7</sup>

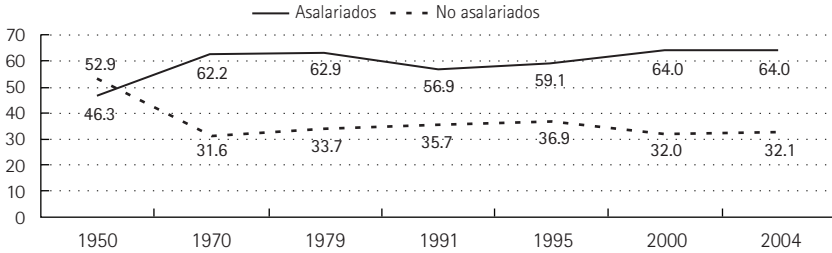
El fuerte dinamismo y consolidación del desarrollo industrial, las inversiones públicas en la construcción de carreteras y desarrollo del transporte aéreo, así como el crecimiento del turismo y la mayor demanda por educación y salud contribuyeron a la expansión y diversificación del sector terciario en los años del desarrollo orientado hacia el mercado interno (Reynolds, 1970; Oliveira, 1975). Estas transformaciones propiciaron un incremento de la presencia femenina en el mundo laboral de 1930 a 1970 (gráfica 3.2).

México, al igual que otros países de América Latina, se ha caracterizado históricamente por una marcada heterogeneidad estructural. El desarrollo del capitalismo acontecido al calor del modelo de ISI implicó una profundización de esta heterogeneidad productiva y fuertes transformaciones en la composición de la fuerza de trabajo. Como consecuencia de ello, se observa la existencia articulada de empresas de diferentes tamaños, niveles de productividad y capacidad de acumulación, así como la coexistencia de sectores de trabajadores asalariados y no asalariados (por cuenta propia y no remunerados) cuya importancia relativa ha variado a lo largo del tiempo (García, 1988).

En los años de auge del proceso de ISI (1950-1970), el peso relativo de los no asalariados en la PEA bajó de manera vertiginosa en cerca de 20 puntos porcentuales (gráfica 3.3), al tiempo que la importancia relativa de los trabajadores asalariados ascendió en forma notable (gráfica 3.3), a raíz del dinamismo del proceso de industrialización, urbanización y modernización del sector terciario. El proceso de asalarización de la mano de obra fue más acentuado en la industria manufacturera, donde se encontraba ya muy extendido en 1950 y continuó creciendo hasta cubrir, prácticamente a ocho de cada 10 trabajadores en el sector industrial en 1970 (García y Oliveira, 1994). En el sector agropecuario, la mano de obra asalariada también creció, aunque a un ritmo más pausado en comparación con los otros sectores de actividad.

Sin embargo, después de estas dos décadas de apogeo, los años setenta presenciaron el inicio del proceso de agotamiento del modelo de ISI. A pe-

<sup>7</sup> Entre 1950 y 1970 la mano de obra en los servicios sociales pasó de 18.9 a 23.5% de la PEA del sector terciario (Oliveira *et al.*, 2001, cuadro 3).



Fuentes: García y Oliveira, 1994; INEGI-STPS, 1995, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.3.** Proporción de trabajadores asalariados y no asalariados (porcentajes).

sar del repunte de las tasas de crecimiento económico entre 1978 y 1981 a causa de los ingresos petroleros, la década de los setenta se caracterizó por el deterioro del sector agrícola, niveles elevados de inflación, devaluación de la moneda (1976), aumentos del déficit fiscal, de las tasa de interés internacionales y de la deuda externa, así como por un creciente desequilibrio de la balanza de pagos y un aumento excesivo del gasto público. Las políticas adoptadas para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo no lograron su objetivo (Lustig, 2002).

No obstante la expansión de las actividades industriales a un ritmo elevado (tasa anual de 5.6%), el deterioro de los mercados de trabajo se tradujo en un alto ritmo de crecimiento de la mano de obra en actividades comerciales,<sup>8</sup> debido, sobre todo, al aumento de trabajadores por cuenta propia y no remunerados. El proceso de asalarización de la mano de obra se estancó y la presencia de los trabajadores no asalariados en la PEA ascendió ligeramente (gráfica 3.3).<sup>9</sup> Este retroceso en la asalarización de la mano de obra fue muy acentuado en la agricultura (García y Oliveira, 1994: 48, cuadro 2.8).

En el mismo periodo, la participación femenina aumentó en forma importante (gráfica 3.2), debido en parte al empleo generado en las industrias maquiladoras en la región fronteriza con Estados Unidos. Al principio,

<sup>8</sup> La tasa de crecimiento anual fue de 8.6% entre 1970 y 1979, en comparación con 3% entre 1950 y 1970 (García y Oliveira, 1994: 38, cuadro 2.2).

<sup>9</sup> En efecto, los trabajadores por cuenta propia y los no remunerados aumentaron a un ritmo anual elevado (4.3 y 6.7%, respectivamente, entre 1970 y 1979) (García y Oliveira, 1994: 48, cuadro 2.8).

el programa de las industrias maquiladoras —cuyo propósito era generar empleos directos e indirectos y captar divisas extranjeras— incluía básicamente plantas ensambladoras que contrataban mujeres jóvenes (Carrillo, 1989; Grambrill, 1995). Este tipo de empresas respondió a una estrategia empresarial orientada a la contratación de una mano de obra abundante, dócil y flexible cuyos ingresos eran concebidos socialmente como un complemento para satisfacer las necesidades sociales del núcleo familiar. Se impuso por esa vía una estrategia empresarial que maximizó los procesos de acumulación, pagando bajos salarios a la fuerza laboral femenina que concurría a este tipo de establecimientos.

### *La crisis de los ochenta y la transición hacia un nuevo modelo económico*

Los ochenta fueron años de recurrentes crisis económicas que impulsaron la transición de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones a otro orientado al mercado externo mediante las exportaciones de productos manufacturados. El aumento del gasto público, la elevada deuda pública y privada, así como la fuga de capitales y el estancamiento de las inversiones pusieron de manifiesto el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la necesidad de reorganizar los procesos de acumulación para aprovechar las oportunidades existentes en los mercados internacionales (Ortiz, 2007). Los costos sociales de las políticas de ajuste (privatizaciones, reducción de inversión pública productiva y desregulaciones del comercio exterior) y estabilización económica (control de la inflación y del déficit público) puestas en marcha para enfrentar la crisis de la deuda de 1982 y la crisis del petróleo de 1986 fueron elevados.<sup>10</sup> La caída de los salarios reales fue drástica.<sup>11</sup> Muchas familias tuvieron que llevar a cabo nuevas estrategias para obtener recursos económicos o reducir los

<sup>10</sup> Como sintetizan Moreno Brid y Ros (2004), la crisis de la deuda, por un lado, significó un incremento de los pagos por concepto de servicio de la deuda, y la crisis del petróleo, por otro, trajo una reducción considerable de gran parte de las principales fuentes de divisas y de ingresos fiscales del país.

<sup>11</sup> Como sostiene Bizberg (2007), desde la crisis de 1982 hasta el año 2000, todos los gobiernos impusieron topes salariales a los sindicatos, por lo que no había negociaciones autónomas entre los obreros y los patrones en torno a las condiciones laborales.



gastos. Las remesas enviadas por los emigrantes a Estados Unidos y el incremento de la participación económica de varios miembros de las familias jugaron un papel importante en este sentido (González de la Rocha, 1986; Lustig, 2002). En este contexto, la participación económica femenina siguió expandiéndose en forma acelerada entre 1979 y 1991 (gráfica 3.2). A partir de los ochenta, a diferencia de lo ocurrido en años previos, el perfil de la mano de obra que participaba en la actividad económica experimentó un cambio importante: las mujeres casadas y con hijos aumentaron su presencia en el ámbito laboral (Pedrero y Rendón, 1982; García y Oliveira, 1994). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la población para compensar los procesos de pauperización desencadenados por las crisis y las políticas de estabilización económica, el deterioro de los mercados de trabajo siguió su curso.

La liberalización comercial, que constituía un elemento central de la nueva estrategia económica, se consolidó en 1988, y tenía como objetivo estimular las exportaciones no petroleras, favorecer la eficiencia económica y reducir la inflación (Lustig, 2002). La apertura comercial puso en serios problemas a la industria nacional, que en su mayoría adolecía de falencias serias en materia de competitividad internacional. En este contexto, se observó una severa contracción de la mano de obra industrial entre 1979 y 1991 (gráfica 3.1)<sup>12</sup> y a raíz de ello, la mano de obra asalariada decreció en forma considerable entre 1979 y 1991 (gráfica 3.3).<sup>13</sup>

La reducción de las oportunidades de empleo en el sector manufacturero y en el sector público, junto con la caída de los salarios y los elevados niveles de inflación, favorecieron aún más la expansión de las actividades no asalariadas<sup>14</sup> que había comenzado en la década previa. Un contingente significativo de fuerza laboral tendió a refugiarse en el autoempleo, sobre todo en el comercio y en los servicios, como forma de paliar el desempleo abierto y con el fin de evitar un mayor deterioro de sus precarias condiciones de vida (Pacheco, 2004).

<sup>12</sup> El ritmo anual de crecimiento de la mano de obra industrial bajó a 2% en este periodo, mientras que en los años de auge del modelo sustitutivo fue de 4.2% anual (García y Oliveira, 1994: 38, cuadro 2.2).

<sup>13</sup> No está de más recordar que en los años de auge de la ISI (1950-1970), el proceso de asalarización de la mano de obra fue marcado.

<sup>14</sup> Las tasas de crecimiento anual de los trabajadores por cuenta propia y no remunerados entre 1979 y 1991 fueron de 8.6 y 13.4% en los servicios y de 4.4 y 9.7% en el comercio, respectivamente (García y Oliveira, 1994: 50, cuadro 2.10).

*Los años de consolidación del nuevo modelo económico  
orientado al mercado externo, 1991-2004*

Este periodo reciente de la historia de México se caracteriza, al igual que lo observado en las dos décadas que le preceden, por la presencia de altibajos macroeconómicos. Periodos de crecimiento moderado se entrecruzan con fases de estancamiento o abierta recesión económica. A principios de los noventa, la economía mexicana experimentó una cierta recuperación que se tradujo en el crecimiento del PIB, control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. La crisis económica que azotó al país a fines de 1994 tuvo consecuencias de gran magnitud. En 1995, el PIB decreció en forma importante (6%) y el desempleo aumentó a niveles históricos, la inflación repuntó y bajaron los salarios (García y Oliveira, 2001b). El aumento de los niveles de desempleo pone de manifiesto la gravedad de la crisis y sus repercusiones en el mercado laboral. México, a diferencia de otros países de la región, no se caracteriza por altos niveles de desempleo. En momentos de contracción del empleo asalariado, la expansión de las actividades por cuenta propia y no remuneradas y la emigración laboral a Estados Unidos constituyen una válvula de escape que permite aliviar la presión sobre los mercados laborales locales (Alba *et al.*, 2006), lo que explica en parte<sup>15</sup> los bajos niveles de desempleo abierto registrados en el país.

A partir del segundo lustro de la década de los noventa, la economía se reactiva a causa del aumento de las exportaciones de manufacturas favorecido por la apertura comercial. El PIB per cápita se incrementa a un ritmo de 3% anual hasta 2000, cuando se inicia, una vez más, un periodo de descenso que termina en 2004, año a partir del cual se observa una ligera recuperación de la economía del país (Cortés, capítulo 2 de este volumen). Esta recuperación encontrará un nuevo punto de inflexión entre 2008 y 2009, cuando la economía deja de crecer y empieza un nuevo ciclo recesivo.

A diferencia de las crisis anteriores (1976, 1982, 1995), la desaceleración económica de 2000 a 2003 estuvo vinculada a la pérdida de dinamismo de la economía estadounidense, de la cual México se ha tornado aún más dependiente a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de Amé-

<sup>15</sup> La otra razón que da cuenta de los bajos niveles de desempleo abierto registrados en México se deriva de la propia metodología empleada para su identificación. De acuerdo con el INEGI, para ser considerado en la categoría de desempleado, es necesario no haber trabajado ni siquiera una hora en el periodo de referencia y mantenerse activo buscando trabajo.

rica del Norte (TLCAN). Entre 2001 y 2003 las tasas de crecimiento de la manufactura y, en especial, de la industria maquiladora (que exporta casi toda su producción al mercado estadounidense) fueron negativas (Ariza, 2006). La competencia de los productos procedentes de Asia (ropa, eléctricos y electrónicos), al igual que los rasgos de los modelos productivos en la manufactura (rezago tecnológico, formas tradicionales de organización del trabajo, baja calificación de la mano de obra) también contribuyeron a la pérdida del dinamismo industrial en estos años (De la Garza, 2006).

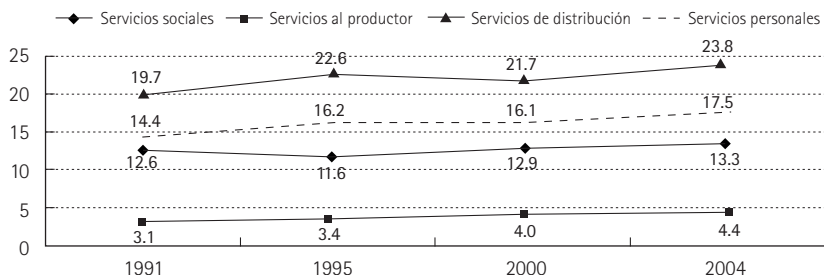
Tras la crisis de mediados de los noventa, los mercados de trabajo se recuperaron lentamente en algunos indicadores y se deterioraron en otros. La participación femenina ha seguido su expansión (gráfica 3.2).<sup>16</sup> Una combinación de factores sociales, económicos y demográficos permite explicar este incremento. Cabe mencionar la confluencia de cambios de más larga duración que se gestaron vinculados a la modernización del país, como el aumento de los niveles educativos, la reducción de los niveles de fecundidad, la expansión y diversificación de la economía de servicios y la instalación de las industrias maquiladoras de exportación. También han contribuido a alimentar esta tendencia las repercusiones de las crisis económicas y la aplicación de las políticas de contracción salarial, que llevan a las familias a complementar sus ingresos mediante el incremento de la participación económica de varios de sus miembros (Oliveira, 1989; García y Oliveira, 1994; Ariza, 2006). El aumento de la participación económica de las mujeres mayores de 30 años iniciada en décadas previas continúa hasta el presente.

La presencia femenina en el mercado laboral, comparativamente con la de los varones, ocurre en mayor medida en las actividades no calificadas en expansión en las industrias maquiladoras, el comercio y en los servicios personales. Esta tendencia ha llevado a algunos autores a vincular la feminización de la mano de obra en algunos sectores de actividad con la precarización del empleo (Standing, 1999; Oliveira *et al.*, 2001; Ariza, 2006).<sup>17</sup>

Otros cambios también apuntan a una mayor precarización de los mercados de trabajo en años recientes. La agricultura siguió disminuyendo su

<sup>16</sup> En contraste, la tasa de participación masculina a partir de 1995 ha seguido una tendencia decreciente (gráfica 3.2).

<sup>17</sup> La feminización de los sectores o ramas de actividad se refiere a la sobrerrepresentación de la mano de obra femenina en estas actividades, en comparación con su presencia en el total de la población activa (García, 2001; Ariza y Oliveira, 2003; Ariza, 2006).



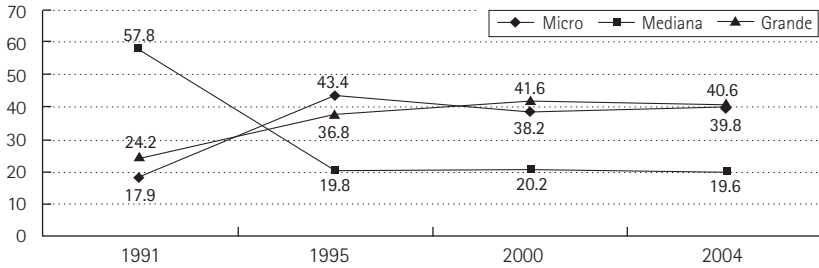
Fuentes: Oliveira *et al.*, 2002: cuadro 3; INEGI-STPS, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.4.** Distribución de la fuerza laboral por subramas de la actividad terciaria (porcentajes).

capacidad para absorber fuerza de trabajo,<sup>18</sup> el proceso de asalarización de la mano de obra se estancó a partir de 2000 (gráfica 3.3) y la creación de empleos de la industria y en los servicios más modernos que ofrecen mejores condiciones de trabajo perdió dinamismo desde los años ochenta. El empleo público —ámbito en el que se concentraba un contingente significativo de los puestos de mejor calidad— se reduce al tiempo que los servicios personales y distributivos, caracterizados históricamente por absorber montos importantes de mano de obra femenina y ofrecer peores condiciones de trabajo, se expanden (Oliveira *et al.*, 2001) (gráficas 3.1 y 3.4).<sup>19</sup> De

<sup>18</sup> Tendencia que se explica por la difícil situación que enfrenta el campo mexicano desde hace varias décadas y que se ha agudizado con las políticas de ajuste estructural y apertura comercial (Puyana y Romero, 2008). Desde los años de sustitución de importaciones, la agricultura ya presentaba rendimientos estancados y los términos de intercambio campo-ciudad se habían deteriorado. Con el retiro de los apoyos del Estado en la producción, acopio y comercialización de los productos agrícolas, la situación de los pequeños y medianos productores se agravó. El acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los subsidios disminuyó y se eliminaron los precios de garantía. Además, la apertura comercial y la importación de alimentos y materias primas incrementó la competencia en el mercado interno. Frente a esta situación y el reducido tamaño de los predios, los campesinos han recurrido a buscar trabajo en actividades no agrícolas o a migrar hacia las ciudades o a Estados Unidos (Davis, 2000; Calderón Salazar, 2008; Acosta, 2008).

<sup>19</sup> Hay que insistir en que los servicios personales se han hecho más heterogéneos durante las últimas décadas, pero sus ramas más modernas vinculadas con el desarrollo del turismo (restaurantes y hoteles) todavía ofrecen peores condiciones de trabajo que las actividades industriales, como se verá más adelante.



Fuentes: INEGI-STPS, 1991, 1995, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.5.** Distribución de la PEA por tamaño de empresa (porcentajes).

igual forma, los microestablecimientos (con cinco o menos trabajadores), que se distinguen por bajos niveles de productividad y competitividad en los mercados nacionales y por ofrecer empleos precarios (Mora Salas y Oliveira, 2009), han aumentado e incorporan mano de obra en forma continua desde el año 2000 (gráfica 3.5).<sup>20</sup>

Este conjunto de tendencias pone en cuestión el potencial efectivo que tiene la nueva estrategia de crecimiento económico para favorecer procesos de inclusión social por la vía de la consolidación y ampliación de las ofertas de empleos de calidad.

#### LAS DESIGUALDADES LABORALES EN EL MUNDO ASALARIADO, 1991-2004<sup>21</sup>

La formación y expansión de una fuerza de trabajo asalariada ha sido esencial para el desarrollo industrial y la expansión del sector servicios, tanto en los años de sustitución de importaciones como en el modelo económico orientado al mercado internacional. En 2004, 64% de la PEA del país era

<sup>20</sup> En periodos anteriores, los micronegocios absorbían más mano de obra en los años de estancamiento económico y reducían su importancia relativa en los periodos de crecimiento económico. Esto indica que la expansión del empleo en los micronegocios pierde su carácter contracíclico (Salas, 2007), asumiendo una connotación más estructural.

<sup>21</sup> Las cifras que se presentan en este apartado correspondientes a los años 1991, 1995, 2000 y 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y fueron calculadas por los autores.

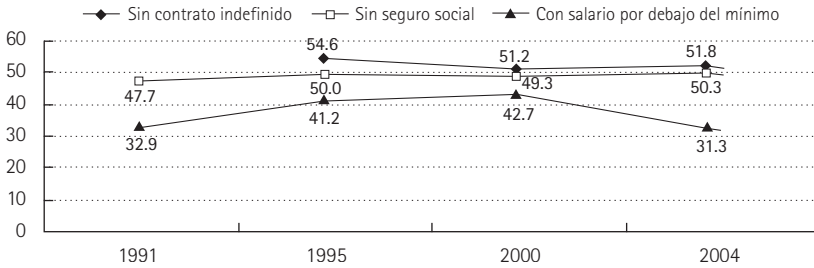
asalariada, cifra que asciende a 77.1% en la industria y a 89.2% en los servicios sociales y al productor (datos de INEGI-STPS, 2004).

Varios autores nos hemos preguntado en qué medida el modelo de acumulación de corte globalizador contribuye a disminuir, mantener o acentuar el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores asalariados.<sup>22</sup> Nos importa deslindar si durante los años de puesta en marcha y consolidación de las políticas neoliberales los empleos asalariados han experimentado un proceso de mayor precarización, debilitando, por esta vía, el vínculo entre empleo y ejercicio de la ciudadanía laboral. En concreto, interesa saber en qué medida han disminuido o aumentado los empleos con seguridad social, estabilidad laboral y salarios por encima del mínimo legal. Veamos con más detalle cada uno de estos aspectos.

En los años de consolidación del proceso de ISI, el país presenció la creación y el crecimiento de la seguridad social, de los subsidios para viviendas y de un conjunto de medidas de protección del nivel de vida de los trabajadores (control de precios de productos básicos, del transporte, de las medicinas). El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, creado en 1943) ofrecía una serie de prestaciones a los trabajadores de las empresas privadas y sus familias.<sup>23</sup> En 1959 surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1972 se crean las dependencias estatales destinadas a la construcción y financiamiento de viviendas para el sector privado (Infonavit) y los empleados públicos (Fovissste). En estos años se dio la expansión del trabajo asalariado con acceso a la seguridad social y la regulación laboral. Se creó un aparato institucional de protección social del trabajador asalariado y de su familia. A estas instituciones tuvo acceso un contingente significativo de la mano de obra asalariada, sustentado en un pacto de dominación de tintes corporativos (Brachet Márquez, 1996). Cabe señalar, sin embargo, que se trataba de un acceso limitado a los derechos laborales, ya que existían nichos de trabajadores de muy baja productividad en las pequeñas empresas o sectores de trabajadores no asalariados en las ciudades o en el mundo rural, que no contaban con seguridad social (Brachet-Márquez y Oliveira, 2002).

<sup>22</sup> Para un análisis acerca de la precariedad del trabajo asalariado en los países desarrollados y en América Latina véase Castel, 1995; Beck, 1999; Carnoy, 2001; Mora Salas, 2006; Salas y Zepeda, 2006; Oliveira, 2006; Rojas y Salas, 2007; Castillo, 2008.

<sup>23</sup> Sus prestaciones abarcaban gastos médicos y de maternidad, protección contra accidentes de trabajo, jubilación y servicios de salud gratuitos para los jubilados, pensiones de viudez y orfandad (Brachet-Márquez y Oliveira, 2002).



Fuentes: INEGI-STPS, 1991, 1995, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.6.** Población asegurada con privación de derechos laborales básicos (porcentajes).

En la década de los ochenta, la puesta en marcha de las reformas económicas de carácter neoliberal conllevó el recorte de la seguridad social, la cancelación del control de los precios de los alimentos y del transporte y un relajamiento en el cumplimiento de la legislación laboral (Brachet-Márquez y Sherraden, 1993; Brachet-Márquez, 2001; Bensusán, 2006). En el periodo 1991-2004, la proporción de trabajadores asalariados que no está afiliada a una institución de seguridad social aumentó ligeramente (gráfica 3.6). Este deterioro de las condiciones laborales se ha extendido incluso a los sectores otrora más protegidos. En estos años, la mano de obra industrial asalariada afiliada al IMSS o al ISSSTE disminuyó de 73.3 a 70.5%; en los servicios sociales y al productor, la reducción fue más drástica: de 72.6 a 66.8%. A pesar de ese retroceso en la protección social, estos trabajadores siguen disfrutando de mayores beneficios laborales en contraste con aquellos contingentes de la mano de obra asalariada que trabajan en otros sectores productivos. Por ejemplo, en la construcción y en los servicios personales, solamente cerca de 25% de los asalariados estaba afiliado a instituciones de seguridad social en 2004. Entre los agricultores esta cifra no alcanzaba 15%. En los servicios distributivos (comercio y transporte), la mitad de los trabajadores asalariados contaba con protección social en 2004.<sup>24</sup> Además, no sólo ha disminuido la proporción de trabajadores asalariados con acceso a la seguridad social, sino que también se ha deteriorado el servicio al que tienen acceso aquellos que aún gozan de cobertura del sistema de protección social.

<sup>24</sup> Datos de la ENE no presentados en los cuadros.

Otra manera de evaluar el mayor o menor deterioro de las condiciones laborales es mediante los niveles salariales de la mano de obra. Como es conocido, entre 1982 y 1987 los salarios sufrieron una caída dramática. A partir de 1988 los salarios reales se recuperan, pero vuelven a caer durante la crisis de 1995. Entre 1998 y 2004, dichos salarios experimentaron una ligera mejoría que de forma alguna implicó regresar a los niveles precrisis. En estos años, los incrementos salariales fueron moderados a pesar del aumento de la productividad industrial (Rojas y Salas, 2007). En 2006 el salario mínimo reportaba una pérdida acumulada de 69.3% con respecto al valor observado en 1970 (Echeverría, 2008). Este simple dato indica que con un salario mínimo del año 2006 sólo se podría adquirir una tercera parte de lo se compraba en 1970. Vale recordar que en los años de auge del modelo ISI aumentaron los salarios, así como las protecciones legales y contractuales de los trabajadores (De la Garza, 1998).

Entre 1991 y 2004, la proporción de mano de obra asalariada que recibe menos del salario mínimo (a precios de 1990) se ha mantenido alrededor de 30%. Nótese que en 1995 y 2000 (años de crisis económicas), esta cifra ascendió a poco más de 40% (gráfica 3.6). Con la ligera recuperación de la economía en 2004, apenas se logra regresar a los niveles salariales de principios de los noventa.<sup>25</sup> Esta ligera mejoría salarial en el periodo ocurrió en las actividades industriales y en la construcción, mientras que la agricultura y las diferentes ramas de los servicios no presentaron cambios importantes en los últimos años.<sup>26</sup> Estas cifras respaldan el argumento de que en el nuevo modelo económico el control salarial ha sido un mecanismo importante de ajuste estructural dirigido a lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales, mediante la reducción del costo de la fuerza de trabajo (Valencia, 1996; Salas y Zepeda, 2003; Hernández Laos, 2006).

En lo que se refiere a la estabilidad del empleo, recuérdese que los derechos de los trabajadores, reglamentados por la Ley Federal del Trabajo

<sup>25</sup> Recuérdese que éste es un indicador devaluado, pues el salario mínimo de 1991 representaba apenas 46% de la capacidad adquisitiva alcanzada en 1970.

<sup>26</sup> Entre 1991 y 2004 la proporción de trabajadores asalariados con ingresos inferiores al mínimo legal bajó ligeramente, de 28.8 a 25.7% en la industria y de 25.7 a 20.9% en la construcción; mientras que en el mismo periodo cerca de 60% de los asalariados en la agricultura, la mitad de los asalariados en los servicios personales y alrededor de un tercio de los asalariados en los servicios distributivos reciben menos del estándar salarial mínimo (datos de la ENE, 1991 y 2004).



de 1931, ya estaban en la Constitución de 1917. No obstante, como destaca Bensusán (2006), las ambigüedades existentes en la formulación de la legislación han permitido, hasta la fecha, cierto margen de discrecionalidad en su aplicación, aspecto que ha favorecido su adaptación a contextos económicos muy distintos. Históricamente, la rigidez formal de las reglamentaciones, la ineficiencia de las inspecciones del trabajo y el bajo costo de su incumplimiento han propiciado, en la práctica, una cultura de inobservancia de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Cifras para el periodo 1995-2004<sup>27</sup> muestran que, a pesar del ligero incremento de asalariados con contratos permanentes de trabajo, menos de la mitad de los trabajadores asalariados en el país cuenta con este beneficio. Nótese, además, que el aumento señalado ocurrió entre 1995 y 2000, ya que en el periodo 2000-2004 no hubo cambios (gráfica 3.6). Las mayores proporciones de trabajadores permanentes se localizan en los servicios sociales y al productor y en las actividades industriales (75.4 y 62.8%, respectivamente, en 2004), al tiempo que en los servicios distributivos (comercio y transporte) la cifra correspondiente para el mismo año fue de 46.1%. Una vez más se repite la pauta. Los sectores no agrícolas que están estancados en términos de creación de empleos son los que ofrecen mejores condiciones a sus trabajadores; en este caso, una mayor estabilidad laboral. En tanto que las actividades económicas que siguen ocupando mayores proporciones de mano de obra son las que reportan los índices más altos de empleo temporal y contratos verbales.

A modo de recapitulación, importa destacar que el análisis de los tres aspectos mencionados (seguridad, salarios y estabilidad laboral) muestra que el deterioro de las condiciones laborales, desde comienzos de los noventa, se manifiesta en forma clara en la disminución de los asalariados afiliados a las instituciones de seguridad social, la persistencia de bajos niveles salariales, que empezaron su caída a mediados de los años setenta, y la falta de estabilidad laboral para más de la mitad de la mano de obra asalariada. En la explicación de este proceso de deterioro del empleo asalariado hay que considerar la convergencia de múltiples aspectos. Además de los factores ya señalados (las políticas económicas de control salarial y reducción del gasto social, la disminución del empleo público que solía ofrecer mejores condiciones de trabajo, la expansión de los servicios menos calificados), es

<sup>27</sup> No incluimos la comparación con 1991 debido a que en la ENE de este año no se captó información sobre el tipo de contrato de los trabajadores.

importante resaltar el papel que ha tenido la pérdida de capacidad del sindicalismo mexicano de obtener beneficios sociales para sus trabajadores.

En el periodo de ISI, a cambio de contribuir a la paz social, los sindicatos negociaban beneficios para sus agremiados, intercambio que había sido la base de la alianza política de los sindicatos oficialistas con el Estado.<sup>28</sup> En el nuevo modelo económico, el debilitamiento del sindicalismo corporativo propició la flexibilización de los contratos colectivos, y los puestos de trabajo precarios sin representación sindical se incrementaron en forma importante (Blanke, 2007). En el proceso de resistencia contra estos cambios, el sindicalismo independiente se ha desgastado al enfrentarse al Estado y a las empresas (De la Garza, 1998, 2003). Adicionalmente, las propuestas alternativas al sindicalismo corporativo no han logrado articular un nuevo modelo de relación con el Estado (Zapata, 2000). De acuerdo con Bizberg (2007), durante el gobierno de Fox (2000-2006) se siguieron utilizando los mecanismos corporativos para fortalecer a los sectores empresariales y los contratos colectivos de protección patronal se incrementaron.<sup>29</sup>

#### LA PRECARIEDAD DEL EMPLEO ASALARIADO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Con el propósito de ofrecer al lector una visión de conjunto del grado de deterioro de las condiciones laborales de la fuerza de trabajo asalariada, utilizamos un indicador sintético que combina los tres aspectos considerados (seguridad social, salarios y contrato permanente) en un solo índice.<sup>30</sup> Este procedimiento permite diferenciar situaciones que van desde una muy

<sup>28</sup> Como sostiene De la Garza (1998), durante estos años la subordinación de lo laboral a lo político estatal no significó un deterioro de las condiciones laborales de los asalariados. El sindicalismo corporativo garantizaba paz social y tranquilidad laboral, a cambio de control político organizativo. Los sindicatos lograban beneficios en cuanto a la seguridad del empleo, las prestaciones y los niveles salariales, pero no participaban en las decisiones de las empresas. El Estado tenía el control del registro y legalización de los sindicatos, así como de la contratación colectiva y de las huelgas.

<sup>29</sup> Para un análisis del sindicalismo en México en el nuevo modelo económico véanse, entre otros, De la Garza, 1990, 2003; Zapata, 2000, 2005; Leyva Piña y Rodríguez Lagunas, 2007; Bensúsán, 2006.

<sup>30</sup> En la construcción del índice de precariedad empleamos el método de “Componentes principales”. El conjunto de indicadores se aglutinó en un factor que explica altos porcentajes de la varianza total.

alta precariedad laboral, que implica una privación severa de los beneficios que puede generar la inserción en el mundo del trabajo, hasta actividades laborales no precarias, que ofrecen condiciones de mayor integración social vía el empleo asalariado. Se debe tener en cuenta que incluso en este último caso estamos frente a una condición de integración laboral débil, puesto que el deterioro de los empleos ha afectado incluso a los sectores asalariados más privilegiados (Oliveira, 2006; Mora Salas, 2006; Pérez Sáinz, 2003).

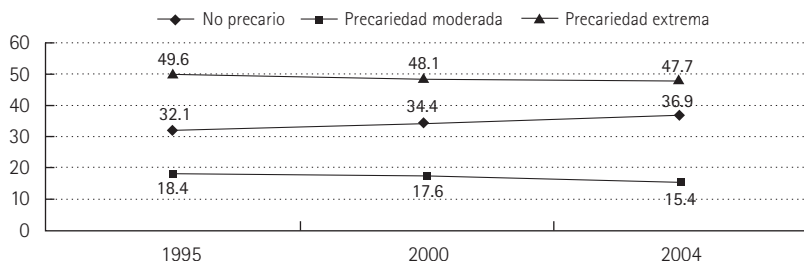
La agrupación del índice de precariedad en tres categorías<sup>31</sup> permite diferenciar entre los empleos: *no precarios*, donde 100% de los asalariados tiene seguridad social, un salario igual o superior al mínimo y un contrato permanente; los puestos con *precariedad moderada*, son los que se encuentran en situación intermedia, en la cual entre 60 y 70% de los casos tiene los tres beneficios señalados; finalmente, los empleos de *muy alta precariedad* son los que están en condición extrema, en la cual los asalariados presentan carencias considerables, ya que solamente cerca de 4% tiene seguridad social, menos de 2% cuenta con contratos permanentes y menos de la mitad tiene un salario igual o mayor al mínimo legal.<sup>32</sup>

En México, la proporción de empleos *no precarios* se recuperó ligeramente de 32.1 a 36.9 entre 1995 y 2004, resultado que no es sorprendente debido a que comparamos un año marcado por una fuerte crisis económica con otro que ha sido caracterizado como de cierta recuperación económica. Lo preocupante es la elevada proporción (casi la mitad) de trabajadores asalariados que hasta años recientes estaba en empleos de muy alta precariedad (gráfica 3.7).

Esta clasificación deja ver la polarización de la situación laboral de los trabajadores asalariados en el país. Por un lado, apenas una tercera parte de la fuerza de trabajo asalariada logra acceder a un empleo que favorece cierto nivel de integración social, ya que disponen de estabilidad laboral, acceso directo al seguro social y un salario igual o superior al estándar salarial de referencia. Por otro lado, cerca de la mitad de los asalariados exhibe carencias marcadas o casi absolutas, según cada uno de los tres indicadores considerados. Estas acentuadas desigualdades laborales persisten desde mediados de los noventa hasta nuestros días, aspecto que denota que los cambios en las políticas económicas no han traído beneficios palpables al conjunto de los trabajadores asalariados.

<sup>31</sup> Para agrupar el índice en categorías hicimos un análisis de conglomerados cuyo propósito central fue construir grupos que maximicen las diferencias entre categorías y la homogeneidad dentro de los grupos.

<sup>32</sup> Cifras calculadas por los autores a partir de los datos de la ENE, 1995, 2000 y 2004. Recuérdese que se trata de un salario mínimo real a precios de 1991.



Fuentes: INEGI-STPS, 1991, 1995, 2000 y 2004.

**Gráfica 3.7.** Población asalariada según nivel de precariedad laboral (porcentajes).

Este panorama se torna más crítico si se considera la situación de los trabajadores no asalariados (por cuenta propia y no remunerados), contingente que en 2004 representaba poco menos de una tercera parte (32.1%) de la fuerza de trabajo en el país (gráfica 3.3). Un análisis comparativo de los trabajadores por cuenta propia con los asalariados en los establecimientos pequeños muestra que los primeros enfrentan una situación aún peor que los segundos, en términos de sus condiciones de ocupación (datos de 2004, Oliveira, 2009). En suma, si a los asalariados con altos niveles de precariedad laboral agregamos los trabajadores no remunerados y los trabajadores por cuenta propia, que además de laborar largas jornadas y recibir bajos salarios, en su casi totalidad no cuentan con prestaciones sociales, estamos frente a un escenario de marcado deterioro de los mercados de trabajo en el país. En este contexto, la exclusión laboral ha tendido a ganar presencia en amplios segmentos del mercado de trabajo.

#### FACTORES QUE ACENTÚAN LA PRECARIEDAD DEL TRABAJO ASALARIADO Y SU PERSISTENCIA EN EL TIEMPO

Ya existe en México y en otros países de América Latina un conocimiento acumulado acerca de diversos factores que contribuyen a explicar el mayor o menor grado de precariedad de los empleos.<sup>33</sup> En estudios previos hemos analizado el papel preponderante de los aspectos macroestructurales, en

<sup>33</sup> Véanse García y Oliveira, 2001a, b; 2003; Navarrete López, 2001; Oliveira *et al.*, 2001; Contreras Molotla, 2003; Mora Salas, 2006; Rojas y Salas, 2007; Castillo, 2008.

particular, de la heterogeneidad de la estructura productiva en la acentuación de la precariedad del empleo en contextos laborales específicos. Asimismo, argumentamos y demostramos que los factores macroestructurales tienen una mayor importancia relativa en la explicación de la precariedad laboral que los niveles de escolaridad de los trabajadores (Mora Salas y Oliveira, 2009). Lo anterior nos ha llevado a relativizar el peso del nivel educativo de la mano de obra como aspecto central en la explicación de la probabilidad de tener un empleo de calidad. Hemos señalado, también, que las inequidades de género y edad se entrecruzan incrementando las desventajas de unos sectores de trabajadores frente a otros (Mora Salas, 2006; Oliveira, 2006, 2009; Mora Salas y Oliveira, 2009).

En este trabajo nos interesa presentar los resultados de un análisis estadístico realizado para diferentes años (1995, 2000 y 2004), que nos permite ver en qué medida los diferentes factores que contribuyen a la mayor o menor precariedad de los empleos han mantenido su importancia relativa en un contexto económico cambiante.<sup>34</sup>

La comparación del orden de importancia<sup>35</sup> de diferentes factores en los tres años analizados (cuadro 3.1) pone en evidencia que, en efecto, las características asociadas con la naturaleza del mercado laboral propiamente dicho (tamaño de las unidades de producción o prestación de servicios y la composición sectorial del empleo), han mantenido mayor importancia relativa frente a las características sociodemográficas de los asalariados (educación, edad y sexo), en la explicación de las probabilidades diferenciales de estar expuestos a situaciones de mayor o menor precariedad laboral en diferentes momentos del proceso de consolidación del nuevo modelo económico. Lo anterior muestra el carácter estructural y persistente de las desigualdades laborales manifiestas en los mercados de trabajo en el México contemporáneo, esto es, los niveles de precariedad pueden variar en el tiem-

<sup>34</sup> Recurrimos al análisis de regresión lineal múltiple para someter a prueba esta hipótesis. El modelo definido establece que la precariedad laboral se explica por factores que actúan del lado de la demanda (rama de actividad, tamaño de establecimiento, grupo ocupacional, jornada laboral), así como del lado de la oferta (edad, sexo, posición en el hogar, estado civil y educación). También se ha considerado lo referido a la especificidad de los mercados laborales regionales, en razón de las grandes diferencias existentes en materia de estructura productiva, desarrollo social y dinámicas de acción colectiva, en los mercados de trabajo del país.

<sup>35</sup> El orden de importancia de cada factor considerado en el análisis de regresión lo obtuvimos mediante el ordenamiento de los coeficientes estandarizados de cada uno de los factores.

**Cuadro 3.1.** Importancia relativa de los factores que disminuyen la precariedad laboral según año

Variable	1995		2004	
	Coficiente estandarizado	Orden de importancia relativa	Coficiente estandarizado	Orden de importancia relativa
Establecimiento: grande*	-0.249	1	-0.249	1
Nivel educativo universitario	-0.078	2	-0.083	3
Jefatura del hogar	-0.050	3	-0.038	4
Rama servicios modernos	-0.040	4	**	—
Estado civil: casado/unión libre	-0.033	5	-0.028	6
Región: noroccidente	-0.028	6	-0.102	2
Nivel educativo: preparatoria	-0.020	7	-0.038	4
Grupo de edad: 30 a 59 años	-0.020	7	-0.034	5

\* Establecimientos que contratan más de 50 trabajadores.

\*\* Aumenta la probabilidad de ocupar empleos más precarios que la industria.

Fuente: elaboración propia con base en modelos de regresión lineal múltiple, con datos del INEGI-STPS, 1995 y 2004.

po, pero la importancia relativa de los mecanismos que reproducen la integración laboral deficitaria permanece o incluso puede aumentar.

El tamaño de los establecimientos, aspecto que denota la heterogeneidad de la estructura productiva, es el factor con mayor peso en la explicación del grado de precariedad del empleo. Históricamente los establecimientos pequeños (uno a cinco trabajadores) han ofrecido, y lo siguen haciendo, empleos altamente precarios. En efecto, más de 90% de los trabajadores que laboran en los micronegocios se encuentra en empleos que no cubren los estándares de estabilidad laboral, protección social y salarios mínimos,<sup>36</sup> situación que se ha mantenido de 1995 a 2004. Esta elevada precariedad de los puestos de trabajo en los micronegocios es vista como una forma de compensar la baja productividad y competitividad con una mayor sobreexplotación de la fuerza laboral (Tokman y Klein, 1996), siendo éste un fenómeno de larga data en los países latinoamericanos. También se ha señalado que las microunidades de producción, que son las que han

<sup>36</sup> Los datos no presentados en los cuadros que se mencionan en este texto para ilustrar los niveles de precariedad de las empresas de diferentes tamaños, de los sectores de actividad, de hombres y mujeres y de distintos grupos de edad, fueron calculados por los autores a partir de la información proporcionada por las ENE, 1995, 2000 y 2004.

generado más empleos en las últimas tres décadas, no han asumido las responsabilidades laborales estipuladas en la legislación. Lo anterior se debe a que los costos de la protección legal de los trabajadores es muy elevado, mientras que los costos del incumplimiento es reducido, resultado de la casi nula capacidad estatal para detectar y sancionar las violaciones a las normas laborales (Bensusán, 2006).

En el caso de los establecimientos de mayor tamaño (más de 50 trabajadores), el escenario es muy distinto y ha mejorado ligeramente a lo largo del periodo analizado. En efecto, el deterioro laboral en los grandes establecimientos se ha reducido en cierta medida, los empleos no precarios pasaron de 56.9 a 62.1% entre 1995 y 2004, mientras que los de alta precariedad se redujeron de 17.3 a 14.9% en el mismo periodo. Esta mejoría se relativiza si se considera que cerca de 25% de los asalariados de las grandes unidades de producción o prestación de servicios sigue laborando en empleos con una precariedad moderada. Si sumamos los asalariados que tienen empleo con una precariedad moderada y los de alta precariedad, la situación exhibida por los grandes establecimientos se torna preocupante. Tras casi dos décadas del cambio de modelo económico, en estos contextos más privilegiados todavía persiste cerca de 40% de trabajadores que ocupa puestos de trabajo con algún grado de precariedad laboral. Lo anterior es resultado, en parte, de las estrategias utilizadas por los sectores empresariales para hacer frente a los desafíos que conlleva la globalización, la reestructuración económica y la reorganización productiva en curso, así como al deterioro del empleo en la administración pública y en los establecimientos de prestación de servicios educativos y de salud.

Ahora bien, si la precariedad de los empleos en los micronegocios se ha mantenido muy elevada y la situación relativa de las grandes empresas ha mejorado, aunque sea en forma moderada, estamos en presencia de un aumento de las desigualdades laborales entre unidades productivas. Este aspecto reafirma la existencia de una polarización de las condiciones laborales de los trabajadores asalariados. Este proceso de polarización de la sociedad mexicana, como han señalado otros autores, también se expresa con fuerza en el ámbito productivo, mediante la consolidación de un núcleo dinámico y altamente globalizado de actividades productivas, por un lado, y la conformación de un amplio segmento de actividades económicas desligadas por completo de los procesos de globalización, con escasa productividad y bajo, si no es que nulo, poder de acumulación e inversión, por el otro (Hernández Laos y Velázquez, 2003).

Nuestro análisis ratifica, asimismo, que la agricultura, la construcción y los servicios personales siguen siendo los nichos donde se concentran los empleos asalariados de peor calidad. En estos sectores productivos, siete de cada 10 trabajadores se integran al mercado laboral en puestos de alta precariedad. En contraste, en la industria y en los servicios sociales y al productor la proporción de fuerza laboral asalariada que accede a puestos del mismo tipo es considerablemente menor.

En la rama industrial se manifiesta en forma clara el proceso de polarización de las condiciones laborales de los asalariados antes mencionado. Mientras que el porcentaje de trabajadores en puestos no precarios aumentó de 42.2 a 52%, la mano de obra ligada a puestos de alta precariedad no disminuyó, sino que más bien casi una tercera parte se mantuvo en esta condición entre 1995 y 2004.

A su vez, los servicios sociales y al productor que solían ofrecer mejores empleos que la industria parecen haber entrado en un proceso de deterioro, puesto que no han logrado sostener el buen desempeño que alcanzaron en el pasado (Oliveira *et al.*, 2001). Estos servicios considerados como más dinámicos siguen siendo, sin lugar a dudas, nichos privilegiados que concentran los trabajadores que cuentan con protección social, contratos permanentes y salarios iguales o superiores al mínimo legal. No obstante, estos nichos han perdido cierta importancia relativa;<sup>37</sup> la proporción de mano de obra que ingresa en estos sectores de actividad ha disminuido en años recientes. La contracción del empleo público<sup>38</sup> ha afectado sobremedida a los servicios sociales, disminuyendo su capacidad de absorción de fuerza laboral (Oliveira *et al.*, 2001; García y Oliveira, 2003).

El nivel de escolaridad de los trabajadores, aunque no sea el factor central, es importante para explicar la precariedad laboral de los asalariados. La influencia de la escolaridad sigue la pauta ya conocida: el empleo precario es mayor entre quienes tienen niveles educativos inferiores al de educación secundaria completa y disminuye para quienes alcanzan niveles de educación superior. La comparación a lo largo del tiempo muestra que tener estudios universitarios no ha aumentado la probabilidad de conseguir empleos no precarios. Es decir, para lograr empleos con una mejor calidad relativa se exige haber alcanzado el nivel de estudios univer-

<sup>37</sup> Los empleos no precarios bajaron de 60.5 a 57%, mientras que los de alta precariedad aumentaron de 18.1 a 20.8% entre 1995 y 2004.

<sup>38</sup> Entre 1991 y 2004 la participación del empleo público entre la mano de obra no agrícola se redujo de 18.5 a 13 por ciento.



sitarios, pero este nivel de escolaridad no ha ganado importancia relativa frente a otros factores para el logro de puestos de trabajo de mejor calidad (no precarios).

Esta relativa devaluación de las credenciales educativas también puede explicar, al menos parcialmente, la creciente polarización laboral observada en los mercados. La razón de fondo radica en que el contingente de fuerza de trabajo que en México logra acceder a la educación superior es muy limitado. En consecuencia, muy pocos son los trabajadores que cuentan con las competencias laborales requeridas para satisfacer las crecientes exigencias de cualificación que demandan los sectores más dinámicos de la economía.

Por último, hay que subrayar que la edad y el sexo de los trabajadores tienen mucho que ver con su condición laboral: cuanto más joven es el trabajador asalariado más precaria es su situación en el mercado de trabajo (Mora Salas y Oliveira, 2009). Datos de 2004 muestran que nueve de cada 10 trabajadores asalariados muy jóvenes (de 12 a 17 años de edad) ocupan puestos con muy alta precariedad; la cifra correspondiente a los jóvenes (18 a 24 años) es de seis de cada 10. Entre los adultos (30 a 59 años), se reduce a cuatro de cada 10. La condición de mayor precariedad laboral de los jóvenes se ha mantenido desde los años noventa. Ello parece indicar que las políticas económicas puestas en marcha desde entonces no han beneficiado a la mano de obra asalariada juvenil. Los nuevos contingentes de fuerza de trabajo se incorporan ahora a un mercado laboral cada vez más flexible cuya mayor demanda laboral se concentra en los segmentos menos dinámicos y entre los establecimientos con menor capacidad de acumulación y mayor propensión a la violación de las normas laborales básicas. Además, se integran a un mercado laboral que muestra grados crecientes de flexibilización de las unidades productivas, mayor desregulación y menos oportunidades para el desarrollo de la acción colectiva.

Lo irónico de esta situación es que una de las promesas centrales de las transformaciones que desembocaron en la conformación del modelo de acumulación de signo globalizador, fue la de ampliar las oportunidades de integración laboral para las generaciones jóvenes de la fuerza de trabajo. Sin embargo, lo que sucedió fue una polarización de las condiciones laborales de los jóvenes asalariados: unos pocos, una élite de jóvenes en los sectores de punta, han acumulado ventajas laborales, al tiempo que la mayoría de esta mano de obra asalariada quedó excluida de los beneficios derivados de la inserción de la economía mexicana en los mercados globales.

**Cuadro 3.2.** Importancia relativa de los factores que aumentan la precariedad laboral

Variable	1995		2004	
	Coficiente estandarizado	Orden de importancia relativa	Coficiente estandarizado	Orden de importancia relativa
Establecimiento micro*	0.274	1	0.325	1
Rama: agricultura	0.212	2	0.153	2
Jornada laboral: menor 35 horas	0.130	3	0.146	3
Mujer	-0.007	—	0.033	—
Grupo de edad: 12 a 17 años	0.115	4	0.097	4
Rama: servicios personales	0.096	5	0.064	5
Grupo de edad: 18 a 24 años	0.076	6	0.069	7
Nivel educativo: primaria	0.070	7	0.600	6
Rama: construcción	0.069	8	0.036	8
Región: sur-sureste	0.044	9	0.024	10
Jornada laboral: mayor de 48 horas	0.039	10	0.032	11
Rama: servicios de esparcimiento	0.026	11	0.018	13
Grupo de edad: 60 y más años	0.025	12	0.034	9
Rama: servicios distributivos	0.017	13	0.018	12

\* Establecimientos que contratan de uno a cinco trabajadores.

Fuente: elaboración propia con base en modelos de regresión lineal múltiple, con datos del INEGI-STPS, 1995 y 2004.

En cuanto a las diferencias entre hombres y mujeres, en igualdad de condiciones,<sup>39</sup> la mano de obra femenina asalariada tiene más probabilidades que la masculina de ocupar empleos con mayor grado de precariedad laboral. Además, lo más preocupante es que el peso relativo del género en la explicación de los niveles de precariedad de los trabajadores asalariados se ha incrementado en forma importante en el periodo analizado (cuadro 3.2). En otras palabras, tal parece que la mayor presencia de las mujeres en los mercados de trabajo ha ido acompañada de una acentuación de las inequidades atribuidas a las diferencias de género. Esto es, los contrastes en los niveles de precariedad entre hombres y mujeres no se deben a las características de las trabajadoras (éstas son controladas en los modelos estadísticos), sino a la condición social de ser mujer, que históricamente ha sido

<sup>39</sup> Esto es, cuando controlamos estadísticamente todos los factores incluidos en los modelos de regresión.

devaluada en los mercados de trabajo, como bien lo muestran los estudios sobre segregación ocupacional y discriminación laboral (Ariza, 2006).

## CONCLUSIONES

El análisis realizado permite destacar un conjunto de rasgos estructurales que explican la persistencia y profundización de las desigualdades laborales a lo largo del tiempo. También contribuyen a esclarecer porqué el mercado de trabajo en México constituye un espacio propicio para la generación de dinámicas de exclusión laboral desencadenadas por las políticas de ajuste estructural y los procesos de globalización económica.

En primer lugar, el análisis presentado revela el carácter estructural y sistémico que ha adquirido la precarización del empleo entre la fuerza laboral asalariada. En parte, este proceso está asociado con una estrategia adoptada por las empresas que fabrican bienes intercambiables para tornarse más competitivas por la vía de la reducción de los costos laborales. Es muy poco probable que las desigualdades laborales observadas puedan ceder si, como hasta el presente, las estrategias de competitividad internacional del país continúan asentando este elemento como aspecto clave de su inserción en los mercados internacionales. Por el contrario, es de esperarse que si las tendencias observadas en la última década del siglo xx y el primer lustro del xxi no cambian, el mercado de trabajo continuará operando como un campo social proclive para la ampliación y profundización de la desigualdad social.

En este sentido, una segunda conclusión de gran relevancia muestra a México como un país que no está haciendo esfuerzos sistemáticos y efectivos para garantizar a la fuerza de trabajo un mayor ejercicio de los derechos laborales. Todo lo contrario, la creciente precarización de las condiciones laborales constatada pone de manifiesto el avance del proceso de erosión de los derechos laborales en el país. Esto es particularmente crítico, pues hasta la fecha la erosión de la ciudadanía laboral ha transcurrido por la vía de los hechos, es decir, como resultado del cambio de las prácticas laborales y el ajuste de las demandas y expectativas de la fuerza laboral hacia abajo. En sentido estricto, se ha impuesto de forma subrepticia un nuevo tipo de arreglo laboral. El nuevo “contrato” sintetiza el poder creciente del capital para imponer sus términos en el campo laboral. En consecuencia, el empleo asalariado ha disminuido, incluso en los sectores otrora dinámicos

y protegidos, su capacidad de favorecer dinámicas de inclusión social. Parece que, en el nuevo modelo de acumulación, el logro de la ciudadanía social ya no depende, de forma significativa, de las modalidades de inserción laboral de la fuerza de trabajo asalariado. El mercado laboral estaría perdiendo capacidad de promover procesos de ciudadanía e inclusión social a raíz del avance de las prácticas de flexibilización unilateral, las políticas de desregulación laboral y la pérdida de poder de negociación de los sindicatos.

En tercer lugar, se ha puesto de manifiesto, una vez más, la importancia que tiene la heterogeneidad productiva y laboral de la economía mexicana a la hora de evaluar y observar la evolución de las desigualdades laborales. El análisis histórico y los ejercicios estadísticos referidos al periodo de consolidación y profundización del nuevo modelo de acumulación ponen de manifiesto la acentuación de la heterogeneidad estructural. Este fenómeno expresa hoy una realidad social de mayor complejidad, puesto que a la persistencia de unidades económicas de baja productividad que conviven con unidades de productividad media y alta, se ha agregado un conjunto selecto de actividades productivas globalizadas con alto nivel de productividad y competitividad. En el nuevo modelo de acumulación la heterogeneidad productiva ha logrado recrearse y profundizarse, generando dinámicas que propician la creciente diferenciación social en el mundo del trabajo y contribuyen a favorecer una mayor polarización social entre la fuerza laboral.

En esta dirección, el tamaño del establecimiento, como proxy del nivel de productividad, sigue siendo un factor clave en el análisis de las probabilidades que tiene la mano de obra de acceder a empleos que permitan el ejercicio de los derechos laborales básicos y el logro de un ingreso por encima de los niveles de subsistencia más elementales. Hemos mostrado, una vez más, que esta probabilidad se incrementa de manera sustantiva conforme lo hace el tamaño del establecimiento.

En ese sentido, el hecho de que las empresas de gran tamaño muestren una menor capacidad de absorción de fuerza laboral, y que incluso muchas de estas empresas se hayan visto forzadas a recurrir a prácticas de flexibilización laboral, no constituye un buen augurio en materia de inequidad social. Las dos últimas décadas del siglo xx y la primera del xxi han visto cómo las pequeñas unidades productivas han aumentado su capacidad de ocupación de mano de obra, al mismo tiempo que se contrajo el potencial de la gran empresa. Este proceso, resultado tanto de las estrategias de rees-

tructuración de las grandes empresas que han recurrido a la externalización de su producción y a la subcontratación de pequeñas empresas, como de las propias iniciativas de la mano de obra para garantizar su integración laboral, han terminado alimentando el segmento que tiene menos potencial de inclusión laboral. Como era de esperarse, si crecen los sectores con menor capacidad institucional y económica para favorecer la expansión de la ciudadanía laboral y, al mismo tiempo, se contraen aquellos que tienen mayor dinamismo económico, capacidad de acumulación y nivel de institucionalización, la brecha entre trabajadores con protección social y laboral y los desprotegidos se incrementa. El mercado laboral mexicano parece transitar en esta dirección en las últimas tres décadas, generando una dinámica que es propicia no sólo para la reproducción de las inequidades laborales, sino también para su acentuación en el futuro cercano.

Finalmente, también hemos observado que junto a la creciente importancia de la heterogeneidad productiva, como factor de inequidad laboral, la educación de la fuerza laboral asalariada también sigue ocupando un lugar de gran trascendencia como factor de inclusión o exclusión laboral, así como en lo concerniente a la dinámica de polarización laboral en curso.

Sin embargo, lo novedoso deriva de que entre los jóvenes parece ser necesario adquirir niveles educativos muy elevados, por encima del de educación superior básica, para acceder a una inserción laboral que favorezca el acceso a los derechos laborales básicos y remuneraciones que permitan el logro de una vida digna. En ese sentido, el análisis insinúa que en los mercados laborales mexicanos está teniendo lugar una creciente devaluación de las credenciales educativas superiores. Este proceso, además, parece afectar de forma distinta a diferentes grupos de la fuerza laboral. La mano de obra joven se presenta como la más vulnerable en este proceso, ya que ingresa al mercado de trabajo precisamente cuando el proceso de devaluación de sus credenciales educativas está en curso. Dicho de manera breve, entre los jóvenes, el logro de un empleo no precario depende de haber alcanzado un nivel de educación equivalente al de enseñanza superior. Como sabemos, en México esto constituye en sí mismo un factor de desigualdad social, ya que sólo una proporción pequeña de la fuerza laboral logra acceder a un nivel educativo tan alto y, adicionalmente, las oportunidades para alcanzar este logro se distribuyen de forma inequitativa, según el estrato social.

Por lo anterior, puede afirmarse que el mercado de trabajo constituye un espacio de imbricación de las desigualdades sociales (las laborales, las

educativas, las etarias y las de género). Cuando este acoplamiento acontece en una fase temprana del curso de vida, se desencadenan modalidades de integración laboral que impiden el ejercicio de la ciudadanía laboral y una integración social lograda. De esta manera, se devela la importancia de las primeras etapas del curso de vida (infancia y juventud) como momentos privilegiados en el proceso de reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales.

Es muy poco probable que, en el contexto de la crisis mundial, México pueda experimentar una reducción significativa en los niveles de desigualdad social existentes si no activa un conjunto de políticas públicas que contribuya a revertir las dinámicas que favorecen la erosión de la ciudadanía laboral, tanto como la conversión de las diferencias sociales en inequidades sociales pronunciadas a lo largo del curso de vida de su fuerza de trabajo. Especial atención debe brindarse al acoplamiento de las desventajas sociales entre los jóvenes, ya que ello sanciona rutas de precarización laboral que en nada contribuyen a aminorar la desigualdad social.

## REFERENCIAS

- Acosta Reveles, I.L., 2008. From peasants to multifunctional. The small agricultural production in Mexico, <<http://mpru.ub.uni-muenchen.de/6548/>> (publicado en 2005 en *Vinculo Juridico* (61): 38-48).
- Alba, F, I. Banegas, S. Giorguli y O. de Oliveira, 2006. El “bono demográfico” en los programas de las políticas públicas en México (2000-2006): un análisis introductorio. Ponencia presentada en la VIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, Repensando la agenda de políticas y acciones en el ámbito poblacional. Guadalajara, Sociedad Mexicana de Demografía, 6-9 de septiembre.
- Anguiano, A. (comp.), 1990. *La modernización de México*. México, UAM/Xochimilco.
- Ariza, M., 2006. Mercados de trabajo urbanos y desigualdad de género en México a principios del siglo XXI, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 377-412.
- Ariza, M., y O. de Oliveira, 2003. Tendencias y contratendencias de la feminización en México, en Pozos (coord.), pp. 143-190.
- Barba, Carlos, 2004. Régimen de bienestar social en México, *Serie de Políticas Sociales* (92): 1-56.
- Beck, U., 1999. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós.

- Bensusán, G., 2006a. Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa, en Bensusán (coord.), pp. 411-497.
- Bensusán, G. (coord.), 2006b. *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-UAM/Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa.
- Bizberg, I., 2007. La sociedad civil en el nuevo régimen político, *Foro Internacional* (190): 785-816.
- Blanke, S., 2007. El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición, *Nueva Sociedad* (211): 109-123.
- Brachet-Márquez, V., 1996. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México. 1910-1995*. México, El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V., 2001. La reforma de los sistemas de salud y previsión social en México, 1982-1999, *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social* (5): 103-130.
- Brachet-Márquez, V., y M. Sherraden, 1993. Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de salud y la alimentación en México. 1970-1990, *Estudios Sociológicos* 11 (32): 331-364.
- Brachet-Márquez, V., y O. de Oliveira, 2002. Mujer y legislación social mexicana, *Estudios Sociológicos* 20 (3): 537-581.
- Calderón Salazar, J.A., 2008. Agricultura mexicana y TLCAN. Mitos y realidades, <<http://ierd.prd.org.mx/coy143/JACS1.htm>>.
- Carnoy, M., 2001. *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid, Alianza.
- Carrillo, J., 1989. Transformaciones en la industria maquiladora de exportación, en González Aréchiga y Barajas Escamilla (eds.), pp. 37-54.
- Castel, R., 1995. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Castillo, D., 2008. Precarización del empleo urbano asalariado privado en Panamá. Determinantes sociodemográficos y sociolaborales. Tesis doctoral. México, El Colegio de México.
- CIEDLA, 1998. *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Contreras Molotla, F., 2003. Vulnerabilidad laboral de los trabajadores asalariados en México, 2000. Tesis de maestría. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cooper, J., T. de Barbieri et al. (comps.), 1989. *Fuerza de trabajo urbana en México. Características y tendencias*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa,
- Davis, B., 2000. Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México, *Revista de la CEPAL* (72): 99-119.
- de la Garza, E., 1990. Reconversión industrial y cambios en el patrón de relaciones laborales en México, en Anguiano (comp.), pp. 315-362.
- de la Garza, E., 1998. Sindicatos y economía en México, en CIEDLA, pp. 183-238.

- de la Garza, E., 2003a. La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 349-377.
- de la Garza, E., y Carlos Salas (coords.), 2003b. *La situación del trabajo en México 2003*. México, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional-UAM-Instituto de Estudios del Trabajo-Plaza y Valdés.
- de la Garza, E., 2006. Modelos de producción en la manufactura. ¿Crisis del toyotismo precario?, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 55-87.
- de la Garza, E., y Carlos Salas (coords.), 2006. *La situación del trabajo en México, 2006*. México, UAM-Instituto de Estudios del Trabajo-Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional-Plaza y Valdés
- Echeverría, P., 2008. Evolución del salario mínimo en México de 1970-2008, <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/SalMinInf.htm>>.
- García, B., 1988. *Desarrollo económico y absorción de la fuerza de trabajo en México: 1950-1980*. México, El Colegio de México.
- García, B., 2001. Reestructuración económica y feminización del mercado de trabajo en México, *Papeles de Población* 7 (27): 45-62.
- García, B., y O. de Oliveira, 1994. La medición de la población económicamente activa en México al inicio de los años noventa, *Estudios Demográficos y Urbanos* 9 (3): 579-608.
- García, B., y O. de Oliveira, 2001a. Heterogeneidad laboral y calidad de los empleos en las principales áreas urbanas de México, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 7 (14): 145-164.
- García, B., y O. de Oliveira, 2001b. Transformaciones recientes en los mercados de trabajo metropolitano de México: 1990-1998, *Estudios Sociológicos* XIX (57): 653-689.
- García, B., y O. de Oliveira, 2003. Trabajo e ingresos de los miembros de las familias en el México metropolitano, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 77-96.
- Gómez de León, J., y C. Rabell (coords.), 2001. *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*. México, Consejo Nacional de Población-Fondo de Cultura Económica.
- González Aréchiga, B., y R. Barajas Escamilla (eds.), 1989. *Las maquiladoras. Ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana, Fundación Friederich Ebert.
- González de la Rocha, M., 1986. *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos en Guadalajara*. México, El Colegio de Jalisco-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Grambril, M., 1995. La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el Tratado de Libre Comercio, *Comercio Exterior* 4 (7): 543-549.
- Hernández Laos, E., 2006. La productividad en México: origen y distribución (1960-2002), en De la Garza y Salas (coords.), pp. 151-177.
- Hernández Laos, E., y J. Velázquez, 2003. *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*. México, Plaza y Valdés.



- INEGI-STPS, 1991. *Encuesta Nacional de Empleo 1991*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- INEGI-STPS, 1995. *Encuesta Nacional de Empleo 1995*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- INEGI-STPS, 2000. *Encuesta Nacional de Empleo 2000*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- INEGI-STPS, 2004. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Leyva Piña, M.A., y J. Rodríguez Lagunas, 2007. El sindicalismo mexicano en el gobierno de Fox (corporativismo, democracia y sindicatos), *Trabajo* 3 (4): 181-215.
- Lustig, N., 2002. *México: hacia la reconstrucción de una economía*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Méndez Villarreal, S., 1974. Trabajo y empleo, *Demografía y Economía* 8 (1): 1-21.
- Mora Salas, M., 2006. Ajuste estructural y empleo precario: el caso de Costa Rica. Tesis doctoral. México, El Colegio de México.
- Mora Salas, M., y O. de Oliveira, en prensa. El desafío de la inclusión frente a las tendencias de exclusión laboral: el empleo precario en dos países latinoamericanos, *Revista Sociología del Trabajo* 66.
- Moreno Brid, J.C., y J. Ros, 2004. México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, *Revista de la CEPAL* (84): 35-57.
- Navarrete López, E.L., 2001. *Juventud y trabajo: un reto para principios de siglo*. México, El Colegio Mexiquense.
- Oliveira, O. de, 1975. *Industrialization, Migration, and Entry Labor Force Changes in Mexico City, 1930-1970*. Tesis doctoral. Texas, University of Texas.
- Oliveira, O. de, 1989. Empleo femenino en México en tiempos de recesión económica: tendencias recientes, en Cooper, De Barbieri *et al.* (comps.), pp. 29-66.
- Oliveira, O. de, 2006. Jóvenes y precariedad laboral en México, *Papeles de Población* (49): 37-73.
- Oliveira, O. de, 2009. El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI, *Ren-glones* 61 <<http://revistarenglones.iteso.mx/tablacontenidos.php>>.
- Oliveira, O. de, y B. García, 1997. Socioeconomic transformation and labor markets in urban Mexico, en Tardanico y Menjivar Lavin (comps.), pp. 211-232.
- Oliveira, O. de, M. Ariza y M. Eternod, 2001. La fuerza de trabajo en México: un siglo de cambios, en Gómez de León y Rabell (coords.), pp. 873-923.
- Ortiz Cruz, E., 2007. *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana, Evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación*. México, UAM/Xochimilco.
- Pacheco Gómez Muñoz, E., 2004. *Ciudad de México, heterogénea y desigual. Un estudio sobre el mercado de trabajo*. México, El Colegio de México.
- Pedrero Nieto, M., y T. Rendón, 1982. El trabajo de la mujer en México en los setentas, en Secretaría de Programación y Presupuesto, pp. 437-456.

- Pérez Sainz, J.P., 2003. Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias, *Sociología del Trabajo* (47): 107-138.
- Pozos, F. (coord.), 2003. *La vulnerabilidad laboral del modelo exportador en México*. México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- Puyana, A., y J. Romero, 2008a. El sector agropecuario mexicano. Un decenio con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos económicos y sociales, en Puyana y Romero (coords.), pp. 31-66.
- Puyana, A., y J. Romero (coords.), 2008b. *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos económicos y sociales*. México, El Colegio de México.
- Rendón, T., y C. Salas, 1987. Evolución del empleo en México, 1895-1970, *Estudios Demográficos y Urbanos* 2 (2): 189-230.
- Reynolds, C.W., 1970. *The Mexican Economy, Twentieth Century Structure and Growth*. New Haven, Yale University Press.
- Rodríguez Lagunas, J., 1995. Empresarios y sindicatos en México: posiciones..., *Revista Polis* (95): 215-249.
- Rojas García, G., y C. Salas Páez, 2007. La precarización del empleo en México, 1995-2004, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 13 (19): 39-78.
- Salas, C., 2007. Empleo y trabajo en México, 2001-2006. Un balance inicial, *Trabajo* 3 (4): 137-160.
- Salas, C., y E. Zepeda, 2003. Empleo y salarios en el México contemporáneo, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 125-150.
- Salas, C., y E. Zepeda, 2006. Ocupación e ingresos, 2000-2004, en De la Garza y Salas (coords.), pp. 125-150.
- SPP, 1982. *Estudios sobre la mujer*, 1. *El empleo y la mujer. Bases teóricas, metodológicas y evidencia empírica*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Solis, L., 1970. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI.
- Solis, L., 1987. Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México, *Demografía y Economía* 1 (1): 40-91.
- Standing, G., 1999. Global feminization through flexible labor. A theme revisited, *World Development* 27 (3): 583-602.
- Tardanico, R. y R. Menjívar Lavín (comps.), 1997. *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*. Nueva York, Boulder-Lynne Rienner Publisher-North South Center.
- Tokman, V.E., y E. Klein (coords.), 1996. *Regulation and the Informal Economy: Microenterprises in Chile, Ecuador, and Jamaica*. Nueva York, Boulder-Lynne Rienner Publishers.
- Trejo, S., 1973. *Industrialización y empleo en México*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Valencia Lomelí, E., 1996a. El salario como factor de competitividad y de control inflacionario, en Valencia Lomelí (coord.), pp. 37-54.
- Valencia Lomelí, E. (coord.), 1996b. *¿Devaluación de la política social?* México, Red Observatorio Social.
- Zapata, F., 2000. El sindicalismo y la política laboral en México, 1995-1998, *Región y Sociedad* **XII** (19): 3-29.
- Zapata, F., 2005. *Tiempos neoliberales en México*. México, El Colegio de México.



4

PERFILES CONTEMPORÁNEOS DE LA DESIGUALDAD:  
TRABAJADORAS MEXICANAS EN EL SERVICIO DOMÉSTICO  
EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK

*Marina Ariza\**

CONTENIDO

Introducción	142
Servicio doméstico y desigualdad social	143
Dinámica socioeconómica, servicio doméstico y desigualdad, 143; Servicio doméstico, migración y mercados de trabajo, 149	
Servicio doméstico y trabajo reproductivo	152
El servicio doméstico y el trabajo de la reproducción: aspectos conceptuales, 152; El servicio doméstico en contextos de globalización: trabajadoras mexicanas en la ciudad de Nueva York, 157	
Globalización, mercados de trabajo femeninos y desigualdad: a modo de conclusión	172
Referencias	174

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM: <ariza@servidor.unam.mx>.

No, yo cuando llegué aquí y dije: “¡Guao!, ¿esto es Nueva York?”... sufrir, caminar, pasarse... este... sueño, frío, hambre... ¿para llegar en este lugar?, no, no puede ser posible [Ríe].

Yo dije: “No es posible” porque pues, uno piensa... muy diferente ¿verdad?

Teresa, 31 años, originaria de Guerrero

## INTRODUCCIÓN

Entre los sucesos que al calor de las recientes transformaciones han tenido lugar en las últimas décadas, destaca la creciente internacionalización del trabajo reproductivo. En virtud de ésta, un número cada vez mayor de mujeres de los países de menor desarrollo relativo se traslada a algunas de las principales metrópolis de los países centrales a realizar las tareas propias de la reproducción doméstica (limpieza y cuidado). En el caso de Europa occidental es posible encontrar mujeres de prácticamente todas las regiones del mundo trabajando como empleadas domésticas en naciones tan disímiles como Italia, España, Grecia, Suecia, Suiza, Inglaterra, Francia, Holanda e Israel,<sup>1</sup> por mencionar sólo los contabilizados en un rápido sondeo con la información disponible. Se han documentado desplazamientos femeninos desde lugares tan lejanos como el sur de Asia (Indonesia, Filipinas, Tailandia, India, Sri Lanka) hacia el Golfo Pérsico (Arabia Saudita y Kuwait) e Italia, España y Grecia. De África (nigerianas, etíopes y marroquíes) a la Europa mediterránea (España, Italia y Grecia); de México y Centroamérica a Estados Unidos y Canadá, y de El Caribe (dominicanas) a Estados Unidos, España, Italia, Suiza, Bélgica y Alemania, entre otros (Ehrenreich y Russell, 2003: 276-280; Ariza, 2004).

El fortalecimiento (o la reactivación) de mercados de trabajo secundarios altamente feminizados y precarios, como éste, forma parte de las llamadas “conrageografías de la globalización” (Sassen, 2002), circuitos transfronterizos que proliferan en los intersticios del sistema y que muestran su rostro sombrío, el “lado oculto de la nueva economía” (Gutiérrez, 2007). Fuertes disparidades de ingreso, étnicas y de género forman parte del conjunto de asimetrías sociales que subyacen al resurgimiento de este mercado de trabajo en las economías avanzadas en las décadas finiseculares del siglo xx. Como

<sup>1</sup> En este último país las latinoamericanas (bolivianas, peruanas, chilenas, uruguayas, argentinas, brasileñas y venezolanas) han pasado a formar parte del servicio doméstico desde los años noventa (Rijman *et al.*, 2003).

antaño, la expansión de esta ocupación es en sí misma expresión de la profundización de distancias entre grupos sociales y naciones, y guarda un vínculo estructural con la dinámica económica en curso.

Con la información recabada a partir de la realización de una serie de entrevistas a profundidad a mujeres inmigrantes mexicanas insertas en el servicio doméstico en la ciudad de Nueva York,<sup>2</sup> el presente trabajo es una reflexión acerca las relaciones más generales entre la globalización económica, la migración femenina internacional y la desigualdad social, a propósito de la caracterización de un mercado de trabajo particular. El texto se divide en tres partes. En la primera se plantean algunas vinculaciones entre el servicio doméstico como actividad económica y la desigualdad social, según se ha venido discutiendo en la literatura especializada. En la segunda se abordan algunos aspectos conceptuales del servicio doméstico como trabajo reproductivo y se emprende el análisis empírico de la información recabada al caracterizar la inserción laboral de las mujeres migrantes entrevistadas, destacando su heterogeneidad. En la tercera y última parte se retoma la discusión entre mercados de trabajo femeninos, desigualdad y globalización, al reseñar sucintamente los hallazgos encontrados.

## SERVICIO DOMÉSTICO Y DESIGUALDAD SOCIAL

A continuación abordamos tanto la relación del servicio doméstico con la dinámica económica como con los mercados de trabajo y la migración, con la finalidad de ilustrar algunos de los distintos matices de la inequidad social que encierra.

### *Dinámica socioeconómica, servicio doméstico y desigualdad*

Con base en estudios de carácter histórico y desde una postura deudora del paradigma de la modernización, diversos autores plantearon a lo largo de la década de los setenta del siglo pasado un ciclo de desarrollo de la ocupación

<sup>2</sup> Estos datos forman parte del proyecto Migración y mercados de trabajo femeninos en el contexto de la globalización. Una perspectiva comparativa, en el que se emprende un análisis comparativo de la inserción laboral de dos grupos de trabajadoras inmigrantes en el servicio doméstico: dominicanas en Madrid y mexicanas en Nueva York. Cuenta con apoyo económico de la Universidad Nacional Autónoma de México (programa PAPIIT-IN 303006).

en estrecha relación con el proceso general de cambio asociado a la urbanización y a la industrialización (Boserup, 1970; McBride, 1976; Chaplin, 1978). Teniendo como referente empírico la dinámica histórica observada en países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos durante las fases de despegue y consolidación del proceso de industrialización, se formuló un planteamiento hipotético según el cual los momentos de auge del empleo se corresponderían con las fases intermedias de la industrialización, en las que las tareas de la reproducción doméstica permanecen temporalmente fuera de la mecanización y la comercialización, y las tasas de participación económica femenina son relativamente bajas. En los tres países mencionados, entre finales del siglo XIX y principios del XX el servicio doméstico experimentó, en sintonía con las pausas marcadas por el proceso de industrialización, una rápida expansión para luego contraerse progresivamente hasta que algunas voces proclamaron, quizá prematuramente, su virtual obsolescencia (Coser, 1973).<sup>3</sup> Este proceso fue concomitante con la tendencia secular a la feminización de la ocupación, verificada sin excepción en los tres contextos. En Estados Unidos, por ejemplo, el número de mujeres empleadas en el servicio doméstico prácticamente se duplicó entre 1870 y 1910, al pasar de 960 000 a 1 830 000 trabajadoras (Katzman, 1978: 48). Con fluctuaciones de diversa índole, la ocupación continuó creciendo a un ritmo menor hasta la década de 1930-1940, momento a partir del cual perdió importancia como fuente decisiva de empleo para la población femenina, llegando a alojar en 1990 a tan solo 494 920 mujeres, equivalente a 0.94% de fuerza laboral femenina ocupada (Milkman *et al.*, 1998: 491). Estos aspectos motivaron a algunas voces autorizadas a destacar el carácter *transicional* y *estratégico* de esta ocupación en el contexto del desarrollo capitalista y del empleo femenino en particular (Chaplin, 1978: 98).<sup>4</sup>

Un patrón análogo se encontró en otros países europeos y en América Latina en momentos de cambio equivalentes, si bien con matices y variaciones importantes (Chaplin, 1978; Higman, 1988; Kuznesof, 1993; Ariza,

<sup>3</sup> Para este autor, el carácter obsoleto de este oficio quedaba de manifiesto en su baja respetabilidad y en el hecho que sólo podía ser desempeñado por personas que sufren de “múltiples incapacidades de estatus”, como los negros o las mujeres rurales provenientes de las sociedades tradicionales.

<sup>4</sup> En palabras de Chaplin: “*sociologists have neglected this crucial transitional occupation [...] a full understanding of minority and women’s employment, industrialization and urbanization, middle and upper classes child rearing practices, and other issues, cannot be obtained without the comparative and historical study of domestic service*” (1978: 98).



1998; Sarti, 2006). De acuerdo con Sarti (2006), la década de 1880 fue el punto de máxima expansión de la actividad en Suecia, Noruega, Alemania, España, Italia, además de Gran Bretaña y Francia. En México, entre 1895 y 1940 las trabajadoras domésticas representaron en promedio no menos de la tercera parte de total de la población económicamente activa femenina. A partir de entonces, la ocupación empezó a declinar hasta absorber, 50 años después (en 1995), a no más de 12% de las mujeres trabajadoras (Ariza, 1998). Fueron necesarios cerca de 100 años (1885-1980) para que la actividad descendiera al segundo lugar en el perfil laboral de las mujeres mexicanas en el ámbito nacional (Suárez, 1989). Aun cuando en términos generales las investigaciones referidas corroboran la pauta de expansión, feminización y contracción de la ocupación en concomitancia con el proceso de desarrollo, se ha cuestionado la pretensión de universalidad del modelo al constatar importantes asincronías en relación con los procesos de industrialización y urbanización (Higman, 1988).<sup>5</sup>

El ciclo de expansión, feminización y contracción del servicio doméstico también guarda estrecha relación con el proceso de diferenciación social que las transformaciones asociadas al desarrollo implican, sobre todo con la modificación de la estructura de clases hacia la creación de los sectores medios y el proletariado urbano, demandantes y oferentes por excelencia de la actividad (Higman, 1988; Moya, 2007). Vía el cambio económico y la diferenciación social que éste suscita, las fases iniciales e intermedias del proceso de desarrollo propician una desigualdad social de nuevo cuño: desplazados del sector rural, convertidos en proletarios urbanos y clases medias emergentes. De acuerdo con los adherentes a la concepción modernizadora del servicio doméstico, esta coyuntura favorecería la expansión transitoria de la actividad hasta que, en el mediano plazo, el decurso mismo del proceso de desarrollo terminaría por ofrecer mejores oportunidades laborales a la fuerza de trabajo femenina, tanto en la industria como en los sectores medios y altos del sector terciario, acortando de paso las desigualdades de ingreso inicialmente prohibidas por el despegue del proceso modernizador (Chaplin, 1978).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Al tratar de comprobar la plausibilidad de la hipótesis para el caso de Jamaica, Higman (1988) señala que en este país el ciclo de expansión y contracción de la ocupación fue más bien concomitante con el proceso de urbanización, antes que con la industrialización, en la medida en que la primera fue relativamente independiente de la segunda.

<sup>6</sup> Milkman *et al.* (1998) han criticado los supuestos niveladores de la desigualdad atribuibles al proceso de desarrollo implícito en la obra de Chaplin (1978) y aquellos autores anclados en la perspectiva modernizadora de la evolución del servicio doméstico.

Es por este camino que la dinámica de crecimiento del servicio doméstico en las sociedades modernas ha sido tomada como expresión indirecta de la pervivencia de grados importantes de desigualdad social (Chaplin, 1978; Cox, 2006; Moya, 2007). En las sociedades agrícolas tradicionales, por el contrario, donde la diferenciación social y la desigualdad son ostensiblemente menores, el recurso a la contratación de mano de obra asalariada para las tareas de la reproducción doméstica dentro del propio hogar estaría mucho menos extendido (Higman, 1988). De acuerdo con Moya (2007: 567), el crecimiento del servicio doméstico en las economías capitalistas descansa no en la desigualdad tradicional entre “pocos” y “muchos” que primó en las sociedades preindustriales, sino en la desigualdad moderna, aquélla que tiene lugar entre los “muchos” y los “muchos”,<sup>7</sup> confluencia que conforma a su vez el punto óptimo entre oferta y demanda laboral. Para Chaplin (1978: 123) el servicio doméstico es un indicador social de primer orden del nivel y la calidad del proceso de industrialización y modernización, en la medida en que la expansión de la actividad constituye una manifestación indirecta del costo implícito en el proceso, al “forzar” temporalmente a parte de la población trabajadora a ingresar a la ocupación. Para este autor la desigualdad, no la riqueza, es el factor que mejor explica la existencia de un valor numérico alto en la proporción servidor/empleador en los países que analiza, puesto que la misma varía proporcionalmente con el ingreso.<sup>8</sup> Dicha asociación la corroboran años después Milkman *et al.* (1998), quienes al emprender el análisis de la macro sociología del servicio doméstico para las 100 áreas metropolitanas más importantes de Estados Unidos, encuentran que la desigualdad del ingreso tiene un efecto positivo estadísticamente significativo en la proporción de fuerza de trabajo femenina empleada en el sector del servicio doméstico.<sup>9</sup>

Muy a contracorriente de la pauta secular de descenso y casi virtual extinción de la actividad, en las décadas finiseculares del siglo xx se dio una inusitada reversión de la tendencia, con la reactivación de este mercado de trabajo a escala global en varios países del Primer Mundo. Como antaño, la expansión de la ocupación se relaciona con la acentuación de las distancias sociales, asociadas ahora a las transformaciones ocurridas en el contexto de la globalización. En Estados Unidos, el número de mujeres empleadas en el

<sup>7</sup> Las comillas son del autor.

<sup>8</sup> Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, Sudáfrica e India son los países en los que lleva a cabo su estudio comparativo.

<sup>9</sup> La relación entre diferencias crecientes de ingreso y presencia del servicio doméstico también ha sido corroborada para el caso de los países nórdicos (Platzer, 2006).

servicio doméstico pasó de 494 920 a 820 300 entre 1990 y 1999 (Milkman *et al.*, 1998; US Census Bureau, 1999).<sup>10</sup> Sarti (2006) señala que en Alemania el incremento fue de 533 000 entre 1987 y 1997, mientras que en Francia tuvo lugar una explosión en el número de asistentes maternas, cuidadoras de niños y trabajadoras familiares, cuyo número se incrementó más del doble en el lapso de 1990 a 1999. La autora proporciona datos análogos para Austria, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Noruega y Suecia, pero es sin duda en los países mediterráneos, sobre todo en España e Italia, en los que ocurrió un mayor crecimiento relativo de la actividad (Anthias y Lazaridis, 2000). El caso de Suecia resulta especialmente llamativo porque se trata de la sociedad que representa el modelo de equidad social por antonomasia. De acuerdo con Platzer (2006), si a finales de la década de los sesenta del siglo xx difícilmente podían encontrarse trabajadoras domésticas en ese país, entre los años ochenta y noventa su presencia se incrementó de manera notable. En una sociedad como la sueca, que otorga un alto valor simbólico a la igualdad, el resurgimiento del servicio doméstico (considerado parte del viejo sistema de clases) se ve como una tendencia regresiva poco alentadora (Platzer, 2006).

La creciente demanda de trabajadoras domésticas, suplida las más de las veces por un mosaico multiétnico de trabajadoras migrantes de las más diversas latitudes, forma parte del proceso de internacionalización del trabajo reproductivo acaecido en el contexto de la globalización. El envejecimiento demográfico, el replanteamiento del Estado de bienestar, el crecimiento de los servicios de proximidad (Parella, 2003)<sup>11</sup> y el aumento de la participación económica femenina figuran entre los factores detrás de su reactiva-

<sup>10</sup> El año 1999 es el último con el que se pueden hacer comparaciones entre las fuentes de información, pues a partir del censo de 2000 hubo un cambio en la clasificación de ocupaciones estadounidense que impide conocer en adelante la evolución de la categoría “*private household service*”.

<sup>11</sup> Según señala la autora, los servicios de proximidad forman parte de los “nuevos yacimientos de empleo” surgidos en las sociedades occidentales. También llamados “servicios a la vida diaria”, comprenden seis ámbitos diferenciados, entre los dos primeros figuran las actividades remuneradas destinadas a satisfacer las necesidades de las personas y las familias, y los servicios a domicilio. Algunas de ellas están vinculadas al cuidado de las personas (ancianos, enfermos, niños), otras refieren más a tareas consideradas tradicionalmente domésticas, como la limpieza y la preparación de alimentos. De acuerdo con la Comisión Europea, los cuatro ámbitos restantes son: las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la ayuda a los jóvenes con dificultades, los servicios de mediación y asesoramiento en la resolución de conflictos, y la prevención de riesgos laborales (Parella, 2003: 252).

ción. Atrapados en la encrucijada de presentar necesidades crecientes de cuidado y atención, y una menor cobertura institucional pública para satisfacerlas, varios de estos países atraviesan por lo que se ha llamado una *crisis en los sistemas de cuidado* (Christopherson, 1997; Zimmerman *et al.*, 2006).<sup>12</sup> La reestructuración de los subsectores terciarios vinculados con la atención de las personas en los países desarrollados, un proceso que aconteció más tardíamente que la reestructuración del sector industrial, guarda un vínculo directo con la mencionada crisis (Christopherson, 1997). Los cambios en los marcos regulatorios, la descentralización y privatización del financiamiento o del servicio, han desembocado en una creciente fragmentación del sector y en el aumento de los cuidadores informales. La consecuencia ha sido la diversificación del tipo de proveedores (privados e institucionales) y el desarrollo de los servicios privados para la atención en el hogar (*home health*). Tales procesos han tenido como contrapartida la caída general de los salarios en el sector, su mayor diferenciación interna y la pérdida de calificación de las ocupaciones (Christopherson, 1997), aspectos que no denotan más que las secuelas dejadas por la creciente informalización.

Característicamente, la demanda de servicio doméstico es mayor en aquellos países que cuentan con bajos subsidios estatales para la esfera de la reproducción, como España, Italia, Portugal, Grecia y Estados Unidos. Las diferencias en los sistemas de bienestar y en las políticas neoliberales de recorte de los servicios públicos en los distintos países, explican parcialmente el tipo de actividades de la reproducción que las trabajadoras domésticas internacionales desempeñan. Así, por ejemplo, como señala Parella (2003: 136), el hecho de que en Francia exista una amplia cobertura estatal de los servicios de guardería permite entender por qué la demanda de trabajadoras domésticas inmigrantes se limita a las tareas de limpieza del hogar, en contraste con lo que sucede en España. En el marco de los países de la OECDE, Estados Unidos destaca, junto al Reino Unido, por suscribir un modelo de provisión de servicios de atención y cuidado que descansa principalmente en el sector privado (Christopherson, 1997).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> La manifestación más evidente de esta crisis son las brechas o déficits de cuidado, y refieren a la escasez u oferta insuficiente de servicios remunerados que cubran las necesidades de atención a los miembros de una familia, así como a la falta de provisión de cuidado por parte de los parientes en el contexto restringido del mundo familiar (Zimmerman *et al.*, 2006: 20).

<sup>13</sup> Datos de mediados de los años noventa señalan que alrededor de la mitad de los 9.9 millones de niños estadounidenses que requerían atención mientras sus padres tra-

Huelga decir que la reactivación de este mercado de trabajo en las economías centrales no hubiera sido posible sin la continua provisión de mano de obra inmigrante de los países del sur, en muchos de los cuales las remesas se han convertido en un factor decisivo de equilibrio macro y micro-social. La migración internacional, ella misma una expresión de la globalización (Held *et al.*, 2002), es el canal a través del cual este mercado de trabajo se actualiza. Cumple en cierto modo la misma función de expresión de las disparidades espaciales que en los años de intensa urbanización y migración interna acompañaron al crecimiento por sustitución de importaciones en las economías periféricas, con la diferencia de que la escala en la dimensión global le otorga otras proporciones.

No cabe duda de que la relación de continuidad descrita entre el servicio doméstico y la desigualdad social, tanto en el periodo clásico del desarrollo capitalista como en el contexto más reciente de reestructuración y globalización económica, denota la centralidad de la esfera de la reproducción para la dinámica social e ilustra cómo la confluencia desafortunada de procesos y políticas sociales de diverso signo pueden hacer renacer viejas inequidades sociales.

### *Servicio doméstico, migración y mercados de trabajo*

Tradicionalmente, el servicio doméstico ha figurado entre los mercados de trabajo segmentados en los que la migración juega un rol importante. De forma característica, en un mercado de trabajo secundario la adquisición de capital humano es irrelevante de cara a las condiciones laborales, puesto que el logro y la ubicación ocupacional se encuentran divorciados; no existen cadenas de movilidad internas y predominan la inestabilidad, los bajos ingresos y la alta rotación. Un mercado de trabajo secundario tiende a retroalimentarse y suele estar dominado por la presencia de algunos grupos poblacionales específicos (negros, mujeres, inmigrantes), cuya concentración promueve la estigmatización de la ocupación. En el análisis que realiza sobre Estados Unidos, Piore (1975; 1979) otorga un papel importante a la

bajaban eran cuidados por familiares, poco más de una quinta parte por prestadores de servicios informales, y sólo 30% por instituciones especializadas (Casper, 1996, citado por Christopherson, 1997: 17).

migración, no sólo en lo que concierne a su peso en la conformación de los sectores bajos de las clases trabajadoras, sino al rol disruptivo que le atribuye en el eslabonamiento de cadenas exitosas de movilidad social.<sup>14</sup>

El servicio doméstico constituye un mercado de trabajo altamente feminizado, con acusada inestabilidad laboral, bajos salarios, sin capacitación formal, sin carreras laborales internas y con un fuerte estigma social. La alta rotación suele ser un rasgo frecuente en las ocupaciones mal remuneradas que no ofrecen estímulos a la permanencia, ya sea al premiar la antigüedad o por medio del desarrollo de carreras laborales internas. Si a esto se añade la situación de reclusión propia de su ejercicio puertas adentro, las características del ámbito familiar como espacio laboral y el bajo estatus de la ocupación, la elevada rotación cobra sentido.<sup>15</sup> Voces tan autorizadas como la de Katzman (1978) entienden que la salida frecuente de la ocupación es el único recurso que les queda a las mujeres ante la falta total de control del entorno laboral y las condiciones de trabajo. Se trataría de una de esas ocupaciones en las que el poder de negociación de las trabajadoras es mínimo. En contra de lo que ocurre en otras actividades laborales en las que el salario es un factor determinante de la permanencia en la actividad, en el caso del servicio doméstico los aspectos extraeconómicos jugarían un papel decisivo, dadas las peculiares condiciones de la ocupación y sus niveles de remuneración.<sup>16</sup>

Un aspecto controversial en la discusión académica acerca de este mercado de trabajo es si puede constituir un canal de movilidad social. En un trabajo clásico, Broom y Smith (1963) se detienen en él para llegar a catalogarlo como una “ocupación puente” (*bridging occupation*); es decir, como actividad laboral que brinda —mediante la experiencia en el trabajo— las condiciones y las oportunidades para moverse de una ocupación a otra, o

<sup>14</sup> Desde su punto de vista, esto ocurre porque la migración se interpone en la culminación de algunos aspectos clave para la movilidad, entre ellos la formación familiar y el establecimiento de patrones de empleo estables (Piore, 1975: 146).

<sup>15</sup> Con base en datos empíricos sobre América Latina, Smith (1973) describió en los años setenta un itinerario laboral típico de las empleadas domésticas, según el cual desempeñaban hasta seis trabajos, con una duración variable de seis meses a dos años. Transcurridos los siete años abandonaban el servicio doméstico para dedicarse a la formación de su propia familia. Este itinerario laboral corresponde en términos generales al perfil de mujeres jóvenes, solteras y de origen rural, dominante en este tipo de trabajo por esos años.

<sup>16</sup> Así lo sugiere, por ejemplo, la investigación de Duarte (1986) sobre las trabajadoras domésticas en República Dominicana.

hacia un grupo de ocupaciones (movilidad horizontal).<sup>17</sup> En contraste con lo que acontecía en la Europa de los siglos XVIII y XIX, cuando la actividad gozaba de estatus y constituía una fase transicional en la vida de las mujeres jóvenes de origen rural que encontraban en ella una forma de aprendizaje y ahorro de cara al matrimonio (el llamado *life servant cycle*), en nuestra región tales posibilidades habrían menguado debido a la imbricación de la ocupación con las fuertes divisiones de clase, raza y etnia (Kuznesof, 1993).<sup>18</sup> En referencia a Estados Unidos es posible encontrar evidencia tanto en uno como en otro sentido en distintos momentos históricos. Tal parece que en ese país la ocupación permitió una importante dosis de movilidad a las inmigrantes europeas de finales del siglo XIX, en particular a las irlandesas, movilidad que quedó clausurada cuando otros grupos étnicos (asiáticas, negras, latinas) empezaron a colmar la ocupación (Hondagneu-Sotelo, 2001).<sup>19</sup>

Este último aspecto alude a la acusada racialización de la ocupación en la sociedad estadounidense, que tuvo un papel importante en la conformación de una clase trabajadora de servicio esencialmente negra e inmigrante (Katzman, 1978).<sup>20</sup> Históricamente se ha producido una recomposición étnica en el sector desde las irlandesas, suecas y alemanas de finales del siglo XIX, las afroamericanas (que en la década de 1920 dominaban la ocupación),

<sup>17</sup> Es preciso señalar que la valoración positiva de la ocupación que los autores realizan tiene como referente empírico las trayectorias de los sirvientes masculinos de mayor jerarquía en la Inglaterra victoriana (mayordomos), pues reconocen que las posibilidades de movilidad de las mujeres eran bastante más restringidas (Broom y Smith, 1963).

<sup>18</sup> Se señala así que fueron los indígenas, los esclavos liberados, personas de raza mixta y ciertos sectores de mujeres de raza blanca quienes integraron la actividad desde los tempranos años de la Colonia (Salazar, 1979; Kuznesof, 1993).

<sup>19</sup> En su momento, el trabajo en el servicio doméstico habría permitido tasas más altas de movilidad a las mujeres irlandesas respecto de los hombres, dado que el contexto de recesión económica mantenía a una parte de la fuerza laboral masculina fuera del mercado de trabajo (Katzman, 1978; Pedraza, 1991). Una situación inversa habría ocurrido con las mujeres niponas, a las que la actividad no habría permitido posibilidad alguna de movilidad, según lo documenta Evelyn Nakano Glen (1986) en su pormenorizado estudio sobre tres generaciones de japonesas en Estados Unidos. En términos históricos, las asiáticas constituirían un grupo intermedio entre las afroamericanas y las inmigrantes latinoamericanas y caribeñas de las últimas décadas.

<sup>20</sup> El autor destaca el marcado menor estatus de la ocupación en Estados Unidos respecto de Europa, en vista de que no habría camino a la movilidad social ascendente y carecía de respetabilidad (Katzman, 1978: 277).

las chicanas, las asiáticas, hasta llegar a la presencia creciente de las inmigrantes latinoamericanas y caribeñas a partir de 1970 (Hondagneu-Sotelo, 2001). Según lo refiere esta autora, en el abandono de la ocupación por parte de las afroamericanas y méxicoamericanas jugó un papel decisivo el movimiento de los derechos civiles durante los sesenta, que derribó las barreras legales que hasta entonces les prohibían acceder a un conjunto de ocupaciones (secretarías, servicios públicos, dependientes administrativas, etcétera).<sup>21</sup>

No cabe duda de que la racialización y el carácter segmentado del mercado de trabajo continúan en el contexto actual de internacionalización del trabajo reproductivo, en que el estatus migratorio, la condición étnica y el género juegan un papel predominante. Se configura de este modo lo que algunos autores llaman un proceso de la *etnoestratificación* o división social étnica del mercado (Parella, 2003), que genera desigualdades tanto en el acceso al abanico de opciones laborales disponibles para las inmigrantes, como en sus condiciones de trabajo, como analizamos a continuación.

#### SERVICIO DOMÉSTICO Y TRABAJO REPRODUCTIVO

En este apartado hacemos el análisis empírico de la inserción laboral y las condiciones de trabajo de un conjunto de inmigrantes mexicanas insertas como empleadas domésticas en la ciudad de Nueva York. La exposición presenta algunas precisiones conceptuales acerca de la naturaleza del servicio doméstico como trabajo reproductivo.

##### *El servicio doméstico y el trabajo de la reproducción: aspectos conceptuales*

A pesar de su importancia en el perfil laboral de las mujeres y de la atención que recibió de parte de la investigación feminista en los años setenta y ochenta (Graham, 1991), la idiosincrasia del trabajo doméstico como actividad laboral aún es objeto de debate (Anderson, 2000; Hondagneu-Sotelo, 2001; Salazar P., 2001; Lutz, 2002; Parella, 2003). El carácter difuso de las

<sup>21</sup> En el contexto de Estados Unidos, el predominio de uno u otro grupo étnico ha variado regionalmente. Al respecto véase Katzman (1978) y Hondagneu-Sotelo (2001).



tareas, el hecho de que se lleven a cabo en el ámbito privado y la naturaleza casi siempre informal de la ocupación dificultan el establecimiento de límites claros. Intentos por acotar las actividades que implica, como los emprendidos por la Organización Internacional del Trabajo, suelen quedarse muy a la zaga de la realidad (Anderson, 2000: 15). Muchas de las dificultades que suscita su apreciación emanan de las condiciones sui géneris que a su ejercicio impone el ámbito doméstico, y de la manera en que la construcción de género sesga la mirada de los investigadores y promueve la desvalorización de la ocupación. Con la finalidad de precisar la naturaleza del servicio doméstico remunerado como actividad laboral, abordamos a continuación la conceptualización de la actividad, sus dimensiones y algunos de sus aspectos más distintivos.

Desde una definición omnicomprendensiva que abreva del debate actual, el servicio doméstico puede ser entendido como el conjunto de actividades realizadas a cambio de un salario,<sup>22</sup> encaminadas a asegurar la reproducción de los miembros de un hogar, que se llevan a cabo dentro de éste,<sup>23</sup> y pueden incluir en grados variables la creación y el intercambio de momentos de intimidad (Anderson, 2000; Hondagneu-Sotelo, 2001; Salazar P., 2001; Lutz, 2002; Parella, 2003). En la medida en que la reproducción doméstica amerita de la conjunción de elementos materiales e inmateriales (emocionales y simbólicos), pueden distinguirse sendas dimensiones (o facetas) dentro de la actividad. Esquemáticamente, y no sin cierta arbitrariedad, esta distinción puede identificarse con la diferenciación entre tareas de limpieza y tareas de cuidado, aunque, en estricto sentido y como tendremos oportunidad de ver, ambas están implicadas, pues limpiar la ropa o los enseres de una persona en la cotidianidad de la vida familiar es, en cierto modo, una forma de cuidar de ella. El tipo de actividades que conlleva la *dimensión material* de la reproducción es muy variable y está sujeta a un elevado grado de discrecionalidad. El tamaño de la familia a la que se sirve, la etapa del ciclo por la que atraviesa, las proporciones físicas de la vivienda, el mobiliario, los materiales de terminación, el grado de elaboración de los alimentos,

<sup>22</sup> El salario monetario suele ser sólo parte de la remuneración al trabajo pues, dependiendo de la modalidad de inserción laboral, una parte del pago se realiza en especie (habitación y comida).

<sup>23</sup> Se da por sentado que algunas de las actividades que sirven a la reproducción del hogar se realizan fuera del domicilio (comprar alimentos, recoger a los niños en la escuela, llevar a los ancianos al médico o a los niños al parque), aunque la mayoría tiene lugar dentro de sus límites.

los estándares de limpieza, etc., son algunos de los factores que condicionan su ejercicio, muchos de ellos determinados por la clase social y la cultura del hogar al que se presta el servicio, como tendremos ocasión de ver.

La *dimensión emocional* o subjetiva, en cambio, es más difícil de aprehender y se relaciona claramente con los aspectos de *cuidado* implícitos en la ocupación.<sup>24</sup> La atención a los niños, los ancianos, las personas enfermas o discapacitadas incluye un vínculo emocional ineludible que es parte del valor que se crea e intercambia en el ejercicio de la actividad, aunque permanezca las más de las veces invisible. Su existencia resulta inequívocamente palpable cuando, por ejemplo, las personas que contratan el servicio solicitan expresamente ciertos rasgos de personalidad y trato (“dulzura”, ser “alegre”, “cariñosa”, tener “buen temperamento”, buena “disposición”, etc.) en las empleadas.<sup>25</sup> La cantidad de esfuerzo necesario para cubrir a cabalidad los aspectos emocionales incluidos en la actividad y las implicaciones que de ello se derivan, son muy difíciles de evaluar, pero sin duda tienen un papel importante. La literatura académica sobre el tema ha llamado la atención sobre la función de maternidad que ejercen las migrantes hacia los hijos de las personas para quienes trabajan, y la paradójica situación de que provean afecto a niños que no son suyos, mientras los propios han de recibirlo —si fuera el caso— de otras figuras nutricias cercanas, configurando así lo que se ha llamado una suerte de *maternidad transnacional* (Hondagneu-Sotelo y Ávila, 1997; Salazar P., 2005). Como aspecto anecdótico, valga la pena destacar que los relatos de nuestras entrevistas están llenos de situaciones de rivalidad en el afecto y la ascendencia sobre los niños entre las empleadas y las madres, situaciones que, como se ha destacado en estudios previos, hablan acerca de la disputa entre varios modelos de maternidad y las tensiones que suscita la reproducción de relaciones íntimas en contextos de fuerte asimetría social (Coser, 1973; Hondagneu-

<sup>24</sup> El cuidado se puede definir como la provisión (remunerada y no remunerada) de soporte, incluyendo actividades laborales y estados emocionales. Es proporcionado principal, aunque no exclusivamente, por mujeres a adultos dependientes, niños y personas con necesidades especiales, en las esferas pública y privada, y en una variedad de entornos institucionales (Thomas, 1993: 665).

<sup>25</sup> Frecuentemente se crean estereotipos acerca de lo que se entiende son los aspectos idiosincráticos de un colectivo de inmigrantes en relación con otro. En el caso de España, por ejemplo, según lo refieren algunas agencias intermediarias del sector, a pesar de los prejuicios raciales las trabajadoras dominicanas gozan de aceptación entre las empleadoras por el hecho de que son vistas como “alegres” y “cariñosas” con los niños (entrevista con informante clave, Servihogar, Madrid).

Sotelo y Ávila, 1997). En esta línea de razonamiento, y haciendo énfasis en los aspectos inmateriales del servicio doméstico en condiciones de migración internacional, se ha propuesto el concepto de *cadena global de afecto* (Russell, 2000; Ehrenreich y Russell, 2003) para aludir a la creación de una serie de vínculos personales entre individuos —en su mayoría mujeres— a escala global basados en el trabajo de provisión de cuidado (remunerado y no remunerado). Se trata de un concepto emergente que se enfoca en la geografía del trabajo reproductivo a escala global y que, como señala Escrivá (2005), tiene la virtud de resaltar la idea de la simultaneidad de los procesos que envuelve, tanto en origen y destino, aunque adolece de una mirada estática y de la presunción de que quienes se enlazan en la cadena de provisión de afectos son sólo mujeres.<sup>26</sup>

El hecho de que el servicio doméstico como actividad laboral tenga lugar en el espacio familiar privado, encierra una serie de implicaciones importantes para las dimensiones material y emocional de la reproducción, que es preciso resaltar. Como queda de manifiesto en el análisis de la inserción y las condiciones de trabajo de las inmigrantes mexicanas entrevistadas en la ciudad de Nueva York que hacemos a continuación, el carácter privado del ámbito laboral torna difusas las fronteras entre lo que se entiende por trabajo y lo que no, dando lugar a situaciones muy variables en un contexto de suyo discrecional. La superposición entre las esferas laboral y residencial característica del servicio doméstico interno puede actuar en el sentido de hacer más laxas o más rígidas las condiciones laborales. De por sí éstas varían de acuerdo con la segmentación interna propia de la actividad entre trabajo doméstico, *con* y *sin* residencia independiente, entre otros aspectos. En el caso de la dimensión material de la reproducción, la naturaleza privada del espacio familiar determina que no exista una estandarización de las tareas que se han de realizar, las que pueden ser muy variables y multiplicarse considerablemente (barrer, hacer las camas, limpiar los baños, lustrar utensilios de metal, pisos, cargar agua, lavar patios, cristales, ventanas, carros, cocinar, lavar ropa, bañar animales domésticos, planchar manteles, etc.), y que tampoco queden claros los límites de la jornada laboral cuando la actividad se lleva a cabo en situación de reclusión (doméstica interna).

<sup>26</sup> El referente empírico más característico detrás de esta propuesta es la hija mayor de una familia pobre que cuida de sus hermanos en ausencia de su madre, la que a su vez trabaja como niñera cuidando los niños de otra mujer migrante, que en este caso se encuentra empleada en el hogar de una familia en un país desarrollado. Para una útil revisión crítica véase, además de Escrivá (2005), Yeates (2005).

En lo que concierne a la dimensión emocional del trabajo reproductivo el asunto es más complejo, pues en la medida en que la creación y el intercambio de afecto tienen lugar en el espacio familiar, ámbito por excelencia de la vida íntima, la dosis de ambigüedad aumenta, como también la necesidad de establecer fronteras. Huelga decir que las posibilidades de intimidad y su reverso, la necesidad de marcar distancias sociales, varían proporcionalmente con el grado de vinculación al hogar que cada modalidad de inserción laboral supone, desde el ejercicio en situación de reclusión al trabajo con residencia independiente en sus diversos subtipos (fija en un hogar, o por hora, en varios).

Si, como desde el campo de la sociología de las emociones se postula, el afecto es una forma de gratificación (o recompensa) que se otorga voluntariamente, en ausencia de coacción (de ahí su valor), y que genera *estatus* (estima, reconocimiento, deferencia, respeto) a la persona que lo recibe (Kemper, 1978, 1989, citado por Bericat, 2000), la tensión implícita entre la distancia social respecto de quien se contrata como empleada y la proximidad inherente a los afectos necesariamente intensos del mundo familiar, crean una serie de situaciones contradictorias en ocasiones difíciles de sobrellevar. Como señalara Coser (1973) en su trabajo clásico sobre la evolución de la ocupación del servicio doméstico en Estados Unidos, la ambigüedad es el rasgo característico de las situaciones en las que coexisten una fuerte asimetría social y una gran proximidad física. Es ése el contexto en el que tiene lugar el intercambio emocional, intercambio que no fluye en proporciones equivalentes entre quienes lo comparten (Anderson, 2000). De ahí que algunos autores califiquen como *intimidación anónima* la situación de ambigüedad en que se encuentran las domésticas internas por el hecho paradójico de ser, a la vez, seres próximos y permanecer ocultos en el anonimato que brinda el recinto familiar (Gutiérrez, 2007).

Pero la relativa artificialidad de la distinción entre las que hemos llamado dimensiones material y emocional del trabajo reproductivo, queda de manifiesto cuando nos topamos con situaciones en las que las tareas más inmediatas del mantenimiento del hogar conllevan en su realización una intención afectiva. Tomemos por caso cuando se elige voluntariamente preparar un alimento con esmero porque se sabe que es del gusto de la persona a la que se otorga el servicio, o cuando se opta, de nuevo voluntariamente, por ordenar escrupulosamente en ausencia de los dueños de la casa los cajones y alacenas para sorprender gratamente a los propietarios a su regreso. Como tal, el trabajo emocional inherente a la dimensión inmaterial de la reproducción no es mercantizable ni fácilmente sustituible, lo que in-

duce a reflexionar acerca de qué es finalmente objeto de intercambio en la venta y compra del servicio doméstico como mercado de trabajo. Teniendo como referente principal la modalidad “puertas adentro” (domésticas internas), Katzman (1978) y otros autores (Anderson, 2000) entienden que es la *persona* (y su trabajo), y no propiamente la fuerza de trabajo, el bien que transita en este tipo particular de relación laboral.

Estos aspectos llaman la atención sobre algunos de los rasgos distintivos de la ocupación que han movido a algunos estudiosos a plantear que su examen debe emprenderse desde la estructura social, antes que económica (Katzman, 1978; Coser, 1973), a saber, el carácter particularista y personalizado del vínculo laboral, su naturaleza difusa y el elevado control sobre la movilidad física y el ámbito de interacción de las empleadas cuando éstas trabajan en situación de coresidencia con sus empleadores. Sin duda, tales aspectos guardan remembranzas con el vínculo social patrimonial entre amo y servidor, característico de las sociedades preindustriales, muy distante de la típica relación salarial capitalista.<sup>27</sup> Es precisamente en este espacio de ambivalencias cruzadas donde debemos situar al servicio doméstico como actividad laboral.

*El servicio doméstico en contextos de globalización:  
trabajadoras mexicanas en la ciudad de Nueva York*<sup>28</sup>

Para describir las condiciones laborales de las mujeres inmigrantes entrevistadas nos valemos de la segmentación que prevalece en la actividad entre trabajadoras domésticas internas y externas. Estas últimas, a su vez,

<sup>27</sup> En el contexto de la Europa decimonónica se entendía que un sirviente era alguien que se ocupaba exclusivamente de las necesidades personales de un empleador y su familia, de forma que se establecía una relación de dependencia personal con éste (McBride, 1976: 11). Según señala la autora, en la época revolucionaria el código napoleónico negó el estatus independiente a los sirvientes, en la medida en que se consideraba que estaban demasiado sujetos a sus amos como para ser reconocidos personas civiles. Una situación similar tuvo lugar en México cuando, a pesar de abolida la esclavitud, las leyes constitucionales de 1836 negaron la posibilidad de votar a las mujeres y a los sirvientes, con la excepción de los sirvientes hombres en San Luis Potosí y Puebla, argumentado su ineptitud para formarse un juicio independiente respecto de las personas a las que servían (Goldsmith, 1990: 112).

<sup>28</sup> Esta parte se sustenta en el análisis empírico de 12 entrevistas a profundidad realizadas a mujeres inmigrantes mexicanas empleadas en el servicio doméstico en la

se pueden subdividir en fijas o por horas, dependiendo de si prestan sus servicios de manera continua en un hogar por un número de determinado de horas a la semana, o en varios. Desde la perspectiva de algunos analistas, esta oposición recoge la distinción entre el ejercicio de la actividad en condiciones que se acercan a la servidumbre o en condiciones más modernas, afines al trabajo asalariado (Colectivo IOE, 1991). Las tres modalidades (internas, externas fijas y externas por horas) pueden combinarse entre sí, pues en su día libre una trabajadora doméstica interna puede prestar servicios por hora en una casa, mientras que una empleada externa fija puede hacer lo mismo en una o varias casas, ya sea cuando termina su jornada laboral o en su tiempo libre. Sobra decir que la posibilidad de combinar modalidades laborales es mucho menor para las trabajadoras internas, aunque ocurre. La inserción laboral en una u otra modalidad, interna o externa y sus subtipos, encierra implicaciones importantes para las condiciones de trabajo de las mujeres y los derechos laborales que les asisten. Como en otras sociedades, en Estados Unidos el servicio doméstico se rige por un estatuto laboral especial que restringe los derechos de las trabajadoras en relación con el resto de la fuerza de trabajo, estableciendo cláusulas de condicionalidad en el acceso a la seguridad social y las condiciones de trabajo (pago de horas extras, salario, sindicalización), que se vuelven aún más excepcionales cuando el trabajo se realiza en situación de coresidencia con los empleadores (Ariza, 2008).

Este primer eje analítico (trabajadoras internas *versus* externas y sus subtipos) puede ser leído en un *continuum* que describe situaciones sucesivas de mayor a menor *domesticidad*: desde trabajadora interna a trabajadora externa no fija por horas en varias casas, pasando por las distintas modalidades de externa fija (en una casa, con o sin combinación con trabajo por horas, o en dos casas, etc.). A este primer eje analítico podemos superponer un segundo, centrado en el grado de diferenciación o solapamiento de las tareas de la reproducción que las mujeres desempeñan. Un grado máximo de diferenciación implicaría realizar sólo una tarea de la reproducción doméstica o, lo que es lo mismo, de cierta especialización,

---

ciudad de Nueva York, entre los meses de febrero y abril de 2007. El guión de la entrevista recogió información detallada sobre tres aspectos centrales: 1] el proceso migratorio; 2] la trayectoria laboral pre y posmigratoria, las condiciones de inserción en el trabajo actual, la valoración personal de la actividad; y 3] la mediación del mundo familiar.

como en el caso de las que sólo limpian; a su vez, un grado mínimo de diferenciación entraña la superposición de varias labores cuyo extremo estaría dado por las situaciones en las que las mujeres realizan, en una misma casa o como el producto del trabajo en varias de ellas, la mayoría de las tareas de la reproducción: desde lavar, cocinar y planchar, hasta cuidar niños, ancianos, personas enfermas y discapacitados. Del cruce de estos dos ejes analíticos se obtiene el espectro de las situaciones laborales de inserción analíticamente posibles de las mujeres trabajadoras, como se muestra en el diagrama 4.1.<sup>29</sup>

Es menester señalar que el referente empírico tácito del esquema analítico de posiciones laborales que se propone en el diagrama 4.1 recoge —entre uno y otro extremo del *continuum*— la trayectoria tipológica dentro del servicio doméstico, desde el trabajo en situación de reclusión o servicio doméstico puertas adentro, al trabajo por horas en uno o varios domicilios, según se ha descrito una y otra vez en la investigación sobre el tema (Smith, 1973; Chaney y García, 1993). En lo que podría corresponder a un tipo construido en sentido empírico (McKinney, 1968), las mujeres se insertan en el servicio doméstico en calidad de internas cuando son jóvenes y transitan a la modalidad externa una vez

<sup>29</sup> En el universo de nuestras 12 entrevistas, dos corresponden a trabajadoras domésticas internas y realizan tanto tareas de cuidado como de limpieza; de las que figuraban como externas en el momento de la entrevista, cinco habían trabajado en la modalidad de internas e hicieron el tránsito a externas cuando se casaron o tuvieron hijos, según se recoge en la historia laboral. Entre el subgrupo de las externas, dos trabajan en la modalidad de fija en una casa, una como fija en dos casas y seis como trabajadoras por horas. Estas últimas son todas trabajadoras por su cuenta, con la excepción de una que labora como subcontratada para un latinoamericano con estatus migratorio legal que tiene una empresa de limpieza a domicilio. Resta una mujer que es un caso atípico, puesto que presta el servicio de cuidar niños a otros inmigrantes latinoamericanos en su propio domicilio, por una tarifa muy por debajo de la establecida en el mercado, incluida en el análisis por su relevancia. En el universo de las 12 inmigrantes mexicanas, cinco trabajan de tiempo completo y el resto en jornadas inferiores a las 35 horas semanales. Todas, excepto una, realizan labores de limpieza; cuatro las combinan con el *trabajo de cuidado*, ya sea de niños o ancianos, y tres con la preparación de alimentos para todos o algunos de los miembros del hogar al que sirven; una realiza todas las tareas conjuntamente, por lo que presenta el menor grado de diferenciación. En el universo de las entrevistadas, cuatro eran migrantes recientes en 2007 (menos de cinco años de haber llegado a Estados Unidos) y ocho antiguas (más de cinco años y menos de veinte). Sólo una de las trabajadoras es residente legal.

*Grado de domesticidad o apropiación de la persona*

		<i>Máximo (+)</i>	<i>Mínimo (-)</i>
<i>Grado de diferenciación de las tareas</i>	<i>Mínimo (-)</i>	<b>Interna</b> (limpieza+cocina+cuidado de niños o ancianos)	
		<b>Interna</b> (cocina y cuidado de niños o ancianos)	<b>Externa fija en una casa</b> (limpia y cocina o limpia y cuida niños o ancianos en un solo domicilio)
	<i>Máximo (+)</i>		<b>Externa fija en dos casas</b> (limpia y cocina en una; en la otra sólo cuida)
			<b>Externa por horas en varias casas</b> (sólo limpia)

El diagrama tiene una finalidad analítica y no recoge la variabilidad de las situaciones empíricamente posibles.

#### **Diagrama 4.1.** Modalidades laborales de inserción en el servicio doméstico, según ejes de diferenciación.

que se convierten en esposas y madres. Modélica, aunque no necesariamente, el tránsito de una modalidad a otra representa también el paso del trabajo de tiempo completo (con largas jornadas laborales) al trabajo de tiempo parcial. Ésta fue, por ejemplo, la trayectoria predominante de las migrantes internas de origen rural que se insertaron como trabajadoras domésticas en las ciudades latinoamericanas en los años de intensa urbanización que acompañaron la implementación del modelo por sustitución de importaciones. Pero ni la trayectoria es unidireccional —pues hay frecuentes idas y venidas entre las distintas posiciones laborales— ni debe tomarse en un sentido literal, dado que posee sólo un valor heurístico. Las condiciones particulares del servicio doméstico en contextos de migración internacional e importante vulnerabilidad, como el que prima en el mercado laboral estadounidense, subvierten con frecuencia la racionalidad que subyace a la trayectoria tipológica señalada, al quebrar, por ejemplo, la frecuente asociación entre etapas tempranas del ciclo de vida y servicio doméstico en situación de coresidencia. Cinco de las siete mujeres que en nuestras entrevistas alguna vez trabajaron como domésticas internas, han hecho el tránsito a la situación de externas, en algunos casos con breves idas y venidas de una modalidad a otra.



*El trabajo en situación de reclusión: domésticas internas*<sup>30</sup>

“Aquí, si uno no trabaja no vive [...] no come,  
no tiene dónde vivir, entonces se aguanta uno.  
Y uno porque le da miedo, uno porque no sabe, por el idioma”

Gertrudis, 29 años, originaria de Morelos

Casi por lo regular, para interna no hay, no hay horarios.  
Te dicen que: “Nada más una pregunta  
¿a qué hora se va a levantar uno?” y ya te dicen:  
“Es que a tal hora.” Ya en la noche, este,  
hay veces que la señora sí se llevaba al niño, yo me quedaba libre”

Margarita, 23 años, originaria de Oaxaca

Las dos trabajadoras que en el momento de las entrevistas figuraban como domésticas internas son jóvenes (29 y 23 años), con alta escolaridad (preparatoria completa y estudios universitarios) y de origen urbano. Una de ellas migró de forma independiente, es soltera y lleva más de siete años en Estados Unidos; la otra se desplazó siguiendo al marido, quien ya se encontraba en la ciudad de Nueva York (migración familiar) y tiene menos de dos años de residir en esta ciudad. El rechazo en el examen de ingreso a la universidad y la violencia familiar, por un lado, así como problemas familiares, el desencanto con el ejercicio del magisterio y fuertes deudas económicas, por el otro, son los factores que motivaron la migración.

Analíticamente, de las posibilidades de inserción laboral contenidas en el diagrama 4.1, las trabajadoras domésticas internas suelen ubicarse en el extremo del *continuum* de los dos ejes de diferenciación señalados, aquél en el que coinciden la situación de máxima domesticidad (reclusión interna) con la de menor diferenciación (o máxima superposición) de tareas (cuadrante superior izquierdo). En efecto, en la generalidad de los casos, las mujeres insertas en esta modalidad tienen que realizar varias (y a veces todas) tareas de la reproducción: limpiar, cocinar y cuidar niños o ancianos. Como mencionamos, el carácter privado y no regulado del ámbito doméstico abre un margen variable de discrecionalidad para el tipo de tareas que pueden ser *legítimamente* exigidas. Del relato de las entrevistas surgen labores como bañar al perro, darle de comer a los patos y las gallinas, llevar a

<sup>30</sup> El análisis del trabajo doméstico puertas adentro abreva no sólo de las dos inmigrantes que en el momento de las entrevistas figuraban como trabajadoras domésticas internas, sino de la experiencia de otras tres trabajadoras que transitaron de internas a externas a raíz del matrimonio o la maternidad.

los niños al parque, jugar con ellos, lactarlos en las madrugadas, acompañar a los ancianos a sus visitas médicas o a ver televisión, dormir con ellos en la misma cama o habitación.

Utilizamos seis indicadores<sup>31</sup> para evaluar las características del trabajo en esta modalidad: 1] el grado de *control* que se ejerce sobre las mujeres, en términos de la supervisión de las tareas que desempeñan; 2] la intensidad o extensión de la *jornada* laboral (número de horas semanales); 3] el nivel de *segregación interna*, entendido como la medida en que se restringen la movilidad o el acceso a los espacios y enseres domésticos (áreas para dormir y transitar, acceso al teléfono, al televisor, consumo de alimentos, etc.); 4] el tipo de *interacción* que prevalece con los empleadores en el entorno familiar (mínima o instrumental, diversificada o afectiva), aspecto que suele guardar relación con el indicador anterior; 5] la existencia de alguna forma de salario indirecto o prestación laboral (seguridad social, vacaciones, aguinaldo) y, 6] el nivel de satisfacción o insatisfacción expresado.

Las dos trabajadoras domésticas que en el momento de la entrevista laboraban en esta modalidad perciben una considerable supervisión de las tareas que realizan, las cuales tienen lugar en jornadas extenuantes de no menos de 60 horas semanales. Como se recoge en la cita textual de la entrevista que encabeza esta sección, en situaciones como la narrada no existe un límite a la extensión de la jornada laboral, por lo que la disponibilidad de las empleadas ha de ser constante. Ellas verbalizan la situación de control al manifestar que se sienten “vigiladas”, que reciben mucha “presión”. Esto se acompaña de niveles altos de segregación interna. En general, una vez que concluyen las tareas domésticas, la movilidad de las trabajadoras entrevistadas se restringe a la habitación en la que duermen. Ellas pueden transitar por los distintos espacios de la casa siempre que estén desempeñando alguna labor. Aun cuando en el universo de todas las mujeres entrevistadas algunas valoran positivamente el empleo *en casa de familia*, al

<sup>31</sup> Aun cuando en todos los casos se recopiló información sobre el ingreso, en vista de la homogeneidad hacia la baja de la población en este indicador y de las variaciones intragrupalas por la combinación de modalidades de inserción laboral y la duración de la jornada, se optó por no incluirlo en el análisis. No obstante, nuestros datos revelan que en la mayoría de los casos el ingreso semanal reportado por las trabajadoras en 2007 se encuentra alrededor (y en ocasiones por encima) de la mediana del ingreso de los trabajadores domésticos privados en todo Estados Unidos en 1998, según datos oficiales (US Department of Labor, 2000).

considerar que, en contraste con el trabajo fabril (en *factoría*),<sup>32</sup> les permite ahorrar dinero al proveerles habitación y comida, y representa un grado menor de vigilancia e intensidad laboral, las condiciones de alojamiento pueden presentar un margen de variabilidad impredecible y están sujetas a una diversidad de factores, entre los que sobresalen la clase social y los hábitos culturales de los empleadores a los que sirven.<sup>33</sup>

Situaciones de alta segregación interna suelen ir acompañadas de una reducida interacción verbal, de una comunicación meramente instrumental de cara a los fines del proceso laboral, aspecto que en ocasiones resienten. Pero la instrumentalidad es una moneda de doble cara, pues las empleadas también restringen el tipo y el nivel de interacción que establecen con los miembros del hogar, en especial si se trata de los empleadores, dando lugar a una pauta de intercambio verbal en la que predomina una actitud de cautela y autoprotección. En palabras de una de las entrevistadas: “A veces hay cosas que evito para no encontrar negativas” (Gertrudis). Es menester señalar que la barrera del idioma que enfrentan las trabajadoras mexicanas en Estados Unidos es un obstáculo fundamental para las posibilidades de interacción.

Las situaciones de mayor involucramiento afectivo surgen cuando el trabajo de la reproducción envuelve el cuidado de menores de edad, sobre todo si abarca varios años de la vida de los infantes y se establece tempranamente. La cotidianidad del trabajo de campo con empleadas domésticas está plagada de situaciones en las que las mujeres narran el dolor que les ocasionó desprenderse de menores que dicen haber *criado como suyos*, una vez que abandonan la modalidad de domésticas internas. Así, Felipa, una trabajadora externa que laboró cinco años en situación de coresidencia con sus empleadores desde su arribo a Estados Unidos, en 1993, dice haber llorado el día que abandonó ese empleo, pues se atribuye el haber

<sup>32</sup> El diseño de la investigación contempló hacer entrevistas a mujeres insertas en el trabajo fabril como otro sector laboral feminizado y elemento de control de las inferencias realizadas con la información cualitativa recabada en relación con el servicio doméstico.

<sup>33</sup> En uno de los trabajos previos de una de las dos entrevistadas que figuran en esta modalidad, la habitación en que dormía era minúscula y la iluminación estaba configurada de modo que se cesaba en el mismo momento en que ella cerraba la puerta para recluirse en su habitación, por lo que una vez dentro no le quedaba más remedio que dormir. En cambio, otras entrevistadas valoran con mucho entusiasmo las condiciones y la comodidad de las habitaciones de que dispusieron en experiencias como empleadas domésticas internas.

“criado a esos niños”. Otras situaciones en las que pueden fraguarse lazos de afectividad importantes tienen lugar en la atención de ancianos, sobre todo si éstos son funcionales, viven solos y reciben pocas visitas de sus familiares inmediatos. Leticia, por ejemplo, una hidalguense recién llegada a Nueva York (al momento de la entrevista) recuerda con nostalgia el mes y medio que estuvo prestando sus servicios como cuidadora de un par de ancianos en Long Island. El buen trato humano que dice haber recibido y la comodidad del espacio asignado a ella en la residencia familiar se le antojan un entorno laboral inmejorable, en comparación con las más de 70 horas semanales de trabajo en que poco después se convirtió su vida laboral, al verse obligada a combinar el servicio doméstico con la cocina en un restaurante, poco después del fallecimiento de uno de los ancianos.

En general, entre las tareas de cuidado las domésticas suelen inclinarse por la atención a los niños, en parte quizá porque les permite formar un nexo afectivo con mayor facilidad. El vínculo creado puede contribuir de manera importante a reducir los niveles de segregación interna y de aislamiento de las trabajadoras, y constituye una fuente inestimable de afecto que las acerca un poco más a la ficción de constituir “un miembro más de la familia” (Young, 1987). Es interesante hacer notar que —con algunas excepciones— al interrogar a las mujeres mexicanas (y de otros colectivos) sobre cuál de las distintas tareas de la reproducción (cuidado/limpieza) les resulta más difícil, la atención a los ancianos es la más recurrente, dado que el estado de deterioro físico y mental que pueden presentar los adultos mayores les plantea situaciones de difícil manejo y mucha responsabilidad, afectándolas a su vez emocionalmente.<sup>34</sup>

El grado de superposición de tareas que las trabajadoras internas entrevistadas relatan es importante. Conscientes de que el entorno de discrecionalidad del espacio doméstico puede multiplicarlas de modo considerable,

<sup>34</sup> En esta suerte de relación afectiva con personas de la tercera edad en un contexto laboral doméstico marcado por fuertes asimetrías étnicas y de clase, acontecen situaciones en las que los ancianos se vinculan intensamente con las mujeres inmigrantes y les prometen retribuirlos en sus testamentos. La decepción y el encono surgen cuando, tras la muerte de ellos, descubren, o bien que la promesa no era cierta, o que los familiares impidieron su materialización. En otras ocasiones, en cambio, son los descendientes sobrevivientes los que otorgan voluntariamente algún tipo de compensación económica a las mujeres que han prestado servicios a sus familiares o seres queridos, ya fueran ancianos o enfermos terminales. Estos aspectos ilustran la complejidad que envuelve el *trabajo de cuidado* como actividad laboral, sobre todo cuando tiene lugar en el espacio doméstico familiar, ámbito por excelencia de la afectividad.

las trabajadoras aprenden a negociar la carga de las tareas a desempeñar. Así, cuando se refiere a su experiencia pasada como doméstica interna, Teresa, de 31 años y originaria de Guerrero, relata:<sup>35</sup>

Le digo: —“¿Quiere que na’más le cuide a los niños o que le haga la limpieza?”, porque le digo que muchas así dicen, “Na’más quiero que me cuide a los niños” y al final de cuentas, le digo, nos dicen: “Plánchame ropa...”, le dije: —“Mejor vamos a ser sinceras”. Entonces, ella me dijo: —“Sí, quiero que hagas limpieza...”, le digo: —“Bueno, bueno pues si es así pues... vamos”. Y... sí, me fui.

A su vez, Gertrudis, de 29 años, originaria de Morelos y actual<sup>36</sup> doméstica interna, narra:

Ahora, lo que yo me he dado cuenta es que [...] si nosotros le decimos: “Es que no podemos cuidarlos y limpiar al mismo tiempo, porque [si a] esos niños les ocurre algo el problema va ser para uno”.

Ambas trabajadoras carecen de cualquier forma de salario indirecto, así como de vacaciones. En el estado de Nueva York, además del pago por hora efectivamente trabajada, a las domésticas internas les asiste el derecho a la retribución de las horas extra trabajadas (si bien a partir de un umbral más alto) y del salario mínimo establecido por ley (Hondagneu-Sotelo, 2001: 215; Housekeepers United, 2007).<sup>37</sup> En la mayoría de los casos, las empleadas desconocen esta información y se sienten en condición de minusvalía por carecer de un estatus legal.<sup>38</sup>

En la búsqueda ansiosa de caminos para regularizar su situación legal, con frecuencia las domésticas internas prolongan más allá de lo deseado la

<sup>35</sup> Siguiendo el procedimiento establecido, todos los nombres son ficticios.

<sup>36</sup> Se refiere al momento de la entrevista (2007).

<sup>37</sup> De acuerdo con Hondagneu-Sotelo (2001), la ausencia de días festivos retribuidos, de vacaciones y de horas extra pagadas están virtualmente institucionalizadas en este mercado de trabajo en Estados Unidos, aunque contravenga la legislación vigente (Domestic Workers United & Datacenter, DWUD, 2006).

<sup>38</sup> Los empleadores no deben contratar a un inmigrante indocumentado, pero si lo hacen y éste es un trabajador de tiempo completo, están obligados a retribuirlo con el mínimo salarial. Una de nuestras entrevistadas señala que le están pagando por debajo del mismo.

relación laboral con un hogar determinado ante el “ofrecimiento” de los empleadores de apoyarlas en la gestión. En no pocas ocasiones este mecanismo no es más que una especie de sebo de los empleadores para lograr retenerlas, dada la alta rotación de la ocupación.<sup>39</sup> La decepción sobreviene cuando el tiempo transcurre y ellas se percatan de que los pasos para llevar a cabo la gestión no se han emprendido. Desprovistas de cualquier recurso institucional para reclamar el cumplimiento de la promesa, las domésticas suelen apelar precisamente a los lazos afectivos establecidos en la cotidianidad familiar. Este aspecto ilustra claramente la complejidad del espacio familiar como ámbito laboral y el modo en que la dimensión emocional del trabajo reproductivo condiciona el vínculo laboral, cargándolo de ambivalencias. Es así como, atrapada en una situación similar, Gertrudis exclama: “No dizque me tienen mucho aprecio”.

El tiempo libre del que disfrutaban estas dos domésticas internas es muy reducido: un fin de semana al mes en un caso, un día y una noche a la semana en el otro; aspecto que denota el importante grado de *apropiación de la persona* que el espacio familiar como ámbito laboral puede permitir, según hemos venido analizando. Esta apropiación resulta más patente cuando los empleadores trasladan consigo a las trabajadoras en sus periodos vacacionales fuera de la ciudad, algo al parecer implícito en el “contrato laboral”. A lo largo de sus trayectorias laborales posmigratorias, ambas trabajadoras han tenido un número considerable de empleos: cinco en los últimos tres años en un caso, e igual número, pero en año y medio, en el otro. Como era de esperarse, las dos expresan bajos o insuficientes niveles de satisfacción con la actividad que desempeñan. Cuando todos los factores mencionados se conjugan (altas jornadas laborales, importante segregación interna, aislamiento, escasa interacción personal, elevado control de la persona y del proceso de trabajo, ausencia de retribuciones salariales indirectas), cobran sentido los altos niveles de rotación que suelen caracterizar a empleos como éste, propios del sector secundario de la economía.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Situaciones como éstas constituyen un hallazgo recurrente en la investigación sobre el tema.

<sup>40</sup> Estudios realizados en Madrid a propósito de la fuerza de trabajo femenina inmigrante, cuestionan en ocasiones la alta rotación del sector al encontrar trayectorias laborales relativamente largas en el servicio doméstico puertas adentro en los grupos de inmigrantes que analizan (Colectivo IOE, 1991).

*El trabajo con residencia independiente: domésticas externas*

El primer día que yo entré a esa casa así me dijo: “A mí no me gusta que me limpien nada más así, ¿eh?, si no te vas”, y el primer día sí me estuvo espionando y cuando sentía yo, ya estaba detrás de mí [...] y después, como la casa le duraba limpia, esa señora me mandó a llamar cada tres semanas, y no dos como era lo habitual.

Si hubiera sabido inglés ahorita tuviera, qué, máximo unas quince casas.

Este país es bueno económicamente, pero como humano uno a veces se olvida que es uno persona, nada más trabaje, trabaje, trabaje y trabaje [...] se olvida aquí, por ejemplo, que las navidades, que semana santa, aquí eso no existe. Si uno se acuerda es porque, porque a lo mejor en la iglesia un grupo de personas lo hace.

María, 25 años, originaria de Hidalgo

Sociodemográficamente, las trabajadoras domésticas externas entrevistadas poseen rasgos bastante heterogéneos: seis son de origen urbano y cuatro rural, tres migraron recientemente (menos de cinco años) y siete antes (más de cinco años y menos de 20), muy pocas son jóvenes (sólo tres tienen entre 20 y 29 años), mientras que el resto tiene entre 30 y 48 años. En conjunto provienen de al menos tres estados de la República (Puebla, Hidalgo y Guerrero), además del Distrito Federal. La mitad de ellas se encuentra unida o casada y cinco figuran como solteras o separadas. Aun cuando el máximo nivel alcanzado es preparatoria completa, seguido de secundaria completa y, en un caso, de estudios técnicos (auxiliar de enfermería), la mayoría tiene como toda escolaridad la primaria. Apenas cuatro migraron con la finalidad de reunificarse con sus maridos (migración familiar), describiendo así el patrón más convencional entre los desplazamientos femeninos; el resto lo hizo de manera independiente. Entre estas últimas, tres migraron como una manera de allegarse un ingreso suficiente a raíz de una separación conyugal. Como se ha descrito en la literatura, un par de las que migraron muy jóvenes lo hicieron como una suerte de “aventura” (Hernández, 1999; Ariza, 2005).

En el universo del servicio doméstico las trabajadoras externas poseen cierta heterogeneidad intragrupal, dependiendo del grado de vinculación laboral con los espacios familiares a los que sirven. Así, las *externas fijas* son las que tienen un compromiso laboral continuo con uno o dos hogares, a los que asisten diariamente o varias veces a la semana. Dependiendo de las condiciones laborales acordadas en términos de jornada y salario, ellas

pueden combinar esta actividad con el desempeño de “horas” de trabajo en una o varias casas y completar así el ingreso mensual o semanal. A su vez, las empleadas *domésticas externas por horas* (no fijas) son las que menor grado de sujeción tienen a un espacio doméstico particular y distribuyen su jornada laboral a partir de trabajar un número menor de horas en distintas casas (usualmente tres, aunque varía con el tamaño de la residencia) y están relativamente especializadas en la limpieza.

Como resulta explícito a partir del diagrama 4.1, transitar de uno a otro extremo del esquema de posiciones laborales posibles, de la condición de trabajo doméstico en situación de reclusión a la de residencia independiente por horas (cuadrado inferior derecho), tiende a aumentar el nivel de diferenciación de las tareas a la vez que disminuye, por definición, el grado de domesticidad. En el medio hay una variable combinación de situaciones para las trabajadoras externas, en virtud de qué tan continuo sea el compromiso laboral con un espacio doméstico determinado o con dos (todos o algunos días de la semana) y de si lo alternan o no con la modalidad de trabajo por horas en una o varias casas.

En general, conforme nos movemos de un extremo a otro del diagrama de posiciones de inserción laboral, aumenta el riesgo de inestabilidad laboral para las mujeres migrantes con la consiguiente merma sobre sus ingresos. En parte esta inestabilidad se compensa con salarios por hora más elevados, pues siempre que tengan uno o varios empleos continuos el salario directo de las trabajadoras externas es superior al de las internas, en vista de que en la estimación de la retribución de éstas se descuenta el alojamiento y la alimentación. Paradójicamente, así, a pesar de sus ostensibles peores condiciones laborales, el servicio doméstico interno ofrece seguridad en la retribución monetaria mensual, aun cuando sea por un monto directo inferior, y en la preservación del trabajo (a menos que flagrantemente se les deje de pagar o sean despedidas), ventajas nada despreciables en un mercado altamente informal y plagado de incertidumbre como el que nos ocupa. Tal aspecto explica parcialmente por qué las mujeres pueden permanecer largos años en la modalidad de internas. Se trata, sin duda, de la situación que mejor se aviene a la lógica de máximo ahorro que preside el proyecto migratorio de corto plazo, aunque éste no resulte luego tan breve como se concibió inicialmente.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Siete de nuestras 12 entrevistadas han transitado por la modalidad de domésticas internas (o todavía se encuentran en ella); tres de ellas por un periodo de entre cuatro y siete años.



En coherencia con este esquema analítico, las situaciones de mayor riesgo relativo de inestabilidad laboral corresponden a las mujeres que trabajan por horas en distintas casas (cuadrado inferior derecho), quienes suelen realizar mayoritaria —aunque no exclusivamente— labores de limpieza, pues el empleador puede modificar con mayor discrecionalidad la demanda de trabajo requerida. Así, por ejemplo, de acuerdo con la información recabada en el trabajo de campo, en ciertas zonas residenciales de la ciudad de Nueva York (Long Island) disminuye mucho la demanda laboral en la época de invierno (tanto para las mujeres como para los hombres inmigrantes), pues los dueños de casa, generalmente personas con buen nivel económico se desplazan a otros estados dentro de la Unión Americana en busca de condiciones climáticas más benignas, quedando desempleada la mano de obra inmigrante que utilizaban en el entorno doméstico, ya fuera en el mantenimiento de los jardines o los techos (hombres) o dentro de las casas (mujeres).<sup>42</sup> Es por esto que, aun cuando las trabajadoras por horas dedicadas a la limpieza informan que pueden llegar a ganar en temporada buena hasta 700 dólares semanales, en el momento de la entrevista (febrero a abril de 2007) varias de ellas apenas llegaban a los cien.<sup>43</sup>

Las empleadas externas por horas tratan de compensar la mengua en sus ingresos elevando el número de horas y de casas donde laborar, pues es en realidad la extensión de la jornada de trabajo el único mecanismo con que cuentan para mejorar el ingreso y contrarrestar los mayores costos implícitos en la situación de trabajo doméstico con residencia independiente. Una de las estrategias desplegadas por ellas es formar grupos de trabajo que puedan distribuirse las tareas en un domicilio y reducir así el número de horas necesarias, con lo cual pueden abarcar más casas en un mismo día. Como parte de la normatividad que pauta el funcionamiento de este mercado de trabajo informal, siempre que una trabajadora sea favorecida con la incursión como colaboradora a un domicilio (una “casa”, como

<sup>42</sup> En vista de la situación, muchos hombres migrantes optan por regresar a México en esas fechas y retornar a Estados Unidos cuando se acerca la primavera, lo que desarticula en cierto modo la cadena laboral que enlazaba de distintos modos a los empleadores nativos y a la fuerza de trabajo migrante, pues, además de servir como empleadas domésticas a la población nativa, algunas mujeres también encuentran empleo en la comunidad étnica dando de comer a los hombres migrantes.

<sup>43</sup> El rango de variación puede ser amplio. En el año 2007, en Long Island fluctuaba entre 60 y 150 dólares por casa, de acuerdo con el tamaño.

suelen decir) con el que otra trabajadora posee un vínculo laboral establecido, devengará un salario inferior al de ésta en calidad de subcontratada. Entre los obstáculos que en estos casos enfrentan, figura la necesidad de contar con la autorización de los dueños del hogar para permitir la entrada de otras trabajadoras en la residencia familiar.

Como resulta evidente, al desplazarnos a través de las posiciones laborales en el diagrama 4.1, desde la situación de doméstica interna a la de trabajadora externa por horas, al tiempo que aumenta el grado de independencia disminuye la superposición de tareas o, lo que es lo mismo, crece su diferenciación. Aun cuando en la modalidad de externa por horas suele predominar el trabajo de limpieza, situación que representa una mínima superposición de tareas (máxima especialización), pueden coexistir tanto en ésta como en otras modalidades grados variables de superposición dados por las distintas posibilidades de combinación entre trabajo externo fijo y por horas, y tipo de tareas de la reproducción a realizar. Así, por ejemplo, Claudia, una “defeña” originaria de Tlaxcala, de 44 años de edad, que migró a Estados Unidos en el año 1998, distribuye las 30 horas semanales de trabajo que logra hacer entre las tareas de cuidado de una anciana, el aseo de un departamento y la limpieza de una cocina en un restaurante. Producto de la combinación entre los tres empleos, los distintos intervalos acordados con los empleadores (diario, en un caso; tres veces a la semana, en otro, y quincenal en el último) y la duración de las jornadas laborales (de tres a cuatro horas cada vez), Claudia logra obtener 500 dólares semanales y no tiene ningún día de descanso. Así han transcurrido los más de cuatro años de su vida laboral posmigratoria.

Como hemos venido insistiendo, mientras ganan en independencia y en diferenciación de tareas al especializarse relativamente en las labores de limpieza, las trabajadoras externas por horas se colocan a su vez en mayor riesgo de inestabilidad laboral, con la consecuente pérdida de ingresos potenciales. Y es que el paso del trabajo en situación de reclusión (domésticas internas) al de doméstica con residencia independiente (externas) trae consigo el riesgo de casualización del empleo en la medida en que el abandono del trabajo de tiempo completo, característico del servicio doméstico puertas adentro, abre un espacio variable de incertidumbre y eleva sustancialmente la oportunidad de inserción en condiciones de tiempo parcial. Muchas trabajadoras podrán completar una jornada de ocho horas sumando varios compromisos laborales, pero siempre existe el riesgo de que alguno termine abruptamente.

De este modo, tal parece que entre las posiciones laborales que integran el espectro de posibilidades de inserción para las trabajadoras domésticas, según hemos venido analizando, la situación de trabajadora fija en una casa (todas las mañanas, de lunes a viernes, por ejemplo), en combinación con el trabajo por horas, en otras (un número de horas en las tardes en diferentes casas, si fuera el caso), ofrece un punto intermedio de “equilibrio” entre la pérdida de autonomía (cesión de la *persona*) que representa el trabajo doméstico interno y el riesgo de mayor inestabilidad laboral implícito en el trabajo por horas (extremo opuesto del *continuum*). Por ello, quizá no sea fortuito que Felipa, a quien ya nos hemos referido, una poblana de 29 años de edad, de los cuales ha vivido 15 en Estados Unidos trabajando ocho de lunes a viernes de manera fija en un solo domicilio, es la entrevistada que más a gusto se encuentra con su actividad laboral.

Para evaluar más detenidamente las condiciones laborales de las domésticas externas entrevistadas, nos valdremos de varios de los indicadores utilizados en el caso de las internas (control, intensidad, estabilidad, salario indirecto y satisfacción), sustituyendo el de segregación por el de estabilidad en el empleo y omitiendo el de interacción, en vista de que el cambio en el ejercicio de la actividad que supone la residencia independiente atenua sustancialmente la importancia de ambos, aunque no los anula. Como resulta evidente en la cita que encabeza este apartado, tomada de la entrevista con una inmigrante mexicana en la ciudad de Nueva York, la situación de residencia independiente no necesariamente va de la mano de un menor control del proceso de trabajo, aunque las condiciones para ejercerlo hayan cambiado sustantivamente. María, nuestra entrevistada, es una empleada doméstica externa por horas y, sin embargo, está sujeta a un grado considerable de supervisión por parte de quien la emplea. La paradoja en su caso es que, cuando logra cumplir con los estándares de aseo que le exige su patrona, empieza a ser requerida a intervalos más largos con la consiguiente disminución de sus ingresos.

Entre las domésticas externas, en general, las jornadas laborales son notoriamente menos intensas que en sus homólogas internas, pues más de la mitad de las entrevistadas las desarrolla en tiempo parcial. Ésta es, por lo demás, la forma predominante de inserción laboral de los trabajadores domésticos privados en Estados Unidos en el ámbito nacional (US Department of Labor, 2000: 357), situación que les acarrea otras desventajas sociales pues las ubica formalmente fuera del alcance de una serie de prerrogativas laborales, entre ellas el pago del salario mínimo legal, a no ser que acumu-

len durante un lapso mínimo un cierto número de horas semanales de trabajo con cada empleador de forma individual (Hondagneu-Sotelo, 2001). La mayoría de las trabajadoras entrevistadas de este grupo expresa que desearía trabajar más horas, lo que denota que la inserción de tiempo parcial en este subconjunto de mujeres no es producto de una elección, sino del subempleo. Resulta claro que entre estas trabajadoras por horas la intensidad de la jornada laboral depende más de las fluctuaciones de la demanda que de la oferta, dado que, como hemos visto, muchas de ellas están dispuestas a elevar la productividad para mejorar el ingreso.

Con la excepción de un par de trabajadoras externas fijas que reciben una paga extra anual en el mes de diciembre, otorgada voluntariamente por los empleadores con los que llevan varios años trabajando, las domésticas externas entrevistadas no poseen ninguna prerrogativa laboral indirecta. En resumidas cuentas, el tiempo parcial como forma de inserción laboral predominante, las pautas que rigen el funcionamiento de este mercado de trabajo en Estados Unidos, el desconocimiento de los derechos laborales que les asisten<sup>44</sup> y el temor que les ocasiona su condición de migrantes indocumentadas son los factores que explican la desprotección laboral de que son objeto.

Por último, los niveles de satisfacción con la actividad son dispares. Unas pocas manifiestan encontrarse satisfechas y, en un caso, muy satisfecha, con la labor que desempeñan, pero la mayoría refiere la inestabilidad en el ingreso y los bajos salarios como las causas principales de inconformidad. Sienten además que en el mercado de trabajo estadounidense existen suficientes oportunidades laborales, pero que el hecho de desconocer el idioma y carecer de un estatus de legalidad les cierra muchas puertas.

#### GLOBALIZACIÓN, MERCADOS DE TRABAJO FEMENINOS Y DESIGUALDAD: A MODO DE CONCLUSIÓN

La exposición de los procesos de distinto alcance detrás de la globalización del servicio doméstico en las postrimerías del siglo xx, así como la descripción empírica de los distintos perfiles que adquiere la inserción laboral de un conjunto de trabajadoras migrantes mexicanas en este sector en la ciudad de Nueva York, dejó traslucir con claridad los distintos ribetes de la desigualdad social que envuelve.

<sup>44</sup> Véase nota 37.

Desde un punto de vista macrosocial, la internacionalización del servicio doméstico como trabajo reproductivo es parte de los procesos de estructuración de viejas y nuevas inequidades sociales que distinguen a la globalización (Held *et al.*, 2002). La reactivación en las sociedades posindustriales de una ocupación de bajo estatus, deplorables condiciones laborales, altamente feminizada, que se encontraba próxima a su extinción y cuya demanda es en gran medida suplida por fuerza de trabajo inmigrante en situación de vulnerabilidad social, sólo se puede tomar como expresión de tendencias regresivas. El impulso a este mercado de trabajo en los países receptores de mano de obra ha permitido la “resolución” parcial de hondas necesidades estructurales (de mercado y demográficas), con base en la acentuación de otras distancias sociales, en particular las que confrontan a los inmigrantes laborales no calificados con los distintos procesos de exclusión social de que son objeto. De esto modo, la desafortunada conjunción entre crecientes necesidades en la esfera de la reproducción doméstica y menor cobertura institucional para enfrentarlas, es vicariamente resuelta a través de la contratación privada de fuerza de trabajo migrante, en su mayoría femenina.

En contraste con el modelo de migración laboral predominante en las sociedades fordistas de la posguerra, en el que la fuerza de trabajo migrante, entonces masculinizada, se encauzaba a actividades intensivas en mano de obra de la industria, otros espacios de inserción laboral internacional surgen en las sociedades posindustriales de finales del siglo xx y principios del xxi. No cabe duda que la vulnerabilidad implícita en el carácter no regulado, altamente discrecional y privado del espacio familiar como ámbito laboral, principal demandante de mujeres trabajadoras para las faenas de la reproducción doméstica y de una parte no despreciable de hombres en el mantenimiento y la infraestructura del hogar (jardinería, reparaciones), plantea un escenario radicalmente distinto al anterior, un escenario de creciente minusvalía social y frágil solidaridad de clase que tiene lugar, vale la pena decirlo, en un contexto de exaltada criminalización de la migración internacional. Las implicaciones de este proceso aún no han sido suficientemente analizadas.

En un plano de análisis *meso* social, la expansión de mercados de trabajo secundarios étnicamente estratificados y con fuerte presencia femenina, como el que nos ocupa, es en sí misma expresión de la profundización de las desigualdades sociales en el mundo del trabajo. Como ha quedado de manifiesto en el análisis de la información empírica que hemos realizado, en

cualquiera de las modalidades de inserción que lo caracterizan (interna, externa fija o externa por horas) y sus combinaciones, las trabajadoras migrantes enfrentan una serie de desventajas sociales de diverso grado. O bien aceptan la tácita cesión de su persona como condición *sine qua non* del ejercicio del trabajo doméstico sin residencia independiente, con todas sus secuelas, o asumen, en el otro extremo del abanico de posiciones laborales, los riesgos de inestabilidad e incertidumbre inherentes al trabajo de tiempo parcial. La condición de inmigrantes internacionales (en alto porcentaje indocumentadas) incrementa las desventajas sociales que enfrentan en el mundo del trabajo, pues no sólo les impide el acceso a un rango amplio de ocupaciones, sino que abre la posibilidad de que se vulneren sus derechos labores, al tiempo que las coloca en una situación subjetiva de minusvalía social. Estos factores no son óbice para que las mujeres eleven relativamente sus ingresos en comparación con sus lugares de origen y puedan hacerse de ahorros que les permitan solventar algunas de las necesidades de reproducción de sus hogares, sean éstos o no transnacionales, principal estímulo para el flujo continuo de población migrante desde los países emisores.

A la fuerte estigmatización social del trabajo doméstico como opción laboral se suma el fortalecimiento de la construcción de género por el solo hecho de la continua adscripción de las mujeres a la esfera de la reproducción. Así, la inusitada relevancia de este mercado de trabajo, precario y altamente feminizado, en el contexto de la globalización muestra con claridad uno de los muchos rostros de la desigualdad social contemporánea.

#### REFERENCIAS

- Anderson, B., 2000. *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labor*. Londres-Nueva York, Zed Books.
- Anthias, F, y G. Lazaridis, 2000. *Gender and Migration in Southern Europe. Women on the Move*. Nueva York, Berg.
- Ariza, M., 1998. Los cambios en las ocupaciones de las mujeres: auge y declive del servicio doméstico, *Universidad de México I*: 7-11.
- Ariza, M., 2004. Obreras, sirvientas y prostitutas. Globalización, familia y mercados de trabajo en República Dominicana, *Estudios Sociológicos*, 2 (64): 123-150.
- Ariza, M., 2005. Juventud, migración y curso de vida. Sentidos y vivencias de la migración entre los jóvenes urbanos mexicanos, en Mier y Terán y Rabell (coords.), pp. 39-70.

- Ariza, M., 2008. Migración y mercados de trabajo femeninos en el contexto de la globalización: trabajadoras latinas en el servicio doméstico en Madrid y Nueva York. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Córdoba, Argentina, 24-26 de septiembre.
- Bericat Alastuey, E., 2000. La sociología de la emoción y la emoción en la sociología, *Papers. Revista de Sociología* **62**: 145-176.
- Boserup, E., 1970. *Woman's Role in Economic Development*. Nueva York, Martin Press.
- Broom, L., y J.H. Smith, 1963. Bridging occupations, *British Journal of Sociology* **14**: 321-334.
- Casper, L.M., 1996. Who's minding our preschoolers?, *Current Populations Reports*. Washington, U.S. Department of Commerce, marzo.
- Chaney, E.M., y M. García Castro (eds.), 1993. *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y... más nada. Trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Chaplin, D., 1978. Domestic service and industrialization, *Comparative Studies in Sociology* **1**: 97-127.
- Christopherson, S., 1997. Childcare and elderly care: What occupational opportunities for women?, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers* **27**.
- Colectivo IOE, 1991. Trabajadoras extranjeras en el servicio doméstico en Madrid. Documento de Trabajo, Madrid.
- Cooper, J., et al. (comps.), 1989. *Fuerza de trabajo femenina urbana en México*, vol. II. México, Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Coser, L., 1973. Servants: The obsolescence of an occupational role, *Social Forces* **52** (1): 31-40.
- Cox, R., 2006. *The Servant Problem, Domestic Employment in a Global Economy*. Londres, I.B. Tauris.
- Duarte, I., 1986. *Trabajadores urbanos. Ensayos sobre fuerza laboral en República Dominicana*. Santo Domingo, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- DWUD, 2006. Home is Where the Work Is. Inside New York Domestic Industry <<http://www.datacenter.org/reports/homeiswheretheworkis.pdf>>.
- Edwards, R., M. Reich y D. Gordon (eds.), *Labor Market Segmentation*. Lexington, D.D. Heath.
- Ehrenreich, B., y A. Russell Hochschild (eds.), 2003. *Global Woman Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*. Nueva York, Metropolitan Books.
- Escrivá, Á., 2005. Aged global care chains: A Southern-European contribution to the field. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Migración y Trabajo Doméstico en una Perspectiva Global. Wassenaar, Países Bajos, 26-29 de mayo <[http://www.nias.knaw.nl/en/news\\_forthcoming\\_activities/lutz/](http://www.nias.knaw.nl/en/news_forthcoming_activities/lutz/)>.
- Goldsmith, M., 1990. Female Household Workers in the Mexico City Metropolitan Area. Tesis doctoral. Connecticut, Universidad de Connecticut, Storrs.

- Graham, H., 1991. The concept of caring in feminist research: The case of domestic service, *Sociology* **25** (1): 61-78.
- Gutiérrez Rodríguez, E., 2007. The hidden side of the new economy: On transnational migration, domestic work, and unprecedented intimacy, *Frontiers: A Journal of Women Studies* **26** (3): 60-83.
- Held, D., A. McGrew, D. Golblatt y J. Perraton, 2002. *Transformaciones globales. Política, economía, cultura*. México, Oxford University Press.
- Hernández León, R., 1999. ¡A la aventura! Jóvenes pandillas y migración en la conexión Monterrey-Houston, en Mummert (ed.), pp. 115-143.
- Higman, B.W., 1988. El servicio doméstico en Jamaica desde 1750, en Chaney y García Castro (eds.), pp. 41-66.
- Hondagneau-Sotelo, P., 2001. *Domestica. Immigrant Workers Clearing and Caring in the Shadows of Affluence*. Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- Hondagneau-Sotelo, P., y E. Ávila, 1997. I'm here, but I'm there. The meanings of Latina transnational motherhood, *Gender & Society* **11** (5): 548-571.
- Housekeepers United, 2007. Cooperativa de Trabajadoras Domésticas, Hempstead, Long Island, Nueva York, entrevista personal, 23 de marzo.
- Hutton, W., y A. Giddens (eds.), 2000. *On The Edge: Living with Global Capitalism*. Londres, Johnathan Cape.
- Katzman, D.M., 1978. *Seven Days a Week. Women and Domestic Service in Industrializing America*. Nueva York, Oxford University Press.
- Kemper, T.D., 1978. Toward a sociology of emotions: Some problems and some solutions, *The American Sociologist* **13**: 30-41.
- Kemper, T.D., 1989. Love and like and love and love, en D.S. Franks y E. Doyle McCarthy (eds.), *The Sociology of Emotions: Original Essays and Research Papers*. Greenwich, Jai Press Inc., pp. 249-270.
- Kuznesof, E., 1993. Historia del servicio doméstico en la América hispana (1492-1980), en Chaney y García Castro (eds.), pp. 25-40.
- Lombardo, S., et al., 1979. *Organización de la producción y relaciones de trabajo en el siglo XIX en México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Lutz, H., 2002. At your service madam! The globalization of domestic service, *Feminist Review* **70**: 89-104.
- McBride, T., 1976. *The Domestic Revolution. The Modernisation of Household Service in England and France 1820-1920*. Nueva York, Holmes & Meier Publishers.
- McKinney, J.C., 1968. *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Mier y Terán, M., y C. Rabell (coords.), 2005. *Jóvenes y niños. Un enfoque sociodemográfico*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Porrúa-Cámara de Diputados.
- Milkman Ruth, E.R. y B. Roth, 1998. The macrosociology of paid domestic work, *Work and Occupations* **25** (4): 483-510.



- Moya, C.J., 2007. Domestic service in a global perspective: Gender, migration, and ethnic niches, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (4): 559-579.
- Mummert, G. (ed.), 1999. *Fronteras fragmentadas*. México, El Colegio de Michoacán-Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres, A.C.
- Nakano Glen, E., 1986. *Three Generations of Japanese American Women in Domestic Service*. Filadelfia, Temple University Press.
- Parella Rubio, S., 2003. *Mujer, inmigrante y trabajadora. La triple discriminación*. Barcelona, Anthropos.
- Pedraza, S., 1991. Women and migration: The social consequences of gender, *Annual Review of Sociology* 17: 303-325.
- Pescatello, A. (comp.), 1973. *Female and Male in Latin American Essays*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Piore, M.J., 1975. Notes for a theory of labor market stratification, en Edwards, Reich y Gordon (eds.), pp. 125-150.
- Piore, M.J., 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Platzer, E., 2006. From private solutions to public responsibility and back again: The new domestic services in Sweden, *Gender and History* 18 (2): 211-221.
- Ralazar, F., 1979. Los trabajadores en el servicio doméstico en la ciudad de México en el siglo XIX, en Lombardo *et al.*, pp. 184-193.
- Rijman, R., S. Schammah-Gesser y A. Kemp, 2003. International migration, domestic work, and care work: Undocumented Latina migrants in Israel, *Gender & Society* 17 (5): 727-749.
- Russell Hochschild, A.R., 2000. Global care chains and emotional surplus value, en Hutton y Giddens (eds.), pp. 130-146.
- Salazar, F., 1979. *Los trabajadores en el servicio doméstico en la ciudad de México en el siglo XIX*, Cuaderno de Trabajo 29. México, INAH, pp. 184-193.
- Salazar Parreñas, R., 2001. *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*. Stanford, Stanford University Press.
- Salazar Parreñas, R., 2005. *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*. Stanford, Stanford University Press.
- Sarti, R., 2006. Domestic service: Past and present in Southern and Northern Europe, *Gender & History* 18 (2): 222-245.
- Sassen, S., 2002. Global cities and survival circuits, en Ehrenreich y Russell Hochschild (eds.), pp. 254-274.
- Smith, M.L., 1973. Domestic service as a channel for upward mobility for the lower class women: The Lima case, en Pescatello (comp.), pp. 191-207.
- Suárez, E., 1989. La fuerza de trabajo femenina en el sector servicios, en Cooper *et al.* (comps.), pp. 493-537.
- Thomas, C., 1993. De-constructiong concepts of care, *Sociology* 27 (4): 649-669.
- US Census Bureau, 1999. Current Population Survey <<http://www.census.gov/cps/>>.

- US Department of Labor, 2000. *Occupational Outlook Handbook 2000-2001*. Washington, Bureau of Labor Statistics <[www.umsl.edu/services/gordocs/ooH20002001/585.pdf](http://www.umsl.edu/services/gordocs/ooH20002001/585.pdf)>.
- Yeates, N., 2005. *Global Care Chains: A Critical Introduction*. Suiza, Global Commission on International Migration <<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2044.pdf>>.
- Young, G.E., 1987. The myth of being like a daughter, *Latin American Perspectives* 54 (14): 365-380.
- Zimmerman, M.K., J.S. Litt y C.E. Bose, 2006. *Global Dimensions of Gender and Carework*. Stanford, Stanford Social Sciences.

SEGUNDA PARTE  
DESIGUALDADES SOCIALES  
Y POLÍTICAS PÚBLICAS



5  
SEGURIDAD SOCIAL Y DESIGUALDAD, 1910-2010

*Viviane Brachet-Márquez\**

CONTENIDO

Introducción	182
La seguridad social: nacimiento y transformaciones	183
1917-1943: gestación y nacimiento, 183; 1943-1982: del crecimiento al declive, 187; 1982-2006: del declive a las nuevas reglas, 189	
La seguridad social: una ventana empírica sobre la administración de la desigualdad	194
El Estado como garante de una forma de dominación, 195; Pacto de dominación y cambio histórico, 197; Del pacto de dominación posrevolucionario al neoliberal, 199	
Conclusiones	202
Referencias	206

---

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <[brachet@colmex.mx](mailto:brachet@colmex.mx)>.

## INTRODUCCIÓN

América Latina es el continente más desigual del mundo y lo ha sido por mucho tiempo. No sólo es más desigual que Alemania, Austria o Estados Unidos (que todos hemos llegado a aceptar como algo normal), sino incluso más que Angola, Corea o Tahití, y más desigual, como continente, que los demás del planeta.<sup>1</sup> En tiempos pasados, el modo de “explicar” este hecho era denunciar a los gobiernos por haber creado nuevas formas de inequidad o mantener las establecidas por sus predecesores, como si los gobiernos (especialmente los autoritarios) fuesen demiurgos capaces de dictar todas las realidades sociales (aunque sí, algunas, sin duda).

Este trabajo propone una manera alternativa de entender la desigualdad en México, reconstruyendo el proceso de nacimiento, crecimiento y declive de la seguridad social, con el fin de abrir una ventana empírica sobre el proceso de administración de la desigualdad en el México posrevolucionario. La manera ortodoxa de tratar este problema sería mostrar al lector los detalles históricos de cómo la seguridad social fue imaginada poco antes de la Revolución de 1910, cuáles fueron los intentos subsecuentes de adoptarla y en qué circunstancias se creó, finalmente, en 1943. Esto sería seguido de una descripción de cómo creció, luego declinó hasta nuestros días y cuáles son las perspectivas para su renovación o declive final en las próximas décadas. Todo este andamiaje es necesario, pero no suficiente. Limitarnos a este tipo de narrativa nos llevaría a la conclusión, ya conocida de antemano, de que las personas con acceso a la seguridad social en México han sido sistemáticamente más afortunadas que aquéllas que fueron excluidas, y que tal diferencia puede considerarse una de las facetas de la desigualdad en México, al igual que en algunos otros países de América Latina: a todas luces un hallazgo poco original que revela el síntoma, sin descubrir su origen.

La alternativa a esta visión lineal que aquí se propone es empezar desde el postulado de que la desigualdad está en el corazón mismo de la organización de todas las sociedades, por lo que el mecanismo mediante el cual se regula y distribuye es lo que necesita explicarse. Lejos de crear la desigualdad, cualquier política pública —en este caso, la seguridad social— puede ser vista como un mecanismo institucional mediador que contribuye, en coyunturas históricas críticas, a moderar, aumentar, mantener o transformar

<sup>1</sup> Bernardo Kliksberg (2002) hace palpable este hecho al comparar los coeficientes de Gini promedio continentales para Europa, Asia, África, y las Américas, respectivamente.

radicalmente las desigualdades fundamentales que estructuran a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas no son soluciones armadas en la cabeza de las élites estatales que se imponen desde arriba, sino partes móviles de un proceso de interacción entre Estado y sociedad. En esta perspectiva, los acontecimientos que marcaron la historia de la seguridad social en México se examinarán en relación con la capacidad de negociación creciente o menguante de grupos clave frente al Estado en momentos críticos de la historia posrevolucionaria.

Para mostrar las articulaciones de esta dinámica, utilizo un esquema analítico —el pacto<sup>2</sup> de dominación— que nos permite interpretar una serie discontinúa de contiendas sociales que enfrentó el Estado con grupos sociales clave y que parcialmente se resolvieron con cambios en la seguridad social. Estos procesos se ven como partes móviles que impulsan el cambio histórico mexicano, mismas que, por representar sólo una pequeña parte de esta dinámica compleja, no son menos reveladores de sus mecanismos de transformación.

#### LA SEGURIDAD SOCIAL: NACIMIENTO Y TRANSFORMACIONES<sup>3</sup>

En este apartado dividimos la historia de la seguridad social en tres periodos: gestación y nacimiento, de 1917 a 1943; crecimiento, de 1943 a 1982, y declive y transformación, de 1982 a 2006, marcado por la privatización del esquema de pensiones y el intento de “asegurar” a la población abierta con el Seguro Popular.

#### *1917-1943: gestación y nacimiento*

La seguridad social, una política pública que implicaba, en primer lugar, la interacción entre las organizaciones de la clase obrera industrial y el naciente Estado posrevolucionario, no era un tema candente en 1910 y los

<sup>2</sup> El pacto de dominación, sintéticamente, se define aquí como un modo particular de dominación política y extracción/distribución que designa “quién tiene derecho a qué” en el ejercicio del poder y el reparto del excedente.

<sup>3</sup> Las fuentes de información para los apartados que siguen son Brachet-Márquez, 2000 y Brachet-Márquez y Davis, 1994.

300 000 trabajadores tampoco eran una fuerza política de peso, en comparación con los 11 millones de campesinos que anhelaban la redistribución de la tierra. La industrialización todavía no se había vuelto una prioridad política, así que atraer a la clase trabajadora hacia una alianza era, en el mejor de los casos, un tema lateral. Sin embargo, la seguridad social ocupaba un lugar de honor en la Constitución de 1917<sup>4</sup> y como tal constituía una base potencial de negociación entre el Estado y la clase trabajadora, cuyo volumen y capacidad organizativa crecerían constantemente a lo largo de este periodo inicial.

Aunque se hicieron varios intentos para legislar sobre la seguridad social en el Congreso, fueron repetidamente derrotados por la oposición de los empresarios y del ala conservadora de la coalición posrevolucionaria. Las cosas empezaron a cambiar, sin embargo, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1939), periodo durante el cual el Estado requirió urgentemente del apoyo de la clase trabajadora como defensa contra los repetidos intentos de golpe de Estado perpetrados por el ex presidente Plutarco Elías Calles.<sup>5</sup> Sin embargo, en vez de la seguridad social, lo que fue concedido a los trabajadores para alentar su apoyo al régimen fue la libertad de organizarse y negociar por sus salarios, ambos derechos constitucionales, pero hasta entonces restringidos en la práctica.

Hubo un importante cambio de rumbo en 1940, en un momento en el que el pacto posrevolucionario estaba a punto del colapso. En esa encrucijada, la amenaza de desestabilización del régimen era bastante real, tanto desde la izquierda cardenista radicalizada como desde el campo conservador, de tal suerte que ambos presentaron un candidato independiente a la presidencia. En aquel momento crucial, la sucesión presidencial se logró

<sup>4</sup> Recordemos que el campo victorioso estaba dividido en 1917 sobre la cuestión de las reformas sociales: mientras que Venustiano Carranza aspiraba a crear una constitución liberal sobre el modelo de la Constitución de 1857, Álvaro Obregón encabezaba el ala reformista de la coalición revolucionaria y logró reescribir el texto inicialmente enviado por Carranza, agregándole el artículo 123, que contiene todas las reformas redistributivas destinadas a la clase obrera, las cuales, en su mayoría, serían adoptadas varios decenios más tarde.

<sup>5</sup> Plutarco Elías Calles, el llamado “Máximo Jefe”, fue presidente de 1924 a 1928, pero siguió reinando detrás del trono hasta 1934, cuando designó a Lázaro Cárdenas para la presidencia y descubrió, demasiado tarde, que este supuesto títere era mucho menos que dócil. Intentó dos veces derrocarlo, sin lograrlo. Tras el segundo intento, fue acompañado al aeropuerto con sus colaboradores más cercanos e invitado a irse del país.



primero con base en violar las reglas del partido oficial,<sup>6</sup> y luego por medio de un transparente fraude electoral.<sup>7</sup> Esto explica la urgencia imperante después de la elección de aplacar los temores de los conservadores y motivar a los cardenistas para que cooperaran, a la vez que socavar sus bases electorales: se distribuiría algo de tierras a los campesinos, pero a la vez se procedería al lento desmantelamiento de los ejidos y varias organizaciones campesinas locales (entre ellas, los centros de salud) que se consideraban refugios de cardenistas; se ofrecería a los obreros el llamado Pacto Obrero, que colocaría a representantes sindicales como miembros de una comisión tripartita con capacidad resolutive, a la vez que prohibiría organizar huelgas (la única cláusula que se implementó debido a la oposición patronal al Pacto); finalmente, la seguridad social sería creada en 1943, como el ramo de olivo ofrecido a la clase obrera después del fracaso previsible del Pacto Obrero, pero asociada con un Código del Trabajo más estricto. En cuanto a la disidencia conservadora, su malhadado defensor, Andreu Almazán, simplemente sería exiliado del país después de supuestamente haber perdido la elección. Además, los sentimientos antirégimen de la clase empresarial que sostuvieron a Almazán tendrían que aplacarse.

Al principio, la seguridad social incluía aseguramiento por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vejez, jubilación, cesantía en edad avanzada<sup>8</sup> y muerte (SIVCM), además de guarderías infantiles y prestaciones sociales (para unos cuantos), así como servicios de salud para los jubilados. Debemos hacer notar que nunca incluyó un seguro de desempleo, beneficio central en los sistemas de seguridad social de Estados Uni-

<sup>6</sup> Según las reglas del nuevamente creado Partido de la Revolución Mexicana, cada sector de este partido debía proponer un candidato. Sin embargo, no había reglas para decidir cuál de los tres sería oficialmente seleccionado como candidato del partido. A fin de cuentas, se hizo caso omiso del partido y, pese a las protestas de los demás postulantes, un candidato que representaba una transacción fue nombrado por un grupo de gobernadores y una coalición de diputados, bajo el liderazgo de Miguel Alemán, que se autollamaron *mayoritarios*.

<sup>7</sup> Sin tomar en cuenta todas las evidencias de irregularidades el día de la votación, el Colegio Electoral declaró la legalidad de la elección del 15 de agosto de 1939. El veredicto inapelable fue de 2 476 641 votos para Ávila Camacho, 15 101 para Almazán y 9 840 para Sánchez Tapia, quien ni siquiera había hecho campaña electoral. Francisco Mújica, candidato favorito de Lázaro Cárdenas, fue impedido de presentarse como candidato.

<sup>8</sup> Este seguro permite que personas de entre 60 y 65 años de edad que pierden el empleo puedan jubilarse (en vez de hacerlo a los 65 años en el caso de los hombres y 63 en el de las mujeres).

dos y de Europa, supuestamente representado por la obligación por ley (no siempre respetada) de otorgar a los empleados despedidos tres meses más veinte días de salario por año de servicio. La seguridad social estaba estructurada en México, como en muchos otros países de América Latina, para excluir a los que carecieran de empleo formal, debido a su dependencia financiera de las cuotas aportadas por los patrones, los empleados y el gobierno federal. Sin embargo, estaba financiada parcialmente por la población en general, mediante los impuestos, elemento de desigualdad fiscal que se sumaba al aumento de la desigualdad en servicios de salud y jubilación que había creado.

En 1946 el partido oficial se renombró y reformó, de manera que fuera imposible realizar elecciones primarias internas democráticas para la sucesión presidencial; había nacido el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que dominaría al país por los siguientes 50 años. Ahora contaba con un sector de la clase media, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), además del sector obrero (Confederación de Trabajadores de México, CTM), mismo que pronto encabezaría Fidel Velásquez, un incondicional instrumentador del pacto de dominación posrevolucionario, y un relativamente complaciente sector campesino (la Confederación Nacional Campesina, CNC) cuyos miembros no demandaban ni esperaban algo más que la distribución de la tierra.

En conclusión, la creación de la seguridad social, junto con las reformas políticas de la década de los cuarenta, fue un punto mayúsculo de inflexión en la historia del pacto de dominación posrevolucionario de México. El resultado de este forcejeo, sin embargo, fue el fortalecimiento de dicho pacto, lo cual redujo aún más el poco pluralismo que había existido en el partido oficial, imponiendo controles estrictos sobre su base popular. Vista en este contexto general, la seguridad social, lejos de ser una política otorgada de manera preemtiva a una clase obrera amedrentada, fue la zanañoria que vino a salvar a un régimen que estaba a punto de disolverse. Como tal, esta política puede verse como resultado directo de la capacidad contenciosa de una clase trabajadora emergente. La masa de campesinos y de subclases urbanas que no era, en aquel entonces, contendiente en potencia para el régimen, fue excluida de la seguridad social, lo cual, en el futuro, incrementaría las ya muy marcadas desigualdades estructurantes de la sociedad mexicana.

En un gesto hacia los no asegurados, el mismo año que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se creó también la Secretaría de

Salubridad y Asistencia (SSA). Ésta ofrecería servicios inferiores a los del IMSS, tanto en cantidad como en calidad, debido a las extremas restricciones de su presupuesto. Pero de alguna manera, la SSA otorgó una mínima protección a los no asegurados, por lo menos para aquellos que vivían cerca de los centros urbanos donde inicialmente se construyeron los centros de salud de esta entidad. En cuanto al pujante sector empresarial, enardecido tras seis años de cardenismo, también se benefició de una gran concesión: la de no implementar el Pacto Obrero, excepto por la estricta reglamentación de las huelgas y la seguridad de que la creación del IMSS sólo aumentaría en 1.5% los costos de producción, mismos que, en un mercado cerrado, podían ser transferidos a los consumidores finales.

### *1943-1982: del crecimiento al declive*

En los años subsecuentes, la expansión de la seguridad social siguió avanzando de la mano del fortalecimiento de la hegemonía del Estado sobre la clase trabajadora por la vía de limitar la independencia sindical. Este proceso se inició en 1948, con el llamado “charrazo”, cuando el líder libremente elegido del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) fue sustituido por Díaz de León, alias “El Charro”,<sup>9</sup> en una elección controlada por el Estado-partido. A la vez, el IMSS crecía conforme avanzaba a paso veloz la industrialización por sustitución de importaciones de la posguerra, amparando a una fuerza de trabajo joven y en expansión. Este despegue económico proveería fondos para financiar la infraestructura hospitalaria y de centros de salud.<sup>10</sup>

Un segundo giro crucial en el proceso político posrevolucionario tuvo lugar durante la década de los cincuenta, cuando el gobierno se enfrentó simultáneamente con el sindicato disidente de ferrocarrileros, liderado por Demetrio Vallejo,<sup>11</sup> con un movimiento campesino liderado por Rubén Jaramillo, en Morelos, y con un movimiento de maestros, que ya de tiempo

<sup>9</sup> Este apodo se debía a que Díaz de León solía vestir de charro.

<sup>10</sup> Esto se logró haciendo uso del fondo de pensión, pero sin pagar renta ni intereses a dicho fondo, algo que más tarde contribuiría a la crisis financiera del IMSS, misma que se utilizó como argumento a favor de privatizar el sistema de pensión.

<sup>11</sup> Demetrio Vallejo había militado en Acción Socialista, junto con Valentín Campa y Hernán Laborde, y participó en el malogrado Partido Popular, que fundó Lombardo Toledano tras su salida de la dirección de la CTM en 1946.

atrás se había movilizado. El gobierno de López Mateos (1958-1964) reprimió el movimiento ferrocarrilero en 1958, encarcelando a Vallejo. El año siguiente, después del misterioso asesinato de Jaramillo, se enmendó la ley del IMSS para incluir a los jornaleros agrícolas, ejidatarios, miembros de asociaciones de crédito y algunos pequeños agricultores. Finalmente, la seguridad social se extendió ese mismo año a los empleados públicos, con la creación del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el homólogo del IMSS para el sector público. Durante el mismo periodo, los trabajadores del petróleo, electricidad y ferrocarriles —todos en la vanguardia de la lucha por la independencia sindical— recibieron mejoras substantivas en sus separados (y mejor dotados) planes de seguridad social (Wilson, 1981: 121).

Hasta 1964, el crecimiento industrial aumentó las filas del IMSS sin ningún estímulo por parte del gobierno. Para entonces, el IMSS cubría a 9.5 millones de personas (Spalding, 1978: 202), mientras continuaba expandiéndose el complejo médico (Centro Médico de la Ciudad de México, centro vacacional de Oaxtepec). Más adelante, mientras se instalaba la estanflación, la salud financiera del IMSS empezó a declinar. Tal fue el momento, financieramente no auspicioso, pero políticamente juicioso, que eligió el gobierno de Echeverría (1970-1976) para abrir el IMSS a la población no asegurada, anunciando en 1973 que la población rural y los no asegurados serían incluidos en el Instituto, mediante el programa llamado de Solidaridad Social; 40% del costo sería financiado por el ya muy mermado fondo de pensiones e invalidez del IMSS y 60% por deuda pública.<sup>12</sup> El programa fue rechazado, primero por los trabajadores afiliados al IMSS, que veían con malos ojos compartir los servicios de la institución con nuevos miembros; segundo, por los expertos en seguridad social que cuestionaban su viabilidad financiera y, finalmente, por los empresarios que se opusieron rotundamente a esta medida, como a cualquier iniciativa de reforma social que propusiera el gobierno (Spalding, 1981). No obstante, la reforma se llevó a cabo, probablemente porque el gobierno de Echeverría necesitaba aliados en la población rural, tras su confrontación con el sector privado sobre la reforma fiscal redistributiva que había intentado instituir.

<sup>12</sup> Para entonces los intentos del gobierno por incrementar la base fiscal habían fracasado ante la oposición empresarial, de tal suerte que los ambiciosos proyectos de carácter social de ese gobierno no pudieron financiarse más que con deuda.

La seguridad social abrió sus puertas para servicios médicos y asistencia farmacéutica a los no asegurados, especialmente en áreas rurales, pero la implementación de la reforma quedó limitada. De acuerdo con cifras oficiales, se incluyó a 1.9 millones de nuevos beneficiarios. Al final, los únicos servicios universales que efectivamente se ofrecieron fueron los de planificación familiar y los servicios médicos de urgencias (lo último aún vigente). El programa de solidaridad social lo discontinuó silenciosamente el siguiente gobierno y pronto se olvidó ante la ausencia de protestas de la población rural, que no supo organizarse para defender sus recién adquiridos privilegios. Sin embargo, en el último año del periodo de Echeverría, algunos sectores de esta población invadieron tierras privadas en los estados del norte, con el beneplácito implícito del gobierno.

En vez de la expansión de la seguridad social, el lema del nuevo gobierno encabezado por López Portillo (1976-1982) fue “aliviar la marginación”. Impulsado por el auge petrolero, ese gobierno creó una amplia red de centros de salud y hospitales rurales administrados por el IMSS, con el auspicio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).<sup>13</sup> Ésta brindó a la población rural no asegurada y a los pobres de las zonas urbanas los muy necesitados servicios de salud de los que habían carecido. Simultáneamente, López Portillo desensó las relaciones con la iniciativa privada, al permitir la consolidación de la tenencia de tierras que hasta entonces había sido ilegal, aunque comúnmente practicada y tolerada. Este conjunto de políticas públicas permitió que la población rural se desmovilizara, mientras que el capital rural privado recibía garantías de protección de la propiedad.

### *1982-2006: del declive a las nuevas reglas*

En 1982 la seguridad social había llegado a su pico máximo de membresía y capacidad financiera. A partir de la “década perdida”, lucharía por sobrevivir. Durante los ochenta, el gasto social sufrió fuertes recortes: entre 1980 y 1987 el gasto per cápita en salud declinó 47.7% (Valdés, 1991), recuperándose lentamente a partir de 1989, cuando se pudo controlar la

<sup>13</sup> El programa Coplamar, hijo de la bonanza petrolera, fue un paquete financiero que permitió llevar a cabo varias acciones, como Conasupo-Coplamar o IMSS-Coplamar, a favor de los campesinos, por medio de programas administrados por burocracias establecidas.

inflación.<sup>14</sup> No obstante, el retroceso en el gasto fue menos marcado que la baja en los niveles de salario. La membresía en el IMSS incluso se expandió en este periodo para incluir a los estudiantes (no cotizantes) y a algunos trabajadores informales, elevando la cobertura de 46% en 1980 a 52.6% en 1984 (Mesa, 1991).<sup>15</sup> A la vez, el gobierno bajó su contribución al IMSS, de 12.5 a 5% de la nómina. La pensión también descendió a menos de 70% del ya extremadamente bajo salario mínimo, volviendo a subir a 80% ante las protestas públicas de los pensionados. Las contribuciones patronales para invalidez y retiro (SIVCM), las cuales se habían mantenido tradicionalmente en un nivel bajo de 6.5% del salario, subieron a 7.6%, llegando a 8.5% al final del sexenio de De la Madrid.

Simultáneamente, una política de descentralización transfirió 25% de las clínicas de Coplamar a los gobiernos de los estados, lo cual alivió las responsabilidades del presupuesto federal para estos servicios, pero sin trasladar fondos suficientes a los estados para que llevaran esta nueva carga.<sup>16</sup> El resultado inmediato fue un caos administrativo, el aumento del gasto del bolsillo de los beneficiarios (por ejemplo, la obligación de comprar medicamentos) y protestas localizadas que fácilmente pudieron haberse transformado en protestas sociales generalizadas, provocaron que esta reforma se detuviera a medio camino.

Hacia el final de la década de los ochenta, México, cuya sociedad civil había crecido al filo de las privaciones y de los cataclismos de la década perdida,<sup>17</sup> parecía estar posicionado en una transformación mayor, atizada por el descrédito del partido oficial, misma que hacía posible la victoria de cualquiera de los dos partidos de oposición: el Frente Democrático Nacional (FDN), antecesor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el

<sup>14</sup> Dos meses después del “destape” de Carlos Salinas de Gortari, en 1987, el gobierno de Miguel de la Madrid anunció la creación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que combinaba aumentos de salarios moderados, congelamiento de precios y control de la tasa de deslizamiento del peso con respecto al dólar. En marzo de 1988 la inflación, que en un momento dado rebasara el 100%, se había abatido.

<sup>15</sup> El 37.1% cubierto por el IMSS, 8.6% por el ISSSTE y 3.9% por Pemex y las Fuerzas Armadas. Esta ampliación se debió sobre todo a la inclusión de estudiantes y algunos trabajadores independientes, entre los pocos que podían cotizar voluntariamente.

<sup>16</sup> Algo que la dictadura de Pinochet hizo en Chile con la municipalización de la salud pública y con las mismas consecuencias negativas.

<sup>17</sup> México había presenciado el nacimiento de los movimientos populares urbanos durante los ochenta, así como el crecimiento de los partidos de oposición, principalmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN).

Partido Acción Nacional (PAN). En lugar del alba de una competencia democrática en las elecciones, lo que ocurrió fue otro evidente fraude electoral, el cual, sin embargo, llevó a un cambio de rumbo mayor, definiendo un escenario para la transición a un periodo neoliberal.

En 1980, como en el punto de ruptura de 1939-1940, se hizo urgente detener la ola de disidencias del partido oficial, que casi le había costado la presidencia a Carlos Salinas de Gortari. Pero las respuestas fueron muy diferentes de aquéllas imaginadas en 1940. Si el PRI había fallado, los culpables tenían que ser las anticuadas estructuras corporativas y sus ya para entonces inútiles líderes. Uno de ellos (Jongitud Barrios, el líder vitalicio del sindicato de maestros) incluso había apoyado abiertamente la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del FDN.

En la era de los programas de estabilización y reestructuración, Salinas lanzó algunos programas de “modernización”, por un lado, y de “liberalismo social”, por el otro, este último para reparar los estragos en materia social perpetrados por el primero. El liberalismo social consistió en renombrar y ampliar la Coplamar, vuelta a nacer con el nombre de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Pero, al contrario de su antecesora, el Pronasol era administrado directamente por el presidente y ofrecía “participación ciudadana” basada en la coadministración, así como el cofinanciamiento de los programas.<sup>18</sup> El segundo se concretó en los esfuerzos para dismantelar la estructura corporativa del PRI a fin de crear un “partido de individuos” (y no de sindicatos), que respondiera a las preferencias de sus bases: a) mediante la incorporación de líderes locales, b) la institución de elecciones primarias y, c) la selección del candidato presidencial por un consejo nacional, descontinuando la práctica del “tapadismo”. La CNOP fue reestructurada para acomodar nuevas formas de participación social.<sup>19</sup> Este conjunto de medidas representaba

<sup>18</sup> Este cofinanciamiento implicaba que la población pobre, rural en su mayoría, tenía que pagar 50% del costo de la infraestructura básica (calles, agua y electricidad), mientras que en las zonas urbanas la totalidad de estos costos correrían a cargo de las compañías de distribución de estos servicios.

<sup>19</sup> En 1991 fue sustituida por UNE, Ciudadanos en Movimiento, que incluía a los antiguos miembros de la CNOP, pero también a movimientos sociales que se habían activado durante los ochenta y a cualquier sindicato que quisiera afiliarse. Pero fueron pocos los grupos independientes que desearon incorporarse en esta nueva camisa de fuerza. Al poco tiempo, UNE fue sustituido por el Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (FNOC), que tampoco tuvo éxito.

una ruptura profunda con el pasado, particularmente la posibilidad para los miembros individuales del partido oficial de votar libremente y, por tanto, el final del poder de los sindicatos sobre sus afiliados. Paradójicamente, Salinas otorgaba así libertades democráticas, esperando preservar la hegemonía de un partido que siempre había mantenida la disciplina por la coacción.

Salinas también planeaba “modernizar” el sistema de pensiones del IMSS. En 1991 mandó al Congreso del Trabajo (CT) un proyecto para la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), una cuota complementaria de 2% de la nómina (neta de inflación) que se depositaría en cuentas bancarias individuales para contribuir al sistema de pensiones. Se anunció que esta reforma sería seguida por la privatización de las pensiones por invalidez y vejez (CIVSM). El CT aceptó lo primero pero rechazó lo segundo: el SAR se creó en 1992, pero se archivó la privatización del CIVSM, un buen indicador de que los líderes sindicales oficiales todavía tenían peso.

Por un tiempo, la idea de que el PRI podría continuar ganando elecciones sin comprar o coaccionar a los votantes ganó credibilidad. Ernesto Zedillo fue el último candidato presidencial del PRI en ganar una elección, en 1994. Tres años más tarde, en medio de una crisis financiera profunda y una debacle económica que ocasionó otro rescate financiero internacional, el gobierno de Zedillo (1994-2000) lanzó la reforma que traspasó las cotizaciones para la jubilación del IMSS a cuentas bancarias individuales a cargo de las Administradoras de Fondos de Retiro o Afores.<sup>20</sup> Esta vez, el CT no pudo objetar.<sup>21</sup> La reforma no podía pretender resolver nada de inmediato, dado que era aplicable solamente a trabajadores que hubiesen ingresado al sistema a partir de 1997, pero creaba de inmediato un hoyo fiscal, el cual incrementaría la deuda pública. Más aún, el fondo de pensiones ya no podría solventar los gastos tradicionalmente deficitarios de salud y materni-

<sup>20</sup> Se crearon Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (Siefores), que recibían los fondos depositados, mientras que las Afores las administraban. Las Afores son reglamentadas por la Comisión Nacional de Administradores de Fondos de Retiro, en la cual los trabajadores no están representados. Es obligatorio estar afiliado a una Afore, pero los trabajadores pueden cambiar de Afore una vez al año si así lo desean. Desde 1997, todos los fondos se depositan en cuentas de Afores, pero los trabajadores que se afiliaron al IMSS antes de 1997 pueden optar por el régimen antiguo. Mientras tanto, sus contribuciones no pueden ser utilizadas para pagar las pensiones de los nuevos jubilados.

<sup>21</sup> A diferencia de la última vez que se había consultado, no había ninguna elección legislativa en el futuro inmediato.



dad, o el de invalidez y muerte, forzando al Estado a incrementar su contribución en estos rubros.<sup>22</sup>

Al final, los trabajadores podían esperar del nuevo sistema lo mismo que había dado el sistema anterior: una pensión mensual vitalicia de alrededor de un salario mínimo, siempre y cuando hubieran cotizado durante un total de 1 250 semanas (algo así como 24 años), en lugar de las 500 semanas del sistema anterior, en un mercado laboral cada vez más estrecho y precario.<sup>23</sup> Para el gobierno federal el costo de las pensiones para los trabajadores que optaron por el viejo sistema fue extremadamente alto: 1 039 millones de dólares o 0.236% del PIB (Martínez, 1997: 148). Además, el hecho de que las contribuciones del patrón y del empleado estuvieran libres de impuestos representaba una pérdida fiscal adicional. En el nuevo sistema, la contribución del Estado pasaba de 5 a 13.85% de la nómina. Finalmente, el Estado (no las Afores) garantizaba una pensión vitalicia mínima de un salario mínimo. Al IMSS le quedaron los principales servicios deficitarios: invalidez y muerte, salud y maternidad y la atención a la salud de los pensionados.<sup>24</sup> Quienes salieron ganando fueron las Afores; una vez deducidas sus comisiones y las de las compañías de seguros distribuidoras de las pensiones individuales, los trabajadores podían esperar recibir de 45 a 75% de los depósitos en sus cuentas (Mesa, 2004a, b).

Para el final del siglo los tres últimos presidentes del pacto posrevolucionario (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo) habían, en efecto, desmantelado al incompleto y mal repartido, aunque vital, conjunto de protecciones sociales que durante 50 años había hecho aceptables los rasgos autoritarios del régimen porevolucionario. Al negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá también habían abierto la economía mexicana a la competencia internacional, sin preparación alguna para evitar la destrucción de las

<sup>22</sup> En aquel tiempo, el seguro de invalidez y muerte se encontraban en más dificultades financieras que el de vejez. En 1996 se tuvo que pagar 780 000 pensiones por invalidez y muerte, en comparación con 475 000 por vejez, además de 265 000 pensiones por accidentes de trabajo (Sales *et al.*, 1997: 33). Sin embargo, estas dos últimas se quedarían dentro del IMSS, por lo que se privatizó solamente a las pensiones susceptibles de traer ganancias al sector bancario privado.

<sup>23</sup> Para más detalles sobre las condiciones impuestas por la reforma véase Brachet Márquez, 2007a.

<sup>24</sup> Por tanto, no debe sorprendernos que a sólo seis años de la reforma, el IMSS se haya declarado incapaz de pagar más que su propia nómina, a menos que sea rescatado (*Reforma*, 2 de julio de 2003).

envejecidas estructuras manufactureras y sin llevar a cabo una estabilización y reestructuración que habría rescatado a la economía, pero evidentemente no a la mayoría de la gente que vivía en el país. También habían perfeccionado los programas de combate a la pobreza (Pronasol, seguido por Progres y Oportunidades), parte medular del “liberalismo social” lanzado en 1990. Sin embargo, en éstos sólo focalizaban a los extremadamente pobres, dejando a los “sólo pobres” que se defendieran por sí mismos.

Cuando el PRI perdió su mayoría en el Congreso en 1997 y la presidencia en 2000, la transición al periodo neoliberal ya estaba prácticamente finalizada, aunque la nueva configuración política multipartidista había cambiado considerablemente las condiciones en las cuales podía gobernar un presidente. A partir de ese momento, las instituciones sociales como el IMSS sobrevivieron, pero ya sin tener el papel de mediación que habían desempeñado en el pasado. Mientras tanto, el ISSSTE decidió finalmente embarcarse en 2007 en una reforma muy similar a la que se había llevado a cabo 10 años antes en el IMSS, aparentemente sin haber aprendido de los fracasos de aquella reforma.

A final de cuentas, muchos habían perdido, especialmente estabilidad en el trabajo, pero también se había obtenido alguna protección para los más desprovistos, mediante los programas de combate a la pobreza, y habían surgido nuevos grupos asociados con las tecnologías de punta, lo cual dividía al nuevo paisaje industrial entre fábricas ultramodernas y “changarros”.<sup>25</sup> Aunque puedan expresarse dudas con respecto a los resultados del proceso electoral de 2006, no se puede negar que el candidato del PAN atrajo un alto volumen de votos capaz de competir exitosamente, en una elección muy cerrada, con la versión más socialdemócrata abogada por el candidato del PRD.

#### LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA VENTANA EMPÍRICA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA DESIGUALDAD

Para arrojar una luz nueva sobre el papel de la seguridad social en la desigualdad en México, partimos de las premisas de que en la raíz de la desigualdad están las reglas que subyacen al ejercicio del poder y a la distribu-

<sup>25</sup> Estos últimos promovidos por el presidente Fox en un discurso público, como medio para subsanar la falta de creación de empleo formal.

ción del excedente económico, y que el Estado es el principal agente que hace respetar estas reglas en su territorio. Además, también tenemos que abandonar la noción común de que la desigualdad es algo monolítico e inamovible y reconsiderarla como una multiplicidad de normatividades y prescripciones aplicables a distintas arenas, en las cuales los actores sociales luchan por negociar, contrarrestar o burlar estas reglas y, en ese proceso, transformarlas. Analizar los eventos que marcan una política en el tiempo es una manera de capturar este proceso de estira y afloja entre Estado y sociedad. En lugar de una simple historia de la seguridad social en México, lo que veremos a continuación es este proceso de interacción entre Estado y sociedad que resultó en la creación y las transformaciones de la seguridad social.

### *El Estado como garante de una forma de dominación*

Los estudiosos de la formación del Estado concuerdan en que la dominación duradera de una élite sobre un territorio es inseparable de la creación de un aparato coercitivo/extractivo —el Estado—, dedicado a estabilizar y aumentar el poder del jefe del Estado, junto con el de sus seguidores cercanos o “miembros de la polis” (Tilly, 1997, 2000). En ese sentido, la formación del Estado puede verse como un proceso en el que un sistema de dominación generador de cierta forma de desigualdad se construye por medio de una serie de reglas formales y de costumbres impuestas a la población a lo largo del territorio que abarca tal Estado. Sin embargo, estas reglas son resistibles, al grado de que la brecha entre lo ordenado y lo acatado puede considerarse como el resultado de una negociación tácita que define, en la práctica, el nivel de violación tolerado por las fuerzas de coacción de las que dispone el Estado. Es en este sentido que los Estados se han considerado “arenas de negociación y conflicto donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes” (Oszlak, 1997: 21). Desde esa perspectiva, una política pública, entendida como aquella que abarca tanto el esfuerzo por parte del Estado por alcanzar algún fin específico, como las reacciones de varios grupos sociales hacia tal iniciativa, puede verse como el punto conector entre la dominación política y su materialización en las relaciones sociales (Oszlak y O'Donnell, 1975; Oszlak, 1984, 2005). Cada política pública, por tanto, crea en la sociedad corrientes de apoyo y de resistencia en la medida en que diferentes grupos perciben que ésta afecta a sus intereses negativa o positivamente.

Exceptuando las destinadas a atenuar las diferencias sociales, las políticas de Estado tendrán sistemáticamente un sesgo a favor de los grupos dominantes, que se benefician de la distribución del poder y de los excedentes, mientras que los grupos situados al margen del poder deberán aceptar menos beneficios la mayor parte de las veces. No debemos concluir, sin embargo, que los grupos excluidos no tienen influencia en la actuación del Estado. Sus respuestas a las imposiciones desde arriba pueden variar desde una obsesiva disposición a respetar el orden establecido (ya sea por miedo, fatalismo o identificación con los detentores del poder), hasta un cumplimiento crecientemente involuntario (Scott, 1985: 29), diversas formas de oposición no violenta (como ataques verbales, panfletos y marchas) y, finalmente, formas violentas de contienda (disturbios públicos, levantamientos y rebeliones organizadas). De la misma manera, la respuesta de las élites puede ir desde un apoyo pleno hasta uno a medias tintas del guión oficial, mientras que en privado anhelan más poder, hasta complotar por la toma del Estado y, finalmente, abiertamente desafiarlo y actuar para destruirlo, muchas veces en alianza con sectores de las clases subordinadas. Los opositores (*challengers*) se mueven en esta escala en función de su percepción de las oportunidades de triunfar (Tilly, 1978; Tarrow, 1998) o del temor de quedar en una situación peor si siguen acatando (Goldstone y Tilly, 2001). Los débiles también pueden ser reclutados como aliados por élites disidentes, como ha ocurrido frecuentemente en la fundación de los Estados de América Latina (Tutino, 1987; Mallon, 1995; Guardino, 1996). Finalmente, en las sociedades modernas, donde los Estados están altamente diferenciados, los débiles y marginados tienen a sus aliados naturales en las burocracias públicas designadas para cuidar de su bienestar, aunque éstas, a su vez, estén subordinadas a aquéllas que supervisan las finanzas públicas y las políticas económicas más directamente relacionadas con los intereses de los grupos dominantes.

En suma, el cumplimiento de las reglas, sea visto desde arriba o desde abajo, no está en absoluto garantizado y, de hecho, requiere no sólo de medios de coerción sino también de cuantiosos medios ideológicos y religiosos, además de flexibilidad por parte del Estado para hacer una concesión aquí y otra allá, aspectos del ejercicio del poder que generalmente se han quedado en las sombras. La reglamentación del orden social, en otras palabras, es un acto constante de malabarismo, inclusive para gobernantes autocráticos.

### *Pacto de dominación y cambio histórico*

Llamamos al complejo paquete de reglas que el Estado intenta hacer respetar en un territorio y durante un periodo dados un “pacto de dominación”, concepto que define modos particulares de dominación política y extracción/distribución económica. La historia de los territorios nacionales puede considerarse una sucesión de periodos cortos o largos durante los cuales el cumplimiento de las reglas de dominación comúnmente ha estado asegurado, interrumpidos por episodios más o menos violentos de contienda. Ésta puede ser en respuesta a los intentos del Estado por obtener más poder, por aumentar los impuestos o por tolerar más prácticas despóticas/explotadoras por parte de las élites; en otras palabras, por redefinir el pacto de dominación. Si el nivel de contienda es intenso y lo suficientemente generalizado, el pacto de dominación puede ser reemplazado por otro, mismo que tomará cierto tiempo en asentarse, en el sentido de aparecer natural e inevitable.<sup>26</sup>

El término “pacto de dominación” no llegó recientemente a la literatura sobre América Latina, pero su uso ha sido tan elástico que se imponen algunas aclaraciones conceptuales. Poulantzas (1979), quien acuñó el término, lo usó poco, mientras que Fernando Cardoso lo utilizó extensa pero no consistentemente, ya sea para expresar la idea de que “ciertas clases dominan a las otras [...] y utilizan el aparato estatal (coercitivo e ideológico) para articular su dominación” (Cardoso, 1977a: 24), para definir al Estado capitalista en sí como un “pacto de dominación” y mecanismo central para la reproducción de las relaciones de producción capitalistas (Cardoso, 1979: 39) o para plantear que la teoría de la dependencia “afirma la existencia de la dominación y de la lucha [...] por el control o la reformulación del orden existente” (Cardoso, 1977b: 16). El término “pacto de dominación” se ha utilizado también para caracterizar las relaciones entre el Estado y los actores sociales, donde el primero se define como “el agente organizador y garante del pacto de dominación” (O’Donnell, 1983: 19).

<sup>26</sup> Notemos, sin embargo, que algunos pactos de dominación nunca se estabilizan ni se legitimizan plenamente, como por ejemplo el que fue impuesto en la Unión Soviética durante la era de Stalin o el que correspondió a la presidencia de Idi Amin en Uganda. Pero aun los pactos de dominación extremadamente represivos o tiránicos, como el impuesto en Nicaragua durante la dinastía Somoza, pueden tener algunos apoyos en la sociedad, fuera del círculo inmediato de la élite en el poder, como fue ciertamente el caso de Stalin, quien encontró apoyo en algunos sectores de la población rusa.

Más recientemente, Mallon ha planteado que “las estructuras del Estado combinan estas jerarquías perdurables [de clase, género y etnia] y diferencias de poder mediante conflictos y contingencias diarias para construir y reconstruir un pacto de dominación” (1995: 10). A éste lo define como “una red entrelazada de formas de poder” sujeta a “una serie de procesos anidados continuos mediante los cuales el poder y significados son combatidos, legitimados y redefinidos en todos los niveles de la sociedad”, mismos que logran “un balance siempre dinámico y precario, un contrato o un convenio [...] entre fuerzas contendientes” (Mallon, 1995: 10).

En la perspectiva adoptada aquí, la noción de “pacto de dominación” se refiere a la vez a los procesos de estructuración (Giddens, 1984) de las reglas de ejercicio del poder y de distribución del excedente por medio de luchas, y al conjunto de reglas que surge de tales contiendas. A pesar de que los actores involucrados en esos procesos se orienten hacia objetivos, se entiende que éstos se enfocan en problemas cotidianos no directamente relacionados con las reglas de la sociedad en general. Por tanto, un pacto de dominación, en la expresión utilizada aquí, no se define por lo que los actores dicen que persiguen ni por las metas a las que aspiran.

En el contexto de la creación y transformación de la seguridad social en México, donde los protagonistas centrales son los industriales, los sindicatos oficiales, los sindicatos disidentes y varias burocracias públicas, el concepto de pacto de dominación representa las maneras concretas como los conflictos que han surgido periódicamente entre el capital y el trabajo se han combatido y negociado, y finalmente incorporado a un conjunto de reglas de dominación cambiantes, administradas por el Estado. Lejos de referirnos a una estructura fija, entonces, el pacto de dominación posrevolucionario que se transforma a lo largo de los eventos que marcan la historia de la seguridad social, puede ser visto como un proceso relativamente fluido y contingente, modelado a lo largo del tiempo por estas acciones.

En suma, el concepto de pacto de dominación junta la noción de cumplimiento con las reglas (pacto) con la de capacidad de los poderosos para decidir el destino de los débiles (dominación). Por tanto, junta la inequidad con la legitimidad para expresar la idea de que cualquier distribución desigual del poder y de los recursos será acatada, frecuentemente durante periodos largos, aunque nunca se volverá del todo permanente ni totalmente hegemónica. Cualquier pacto de dominación no cuestionado en el momento en que se observa es, por tanto, un empate temporal entre las partes que se disputan el poder, los privilegios y los excedentes económi-

cos. Durante este lapso, los conflictos serán poco visibles y los enfrentamientos escasos.

¿Cómo definir a la noción de política pública en este nuevo panorama teórico? Primero, muy rara vez es lo que declara ser y nunca un producto terminado, como en ocasiones se representa, sino parte integral del proceso dinámico que relaciona al Estado con la sociedad en la formación y la reproducción de un pacto de dominación. Las políticas públicas son otro de los instrumentos institucionales mediante los cuales las reglas se pueden cambiar pieza por pieza, sin cuestionar todo el edificio de desigualdades que existen en un momento dado, en un territorio nacional. Pero también pueden estar en abierta oposición a un pacto de dominación existente o ser percibidas por grupos clave como imposiciones arbitrarias que desencadenan tal grado de resistencia, que pone en juego la persistencia misma del aparato de dominación. La parte menos visible del proceso en las políticas públicas es la interacción en el tiempo entre agentes estatales y actores movilizados por una variedad de cuestiones (en el caso que nos ocupa, principalmente los sindicatos obreros), que monta el escenario para introducir políticas que determinarán “cuáles reglas cambiarán para quién”. Las políticas públicas, por tanto, modifican y racionalizan la desigualdad al volverla predecible, si bien no la crean, porque la desigualdad, como se planteó al principio de este capítulo, es el principio estructurante fundamental de la sociedad.

### *Del pacto de dominación posrevolucionario al neoliberal*

El régimen posrevolucionario que se instaló en 1917 y duró prácticamente hasta el año 2000, con frecuencia se ha presentado con características estructurales fijas, mecanismos de concentración del poder en manos del Ejecutivo federal y traspaso sexenal de la batuta presidencial, aunado a una forma peculiar de fortalecerse con base en canalizar y controlar las fuerzas populares mediante un partido oficial (Reyna y Weinert, 1977; Stepan, 1978; Collier, 1979; Collier y Collier, 1979; Córdova, 1985; Cornelius *et al.*, 1989; Smith, 1979; Leal, 1975, 1986; Saldívar, 1985). Esta visión simplificadora ha pasado por alto tanto la etapa de formación como la de declive de este largo periodo, así como los eventos cumbre que imprimieron giros en diferentes momentos de su historia. Esta interpretación estática transmite una imagen del proceso político de México en la cual se observan los resultados antes

que los procesos que los impulsaron, haciendo caso omiso de toda la indeterminación y contingencia de las interacciones entre el Estado y la sociedad. Por último, esta interpretación tiende a enfocarse en periodos muy cortos, haciendo imposible reconstruir una historia de luchas y acumulación de presiones desde abajo. En breve, esta ortodoxia sustituyó una entelequia reificada al proceso histórico, dejando sólo espacios marginales para visiones más dinámicas y contingentes del proceso mexicano (Purcell y Purcell, 1980; Brachet-Márquez y Davis, 1994; Brachet-Márquez, 2000). El enfoque del pacto de dominación aquí propuesto abre los paquetes cerrados de los hechos pasados y permite darles una lectura diferente. La breve historia de la seguridad social que presentamos en la primera parte nos sirve de hilo conductor para rastrear en forma muy resumida<sup>27</sup> los procesos formadores, transformadores y, a la postre, destructores del pacto de dominación posrevolucionario que finalizó en 2000.

Entre 1917 y 1942, una primera versión del pacto de dominación posrevolucionario intenta institucionalizarse. Las principales dificultades que enfrenta radican en controlar las ambiciones de los miembros de la familia revolucionaria, con sus intentos frecuentes de golpes militares, así como en contrarrestar las pretensiones de los presidentes de quedarse en el poder más allá de su periodo constitucional. Igualmente crucial es la necesidad de establecer un *modus vivendi* estable con Estados Unidos, cuya cooperación es indispensable para controlar estas fuerzas centrifugas internas. Los actores subalternos (campesinos y obreros) todavía no han adquirido papeles importantes, aunque la mayoría de los últimos ya ha sido incorporada a un sindicato oficial: la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). El Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se crea en 1928 a raíz de la crisis desatada por el asesinato de Obregón, será, por consiguiente, un partido principalmente destinado a controlar a las élites revolucionarias faccionalistas y potencialmente golpistas, y sólo en segundo lugar a incorporar a los grupos subalternos.

Un primer giro a este pacto de dominación naciente se da entre 1934 y 1940, con la llegada a la presidencia de Lázaro Cárdenas, cabeza del ala agrarista cada vez más demandante dentro del PNR. Al verse amenazado de ser reemplazado por alguien más dócil ante el poder *de facto* del ex presidente Calles, Cárdenas se tuvo que apoyar en la naciente clase obrera. Sin embargo, en vez de crear la seguridad social que, en aquel momento, hu-

<sup>27</sup> Para una presentación más detallada véase Brachet-Márquez, 2000.



quiera sido divisora de este grupo, abrió a todos la libertad de sindicalizarse, que de hecho había sido reprimida, nacionalizó la industria del petróleo ante la negativa de los dueños de permitir la sindicalización, y transformó el PNR en un partido de masas: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Para completar el panorama, se distribuyeron más tierras a los campesinos que en todos los anteriores gobiernos posrevolucionarios y los salarios reales de la clase obrera aumentaron notablemente.

Las presiones que resultaron de este giro populista fueron tales que estuvieron a punto de acabar con aquella construcción todavía frágil de los arreglos del poder. El presidente Ávila Camacho, electo mediante un fraude que salvó al sistema, tenía que hacer la paz tanto con el movimiento obrero como con los empresarios. Intentó lo primero con la creación en 1943 de un seguro social más simbólico que real y, lo segundo, con reglas para controlar las huelgas, poniendo al frente de la CTM a un líder más dócil. Finalmente, creó el PRI, transformando al partido oficial en un cuerpo más atado al Poder Ejecutivo y dependiente de políticas redistributivas selectivas.

Esta forma de reglamentar el poder y distribuir la desigualdad entre los sectores de un partido oficial, ahora eficazmente controlado, quedaría estable hasta los años ochenta, aunque con intentos tímidos de reformas redistributivas en los 1970 (por ejemplo, el fallido Programa Solidaridad y el IMSS-Coplamar), así como algunas reformas cosméticas a los procesos electorales. A partir de los años ochenta, con instituciones aparentemente sin cambios, la crisis inflacionaria fue mermando los salarios reales y precarizando el trabajo. La población rural, marginada dentro del mismo *status quo*, tenía que emigrar para sobrevivir, ya sea a las ciudades grandes y medianas del país o a Estados Unidos.

Las respuestas de la sociedad a estos cambios en la parte distributiva del pacto de dominación no se hicieron esperar. Los movimientos urbanos, como el naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD), empezaron a cuestionar al poder establecido, al tiempo que los líderes sectoriales del PRI perdían la capacidad de regateo que habían tenido durante el periodo anterior. En las elecciones presidenciales de 1988, se presentó nuevamente un reto masivo al pacto establecido, tanto desde la izquierda democrática (el PRD) como de la centro-derecha conservadora (el PAN).

De nuevo, el reto se resolvió con un fraude a favor del PRI, dejando al ganador designado la tarea de apaciguar el descontento entre los grupos populares y las élites empresariales. Pero ahora ya no se trataba de abrir más ampliamente las puertas de un Estado de bienestar incompleto, segmentado

e inequitativo. A raíz de la crisis de la deuda, los organismos prestamistas internacionales se habían convertido en fuentes de concepciones y diseños de políticas públicas de corte neoliberal, que los países deudores debían acatar para poder seguir siendo sujetos de créditos internacionales. Para ello las políticas sociales del pasado, juzgadas ineficaces y corruptas, debían ser a la vez menos onerosas para el erario público y más eficaces, al privatizarlas, focalizarlas o reducirlas a paquetes básicos de servicios.<sup>28</sup> Los designados como “pobres” tendrían derecho a tales paquetes reducidos, mientras que los demás podían recurrir al mercado para satisfacer sus necesidades. El proyecto salinista de “modernización” del país y los que le siguieron reflejaron fielmente esta perspectiva, aunque no lograrían privatizar el régimen de pensión del IMSS hasta 1996 y el ISSSTE hasta 2007.

A partir de la década perdida, un pacto de dominación neoliberal paulatinamente se fue gestando y luego institucionalizando, a pesar de que las reglas del poder político quedaban, aparentemente, sin cambios. Fueron los resultados electorales legislativos de 1997 y los presidenciales de 2000 (que ya no se podían disfrazar con un fraude) los que formalizaron el final de la era priista. El nuevo pacto, sin embargo, lejos de representar una ruptura con su antecesor, se había ido gestando desde los años ochenta; en 20 años, México se había hecho a la vez más democrático y más desigual. Más democrático, porque ahora había una real competencia electoral entre los partidos contendientes y más garantías de que no se cometieran fraudes. Pero más desigual porque: 1] la relación capital/salario de antes de la crisis jamás se recuperó, quedando más a favor del capital; 2] las oportunidades de empleo formal escasearon (como consecuencia de la apertura súbita al mercado internacional), mientras que disminuyeron los niveles de remuneración del trabajo informal, a la vez que creció vertiginosamente este sector y, 3] porque la población rural perdió los apoyos que había recibido para producir en los mercados locales, teniendo que buscar empleos urbanos o emigrar.

## CONCLUSIONES

La mención de un “pacto” o “pacto social” ha sido frecuente en las ciencias sociales de América Latina, pero se ha utilizado de forma poco sistemática, permaneciendo como una imagen meramente sugerente. Tal como se ha

<sup>28</sup> Para un análisis crítico de este problema véase Brachet-Márquez, 2007b.

definido en este capítulo, el “pacto de dominación” forma la parte medular de un marco interpretativo macroteórico que nos permitió analizar la dinámica de la desigualdad mediante el largo proceso de nacimiento, desarrollo y declive de la seguridad social, que se desarrolló en función de importantes quiebres en la historia del México posrevolucionario.

El proceso interactivo que aquí se reconstruyó muestra que la seguridad social, aunque estuvo en la agenda desde los albores de la Revolución de 1910 y se incluyó en la Constitución de 1917, se instituyó en un momento clave en el que el pacto de dominación posrevolucionario se encontraba en peligro de ser destruido. Se mostró que esta política pública se fue modificando y expandiendo en paralelo con jugadas estratégicas de un gobierno tras otro, tendientes a reforzar su alianza con los obreros frente a la amenaza representada por los movimientos sindicales disidentes, por una parte, y la oposición empresarial a determinadas propuestas de políticas gubernamentales, por la otra.

La historia de la seguridad social contada aquí también ilustra cómo algunos mecanismos institucionales pueden modificar las reglas de la desigualdad sin poner en riesgo los patrones generales de la distribución desigual de los recursos<sup>29</sup> y de ahí fortalecer el poder del Estado. Por tanto, la desigualdad no es simplemente una división entre quienes tienen y quienes no tienen, sino un fenómeno complejo y multidimensional modificable mediante acciones estatales que son plenamente discernibles sólo si podemos visualizar los procedimientos históricos de estira y afloja que preceden a estas modificaciones. En los días de auge de la sustitución de importaciones y generosos beneficios en la seguridad social, los trabajadores mexicanos se multiplicaron y prosperaron, mientras que la población rural tuvo que mantenerse con los generalmente bajos precios de garantía, y con servicios de educación y de salud claramente inferiores a los otorgados a los sectores obreros y de clases medias en las áreas urbanas.

Este análisis no estaría completo si no entablara un diálogo con el marxismo. La autora concuerda con la tesis marxista que afirma que la explotación caracteriza a la organización de las sociedades capitalistas, especialmente en la periferia, donde la proporción de la plusvalía asignada al trabajo es particularmente baja en relación con la que se adjudica el capital. Pero esto no nos permite inferir que una clase esté exclusivamente destinada

<sup>29</sup> Esta misma afirmación se hace en un documento del Banco Mundial (Ferranti *et al.*, 2004) referente a las políticas de combate a la pobreza.

a tener un papel histórico en revertir tales patrones de poder, mientras que otros grupos explotados deben esperar sin actuar. En el modelo propuesto en este trabajo, las luchas por la igualdad que propugnan los grupos indígenas, las mujeres y los inmigrantes, las cuales antes se concebían como luchas distintas de las de clases, deben entenderse, a la par con éstas, como potencialmente instigadoras del cambio institucional, sin importar que sean de poca envergadura o que acaben siendo derrotadas. La clase social, por tanto, debe reinstaurarse como una de las dimensiones clave de la dinámica del cambio sociopolítico, pero no en exclusiva, porque algunas formas de desigualdad y de inequidad pertenecen al ámbito cultural. Más aún, este trabajo indica que cuando los proletarios participan en luchas contra los capitalistas, no es en función de una conciencia de clase, sino con base en sus propias representaciones, construidas colectivamente sobre quiénes son ellos y cuáles son sus reclamos, un fenómeno que se califica de falsa conciencia de clase sin potencial para provocar el cambio en el esquema marxista. En otras palabras, este trabajo argumenta que las luchas contra la dominación y la explotación no son luchas de clase, en el sentido marxista clásico, sino esfuerzos dispersos por parte de diversas colectividades por mejorar su posición en la distribución de los recursos, mismos que usualmente pueden obtener satisfacción con respuestas reformistas por parte del Estado. Sólo excepcionalmente, tales reclamos se unen en un solo discurso con un potencial revolucionario, como ocurrió en México en 1910. Pero incluso en aquel momento, la Revolución estuvo liderada por una coalición multiclase, poco cohesiva y con poco consenso sobre cómo debiera formarse el nuevo orden sociopolítico (o siquiera, sobre si debía haber uno nuevo). Por consiguiente, el pacto posrevolucionario que eventualmente surgió fue el fruto de luchas tanto entre élites como entre los de abajo y los de arriba. La historia de la seguridad social sólo representa un hilo en esta extremadamente diversa y compleja trama de luchas entretreídas, uno que nos permite, sin embargo, observar estas confrontaciones y las transformaciones que se han generado a lo largo del siglo xx y hasta principios del siglo xxi.

Una segunda razón para no incorporar acriticamente la teoría marxista al argumento presentado aquí es la visión monolítica de ésta de un Estado capitalista único que sigue las mismas pautas en diversos momentos y en cualquier parte. Si el Estado ha sido presentado aquí, al igual que en el marxismo, como el representante y garante de un sistema de explotación, su actuación no se ha visto como la iteración de una misma pauta mundial, en todos momentos previsible, sino como un proceso problemático de pre-

servación del orden social y político basado en interacciones con los grupos subordinados. Esto implica que no hay un solo Estado capitalista, sino una muy amplia variedad de ellos y que para entender su dinámica debemos acercarnos a los hechos que marcan las respectivas historias de cada uno. En este trabajo se mostró que el Estado capitalista que rigió en México de los albores de la Revolución a los años ochenta, sostenía pautas de desigualdad distintas de las aplicadas por el Estado capitalista neoliberal que le siguió a partir de la década de los noventa. Éste, a su vez, se distingue de viejos Estados capitalistas, como los de Europa occidental, o nuevos, como en Europa central o Rusia.

Ahora bien, si la teoría marxista no puede explicarnos por qué el reparto de recursos en el México contemporáneo es particularmente desigual, podríamos preguntarnos cómo el esquema de pacto de dominación aquí presentado podría aportar alguna explicación al respecto. Para contestar esta pregunta, sin embargo, nos hace falta algo más que la historia de una institución que, como la seguridad social, permite visualizar sólo un pequeño trozo de la historia de la concatenación entre pactos de dominación.

Como consecuencia de las profundas transformaciones por las que ha pasado el Estado capitalista mexicano desde los noventa, la seguridad social ha sufrido un desmantelamiento parcial, en paralelo al debilitamiento de la capacidad de negociación tanto de las organizaciones obreras mexicanas como de los sindicatos de empleados públicos. Por consiguiente, es probable que esta ya avejentada institución haya dejado de servir de hilo conductor para entender las transformaciones futuras en el pacto de dominación neoliberal que está rigiendo en el momento que se escribe este capítulo. Queda claro, sin embargo, que este recién nacido pacto no tiene, para equilibrar las presiones internas que generan sus políticas de austeridad, los espacios de negociación que su precursor había institucionalizado. Desde el regreso a la democracia electoral en los países de América Latina, el descontento popular ante las políticas de contención del gasto social y de disminución del empleo formal se ha manifestado por bandazos electorales alternativos hacia partidos de derecha y de izquierda. Aunque este fenómeno todavía no se ha presentado en México, país que ha tenido una transición distinta de la del resto de América Latina, es probable que se manifieste en el futuro, en caso de no poder cumplirse las promesas electorales de los gobiernos de centro-derecha en el poder desde el año 2000.

A final de cuentas, ¿algo nos ha enseñado la historia de la seguridad social sobre la desigualdad en México? Se podría decir que sí, en la medida

en que esta historia nos ha indicado de qué manera la desigualdad se ha manipulado y transformado marginalmente para un sector relativamente privilegiado de las clases subalternas, desde la perspectiva de un pacto de dominación en constante proceso de cambio. Pero esta narrativa no representa más que un hilo en la trama compleja de relaciones de poder y de desigualdad en México. Faltaría incluir en el análisis el hecho de que la Revolución mexicana no acabó con el latifundio, sino que creó un nuevo latifundio revolucionario; que México tuvo la primera revolución social del siglo xx, pero que ésta no tuvo amplia participación de los campesinos (como la francesa) y que sus únicos participantes deseosos de cambiar las relaciones de propiedad (los zapatistas) pronto fueron aplastados, su estado ocupado militarmente y su líder asesinado, todo esto por los mismos “constitucionalistas” revolucionarios que habían tomado el poder; que México no participó en las dos guerras mundiales que transformaron profundamente las relaciones de desigualdad dentro de los países bélicos y, finalmente, que México no tuvo un partido comunista-socialista legal y pujante que presionara a los gobiernos burgueses para que hicieran concesiones en materia de política social, como sí lo hubo en Chile, Italia y Francia. El mérito del trabajo presente es haber mostrado uno de los mecanismos mediante los cuales la desigualdad se administra y se transforma, sin afán de explicarlo todo.

#### REFERENCIAS

- Aminzade, R., J.A. Goldstone, D. Adam, E. Perry, W.H. Sewell Jr., S. Tarrow y C. Tilly, 2001. *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Brachet-Márquez, V., 2000. *El pacto de dominación: clase, Estado y reforma social en México. 1910-1995.*, 2ª ed. México, El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V., 2001. La reforma de los sistemas de salud y previsión social en México, 1982-1999, *Socialis. Reflexiones sobre Política Social* 5: 103-130.
- Brachet-Márquez, V. (coord.), 2007a. *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*. México, El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V., 2007b. Las reformas de la salud pública y del régimen de pensión en América Latina: un diagnóstico preliminar, en Brachet-Marquez (coord.), pp. 19-44.
- Brachet-Márquez, V., y D.E. Davis, 1994. Pensar de nuevo la democracia en México, *Revista Internacional de Filosofía Política* 4: 90-125.

- Cardoso, F.H., 1977a. Estado capitalista e marxismo, *Estudios Cebrap* 2: 5-31.
- Cardoso, F.H., 1977b. The consumption of dependency theory in the United States, *Latin American Research Review* 12 (3): 7-24.
- Cardoso, F.H., 1979a. On the characterization of authoritarian regimes in Latin America, en David Collier (coord.), pp. 33-60.
- Collier, D. (coord.), 1979b. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- Collier, D., y R. Collier, 1979. Inducements vs. constraints: disaggregating corporatism, *American Political Science Review* 73 (4): 967-986.
- Córdova, A., 1985. *La ideología de la Revolución mexicana*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era.
- Cornelius, W., J. Gentleman y P. Smith (coords.), 1989. *Mexico's Alternative Political Futures*. La Jolla, University of California San Diego, Center for US-Mexican Studies.
- Ferranti, D., et al., 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, The World Bank.
- Giddens, A., 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- Goldstone, J., y Ch. Tilly, 2001. Threat (and opportunity): Popular action and state response in the dynamics of contentious action, en Aminzade, Goldstone, Adam, Perry, Sewell Jr., Tarrow y Tilly, pp. 179-194.
- Guardino, P., 1996. *Peasants, Politics and the Formation of Mexico's National State*. Stanford, Stanford University Press.
- Hamilton, N., y T. Harding (eds.), 1986. *Modern Mexico: State Economy and Social Conflict*. Beverly Hills, Sage.
- Janoski, T., R.R. Alford, A.M. Hicks y M. Schwartz (eds.), 2005. *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Katia, Y.H., C. Mesa Lago y M. Nitsh (eds.), 2004. *¿Públicos y privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Klugsberg, B., 2002. Hacia una visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos, *Papeles de Población* 8 (34): 9-42.
- Leal, J.F., 1975. *La burguesía y el Estado mexicano*. México, El Caballito.
- Leal, J.F., 1986. The Mexican State 1915-1973. A Historical Interpretation, en Hamilton y Harding (eds.), pp. 21-42.
- Mallon, F., 1995. *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley, University of California Press.
- Martínez, G., 1997. Ahorro y seguridad social (documento interno). México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Mesa Lago, C., 1991. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Washington, Banco Mundial.

- Mesa Lago, C., 2004a. La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones, en Katia, Mesa Lago y Nitsh (eds.), pp. 21-56.
- Mesa Lago, C., 2004b. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile, CEPAL.
- O'Donnell, G., 1983. *El Estado burocrático-autoritario, 1966-1973*. Buenos Aires, Belgrano.
- Oszlak, Ó. (ed.), 1984. *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Ó., 1997. *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Planeta.
- Oszlak, Ó., 2005. State bureaucracy. Politics and policies, en Janoski, Alford, Hicks y Schwartz (eds.), pp. 482-505.
- Oszlak, Ó., y G. O'Donnell, 1975. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad <[http://201.231.178.100/Publicaciones/Doc\\_t/Doc\\_t04.pdf](http://201.231.178.100/Publicaciones/Doc_t/Doc_t04.pdf)>.
- Poulantzas, N., 1979. *Estado, poder y socialismo*. Madrid, Siglo XXI.
- Purcell, S., y J. Purcell, 1980. State and society in Mexico: Must a stable polity be institutionalized?, *World Politics* 32 (2): 194-227.
- Reyna, J.L., y R. Weinert (coords.), 1977. *Authoritarianism in Mexico*. Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues.
- Saldívar, A., 1985. *Ideología y política del Estado mexicano, 1970-1976*. México, Siglo XXI.
- Sales Sarrapi, C., F. Solís Soberón y A. Villagómez Amezcuca, 1997. La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano, *Gaceta de Economía* 2 (4, supl.): 11-61.
- Scott, J., 1985. *Weapons of the Weak*. New Haven, Yale University Press.
- Smith, P.H., 1979. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*. Princeton, Princeton University Press.
- Spalding, R., 1978. Social Security Policy Making. The Formation and Evolution of the Mexican Social Security Institute. Tesis doctoral, University of North Carolina.
- Spalding, R., 1981. State power and its limits. Corporatism in Mexico, *Comparative Political Studies* 14 (2): 315-350.
- Stepan, A., 1978. *The State and Society. Peru in a Comparative Perspective*. Princeton, Princeton University Press.
- Tarrow, S., 1998. *Power in Movement*, 2ª ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Ch., 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Addison Wesley.
- Tilly, Ch., 1997. Parliamentarization of Popular Contention in Great Britain, 1758-1834, *Theory and Society* 26 (2-3): 245-273.
- Tilly, Ch., 2000. Processes and Mechanisms of Democratization, *Sociological Theory* 18: 1-16.



- Tutino, J., 1987. Peasants and politics in nineteenth century Mexico, *Latin American Research Review* 22 (3): 237-244.
- Valdés Olmedo, C., 1991. *Bonanza, crisis... ¿recuperación? Financiamiento de la salud, 1970-1990, una perspectiva hacia el año 2000*. México, Fundación Mexicana para la Salud.
- Wilson, R., 1981. *The Corporatist Welfare State, Social Security and Development in Mexico*. Tesis doctoral, Yale University.



6  
EQUIDAD Y SALUD.  
RETOS, AVANCES Y PERSPECTIVAS

*Miguel Ángel González Block\* y John Scott\*\**

CONTENIDO

Introducción	212
Igualdad y equidad en salud	213
La construcción política de la equidad en salud	214
Bases de la equidad horizontal en salud: 1917-1942	215
Consolidación de las políticas corporativas de salud: 1943-1982	217
La crítica al sistema dual de salud	218
La segunda reforma: hacia el derecho a la salud	220
Hacia la tercera reforma: universalización de la protección social en salud	221
La equidad en salud en la primera década del siglo XXI	224
La distribución del gasto y financiamiento de la salud	225
Conclusiones	232
Referencias	232

---

\* Director ejecutivo del Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública: <[mgonzalezblock@insp.mx](mailto:mgonzalezblock@insp.mx)>.

\*\* Profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <[john.scott@cide.edu](mailto:john.scott@cide.edu)>.

## INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana es una de las más desiguales del mundo, tanto desde la perspectiva del ingreso como del acceso a servicios sociales y de salud. Así, en 2008 la mortalidad infantil variaba de 21.5 por 1 000 nacidos vivos en el estado de Guerrero a sólo 10.6 por 1 000 en Nuevo León. Las diferencias entre municipios son incluso mayores, con cifras que van de 30 a 80 por 1 000 en los municipios de mayor pobreza (similar a los países más pobres de África) hasta entre 3 y 8 por 1 000 en los de mayor nivel económico, comparables con las de los países europeos más avanzados (Conapo, 2005).

A partir de la década de los setenta se viene analizando cómo reducir la desigualdad en salud mediante políticas capaces de incrementar el acceso a servicios de salud para la población en extrema pobreza. Este debate ha logrado programas innovadores como el IMSS-Coplamar en los años ochenta; Oportunidades, en los noventa, y el Seguro Popular en los primeros años de este siglo. México cuenta, así, con un avanzado marco institucional en apoyo a la equidad social y, en particular, a la equidad en salud. No obstante, el marco de políticas sociales todavía es inestable y contradictorio y no garantiza la igualdad social en el plazo que la sociedad espera.

En el presente trabajo se sostiene que el avance hacia la equidad encara importantes obstáculos, sobre todo en el ámbito constitucional. En efecto, mientras que el artículo 123 privilegia la protección social como responsabilidad de las empresas en beneficio de los trabajadores, el artículo 4 se enfoca en el derecho a la salud en el principio de ciudadanía y fundamenta la asignación de recursos públicos a la población excluida de la seguridad social. La Constitución fundamenta, así, dos grandes pilares institucionales de la protección social, los cuales pueden estorbarse mutuamente en el contexto económico actual.

La coordinación sectorial y, más recientemente, la integración funcional de las instituciones públicas han sido planteadas como estrategias para superar la dualidad de las políticas públicas. Sin embargo, para que el Estado pueda garantizar el derecho a la salud, y así la equidad, podría ser necesario un marco institucional (y constitucional) único, que garantice la contribución fiscal y la asignación de recursos públicos con base en criterios explícitos de equidad.

Este capítulo analiza tres generaciones de reformas a la salud y sus consecuencias para la equidad en este tema. Se analiza, en particular, la

situación de equidad en salud a mediados de la primera década del siglo XXI para analizar las propuestas de integración sectorial que podrían apuntar hacia un nuevo orden institucional.

### IGUALDAD Y EQUIDAD EN SALUD

El grado de salud que logra una población es resultado de múltiples determinantes ambientales, sociales, conductuales, genéticas y de servicios de salud. Las determinantes dependen, a su vez, de las políticas económicas y sociales y, sobre todo, de la respuesta social organizada a los fenómenos de salud y enfermedad. La distribución desigual y evitable de las determinantes y de las características de la salud entre los grupos de población, se concibe como la inequidad en salud. La equidad en salud, a su vez, refiere a un conjunto de valores, políticas e instituciones tendientes a revertir la inequidad. La equidad se puede lograr ya sea asignando más recursos para las poblaciones con mayores necesidades (también llamada “equidad vertical”), o bien destinando la misma cantidad de recursos para poblaciones con las mismas necesidades (la llamada “equidad horizontal”).

Un caso de equidad vertical es la asignación de recursos adicionales para grupos con mayores tasas de mortalidad infantil, o bien cuando se destinan recursos a personas que nacen con malformaciones congénitas. Un caso de equidad horizontal sería el de las campañas nacionales de vacunación o la búsqueda de la atención del parto profesional universal, sin importar la residencia rural o urbana, la condición laboral o el ingreso. En ambos casos se asignarán recursos diferentes, ya sea en función del objetivo de la atención o bien atendiendo a la necesidad de poner en marcha procesos diferentes para lograr el mismo objetivo.

La equidad se puede analizar con base en las distintas funciones del sistema de salud. Así, puede estudiarse la asignación financiera o la disponibilidad de recursos para cada grupo en función de sus necesidades. Puede también analizarse el acceso a servicios considerando las barreras que cada grupo presenta, así como su capacidad para sortearlas. Asimismo, es posible medir la equidad en cada uno de los tres objetivos del sistema de salud. El mejoramiento de las condiciones de salud puede ser diferencial entre los grupos sociales y también pueden serlo la calidad y dignidad del trato que reciben. Un tercer objetivo es en sí mismo lograr la equidad en las contribuciones financieras, esto es, el aporte para servicios de salud en

función de la capacidad de pago. Este principio contribuye a la equidad vertical y a compartir los riesgos a la salud en forma eficiente, pues hace que la población joven contribuya para los ancianos y que los sanos contribuyan para los enfermos. Forma parte también de políticas de redistribución fiscal más amplias, pues lleva a que los que más ganan contribuyan a la salud de los más pobres.

Cabe también distinguir el papel que puede jugar la equidad en el marco de las políticas de salud pública. Enfermedades contagiosas, como la tuberculosis, amenazan la salud y el bienestar de amplios grupos de población, así como la productividad. La asignación de recursos para controlar los problemas de salud pública se dará, entonces, no sólo en función del bienestar de quienes más padecen las enfermedades o los riesgos, sino también del bienestar de grupos más amplios o incluso de grupos distintos. Así, políticas que parecerían estar encauzadas a la equidad vertical podrían en realidad tener implicaciones más amplias o, incluso, estar dirigidas a fines distintos a los de la salud. Por ello, al analizar la equidad es importante identificar la incidencia de beneficios atribuible a la política, tanto de manera explícita como implícita.

#### LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA EQUIDAD EN SALUD

La Revolución industrial y la urbanización fueron potentes motores de la desigualdad en materia de salud. Al mismo tiempo, surgió el clamor para garantizar la seguridad de los productos y servicios crecientemente obtenidos mediante el mercado y en el entorno urbano, así como para reemplazar las redes de seguridad social del antiguo régimen feudal. Desde la segunda mitad del siglo XIX la tecnología puesta en boga por Pasteur confirió al Estado nuevas herramientas de control de la salud pública. La seguridad social, por su parte, fue instituida en Alemania por Bismarck y, después, en muchos otros países europeos con una política de Estado que obligó la contribución financiera de los patrones y de sus empleados para la atención a la salud de éstos y de sus familias.

La segunda Guerra Mundial fue un motor de tecnologías para la salud pública y, sobre todo, de políticas de equidad en salud. La concentración de soldados permitió implementar innovadoras medidas de higiene y control masivo de enfermedades, con vistas a excluir a reclutas enfermos, a asignarlos a diversas tareas según sus capacidades y a prevenir enfermedades con-

tagiosas en los cuarteles, mismas que hasta entonces habían matado más soldados que los actos bélicos. Esta nueva competencia del Estado se empleó como poderosa arma política, pues llevaron a la implementación de sistemas nacionales de salud que recompensaran a los sobrevivientes de la guerra, con acceso gratuito a modernos servicios médicos capaces de prolongar la vida. En el Reino Unido se adoptó el Reporte Beveridge en 1942, que propuso borrar las diferencias sociales en salud con base en un sistema universal de prestaciones médicas, el cual sería financiado fundamentalmente con recursos fiscales. En otros países europeos se continuó con el esquema bismarckiano de contribuciones del Estado vinculadas a aquéllas de los empleados y sus trabajadores. La seguridad social en salud con un claro enfoque de equidad vertical impulsó, así, el desarrollo del moderno Estado de bienestar, junto con el incremento en la productividad, la alfabetización y el sufragio universal (Lindert, 2004).

El surgimiento del Sistema de Naciones a principios del siglo xx y su fortalecimiento con las instituciones de Bretton Woods, después de la segunda Guerra Mundial, llevó a la difusión internacional de las instituciones de equidad en salud, principalmente en los nacientes países poscoloniales de Asia, África y América Latina. La Organización Mundial de la Salud se dio a la tarea de promover no sólo la ausencia de enfermedad, sino el completo estado de bienestar físico, mental y social (OMS, 1946). Esta visión, al igual que aquélla de la seguridad social europea, vislumbraba la salud como una situación estática, alcanzable con una modesta inversión y un desarrollo tecnológico fundamentado en las innovaciones de la segunda Guerra Mundial. En el contexto de esta conflagración se procuraron esfuerzos internacionales de amplia aceptación política, como la erradicación mundial de la viruela —de gran éxito— y del paludismo —que fue un rotundo fracaso.

#### BASES DE LA EQUIDAD HORIZONTAL EN SALUD: 1917-1942

México vivió la guerra y la paz en el siglo xx de manera diferente que en Europa, aunque relacionada. Entre 1917 y 1943 se promovieron políticas de salud en dos grandes ejes: el combate a las epidemias en enclaves agroindustriales y el desarrollo de la seguridad social, tanto para trabajadores industriales como, sobre todo, para los ejidatarios que tomaron control de los latifundios dedicados a la agroexportación.

La ruina que produjo la Revolución de 1910 se vio acompañada de epidemias que amenazaban tanto a las fuerzas armadas como a la población civil y a los poderosos intereses privados en la agroindustria y el petróleo (Birn, 2006). Fue por ello que el gobierno de México acordó recibir el apoyo técnico y financiero de la Fundación Rockefeller para el saneamiento de los enclaves agroindustriales y de los puertos. Se estableció también el Departamento de Salubridad como la primera institución posrevolucionaria diseñada para implementar una política científico-técnica orientada a una prioridad internacional, y a consolidar el poder en las zonas urbanas y estratégicas del país. La política de control de enfermedades se justificó desde una óptica nacionalista, resaltando su amplio impacto político y económico para la reconstrucción, pero en la práctica sus beneficios estaban muy restringidos a poblaciones de alto valor estratégico. Otros problemas más álgidos, como el del paludismo (entonces la primera causa de muerte), tuvieron que esperar hasta los años cincuenta para que fueran atendidos por la Campaña Mundial de Erradicación.

El artículo 123 constitucional fue instituido siguiendo el patrón de las reformas bismarckianas para obligar a las empresas a garantizar las necesidades de salud de sus empleados. En este clima, diversas e importantes industrias y sectores de servicios dieron acceso a servicios médicos con base en clínicas de empresa. Otras, más pequeñas, establecieron no más que consultorios de fábrica o pequeñas clínicas cuya administración oscilaba entre la empresa y el sindicato. En cualquier caso, entre 1917 y 1943 se instituyó un entendimiento respecto de las responsabilidades ante enfermedades y accidentes ocupacionales, así como sobre la salud del trabajador y de sus familiares (González Block, 1980). El objetivo fundamental era estabilizar las relaciones laborales en un marco de justicia, eficiencia y productividad, pero no de propugnar por el bienestar social universal. Más que un derecho a la salud, lo que se buscaba era un derecho laboral extendido hacia el entorno familiar.

La reforma agraria instituida por Cárdenas en los años treinta transformó las expectativas de salud del campesinado, sobre todo en el ámbito de los grandes ejidos colectivos (Hewitt, 1976; Hernández, 1984). La protección social en salud de los peones acasillados había consistido, hasta entonces, en la posibilidad que les daba el patrón de recuperar su trabajo luego de un episodio de enfermedad aguda. Con la colectivización agraria, las funciones patronales fueron sustituidas por el comisario ejidal y por el Banco Ejidal. El comisario requería de un mecanismo para justificar las faltas



laborales de los cooperativistas, mientras que al Banco le interesaba mantener la productividad de la fuerza de trabajo para que siguieran funcionando los motores económicos del país, a la vez que para recuperar sus préstamos. Surgieron así y de manera espontánea los Servicios Médicos Ejidales Cooperativos, una amplia gama de clínicas y pequeños hospitales que el Departamento de Salud difícilmente controlaba.

Las políticas de salud al principio del México posrevolucionario desarrollaron las funciones de salud pública con un enfoque en las zonas urbanas y agroindustriales más vinculadas al comercio internacional. Se privilegió en menor medida la atención médica para obreros y campesinos como garantía de los derechos laborales y como factor de productividad en un naciente marco corporativo.

#### CONSOLIDACIÓN DE LAS POLÍTICAS CORPORATIVAS DE SALUD: 1943-1982

A partir de la segunda Guerra Mundial el Estado mexicano instituyó el modelo de sustitución de importaciones, que buscaba un entorno de política social capaz de armonizar los diversos intereses en materia de salud en el trabajo y en el ámbito asistencial. Así, en 1943 se dio la primera reforma de salud del país, creando el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). El IMSS tenía el propósito de integrar los múltiples esquemas de protección social hasta entonces vigentes en un marco institucional que permitiera alentar la productividad, ampliar la protección y crear un nuevo pacto de relaciones entre la industria, los obreros y el Estado (véase Brachet-Márquez, capítulo 5 de este volumen).

La SSA se estableció para integrar el hasta entonces vigente enfoque en el saneamiento con los nuevos servicios médicos surgidos de los ejidos colectivos. Procuraría el desarrollo rural en combinación con otras políticas, sobre todo en la educación y la reforma agraria. Dichos servicios se apoyarían en la investigación de las condiciones clínicas propias de la pobreza, para lo cual se justificó el establecimiento de instituciones de alta complejidad, como el Hospital Infantil, del Instituto Nacional de la Nutrición y el Instituto de Enfermedades Respiratorias. Los institutos nacionales de salud no pretendían contribuir a la cobertura universal de servicios de salud de tercer nivel, sino apoyar el desarrollo del conocimiento y de la profesión médica como factores de solución a los problemas de pobreza.

La primera reforma de salud estableció, así, dos sistemas públicos y paralelos de salud: la seguridad social con el IMSS y Pemex, sumándose, en 1959, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y la asistencia pública a cargo de la Secretaría de Salubridad. El sector de seguridad social se definió como un modelo altamente tecnificado, con la misión de dar acceso a la medicina más moderna a los trabajadores del sector formal. Sólo tendrían derecho a la seguridad social quienes pudieran sufragar sus elevados costos. A pesar de que éstos se financiarían por medio de contribuciones tripartitas, antes de la reforma de 1997 cerca de 95% del financiamiento correspondía a contribuciones obrero-patronales y, aún después de la reforma, dichas contribuciones representarían cerca de 70% del financiamiento. El IMSS logró abrir, no siempre con éxito, esquemas contributivos de atención médica de costos y prestaciones variables que pudieran servir a grupos más amplios de población. Tal fue el caso del esquema para los trabajadores especiales del campo, integrando en un esquema bipartito y con prestaciones reducidas a los ejidatarios colectivos en zonas de alta productividad, como La Laguna.

Es claro que los altos costos de la seguridad social en México contribuyeron a la generación de la población informal y, de ahí, a sostener la dualidad y la fragmentación del sistema de salud. Con ello, se expuso a un amplio segmento de la población a realizar gastos de su bolsillo en salud, para contar con los servicios provistos ya fuera por la SSA o bien por los crecientes servicios médicos privados. Así, se introdujeron tres determinantes de inequidad en el esfuerzo social organizado para ofrecer atención médica: la dualidad entre los servicios públicos para la población asegurada y no asegurada, las diferencias entre los distintos sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex) y las diferencias en el gasto de bolsillo.

### LA CRÍTICA AL SISTEMA DUAL DE SALUD

En los años setenta se manifestó el estancamiento del modelo de sustitución de importaciones que había dirigido el crecimiento industrial del país. Con ello, se estancó el desarrollo del sector formal de la economía y del propio IMSS. Una amplia gama de actores, desde campesinos hasta intelectuales, empezó a exigir cambios drásticos al modelo de seguridad social, hasta llevar en 1976 a un intento por extender la cobertura del IMSS a los campesinos organizados en ejidos en el denominado esquema IMSS-Cona-

supo. Los campesinos tendrían acceso a unidades rurales de primer nivel asociadas a los graneros de esta empresa gubernamental, todo ello financiado con fondos ordinarios del IMSS y sin contribución alguna por los campesinos. Pero el esquema fue bloqueado eficazmente por la maquinaria burocrática del IMSS, argumentando la insolvencia. Otra oportunidad se abrió con el auge petrolero de los años ochenta, cuando se estableció (ahora por contrato 100% sufragado por la federación) el programa IMSS-Coplamar, conocido hoy como IMSS-Oportunidades.

En el ámbito internacional la equidad en salud logró un nuevo impulso en 1986, cuando Halfdan Mahler, director general de la Organización Mundial de la Salud lanzó el programa “Salud para todos en el año 2000” en la Conferencia de Alma Ata. La estrategia fundamental consistió en universalizar la atención primaria a la salud (APS), consistente en garantizar la oferta gubernamental de servicios esenciales de salud. Este movimiento generó conciencia sobre la posibilidad de salvar millones de vidas con la tecnología ya existente, lo cual —se argumentó— sería posible con sólo hacerla disponible mediante una nueva organización de los servicios de salud.

Alentados por la APS, el IMSS amplió el programa IMSS-Coplamar (renombrado para entonces IMSS-Solidaridad) con la construcción de más de 2 367 unidades médicas rurales de primer nivel en 1986, las cuales suman hoy en día 3 500. También se construyeron entonces 47 hospitales de campo (que hoy suman 69) operados por el propio IMSS, si bien completamente independientes del sistema ordinario. El IMSS vio en este programa la oportunidad de responder a los reclamos de redistribución de la seguridad social, al integrar sus unidades a la imagen corporativa, pero sin exponer sus finanzas en la inversión, aunque sí aportando recursos propios para algunos aspectos de la administración del esquema. Su eficiente maquinaria administrativa obtuvo importantes logros en el abastecimiento de las unidades, a la vez que su personal estaba muy bien motivado, pues veía el programa como un escalón de entrada para obtener un contrato de base en el IMSS.

El programa persiste hasta nuestros días, con la denominación de IMSS-Oportunidades, si bien se redujo su tamaño con la integración a la SSA de sus unidades en los 12 estados que accedieron a la descentralización a fines de los ochenta. Otra diferencia importante es que en el gobierno de Fox el personal de IMSS-Oportunidades fue integrado como personal de base al IMSS y pasó a formar parte del sindicato nacional.

## LA SEGUNDA REFORMA: HACIA EL DERECHO A LA SALUD

Ante la fragmentación de las instituciones de salud, el gobierno lanzó la segunda reforma sectorial en 1983, decretó el derecho constitucional a la salud y concibió por vez primera un sistema nacional de salud como base para garantizarlo. La SSA cambió su nombre a Secretaría de Salud y se propuso como rectora general. Procedió entonces a transferir responsabilidades ejecutivas a los gobiernos estatales o consejos hospitalarios por medio de la descentralización. La reforma, sin embargo, no se propuso modificar la estructura fundamental del sector.

La importancia de la equidad en salud cobró nuevo ímpetu en el ámbito internacional desde los años noventa. El Banco Mundial dio un importante viraje en sus políticas al abogar por un mayor gasto público en salud y a su asignación con base en criterios de equidad y universalidad. Se reconoció que la universalidad de acceso debe acotarse a intervenciones de probada relación de costo-efectividad, definidas en paquetes de servicios básicos garantizados (Banco Mundial, 1993).

México respondió al reto internacional de las reformas en salud con el desarrollo de estudios y propuestas encaminados a lograr la equidad en ese ámbito, a la vez que con una política de extensión de la cobertura de intervenciones esenciales, encaminada a la cobertura universal. En el campo analítico, se diseñaron paquetes de servicios costo-efectivos, demostrando que era posible abatir de manera muy importante las enfermedades en el contexto de la transición epidemiológica del país (Bobadilla *et al.*, 1994; González-Pier *et al.*, 2006). Asimismo, se demostró la necesidad de crear nuevos esquemas de cobertura institucional que superaran el estancamiento de la seguridad social y que fueran capaces de proveer atención asegurada a toda la población, todo ello apoyado en el monitoreo del financiamiento con base en cuentas nacionales de salud, las cuales permitieran determinar con mayor precisión los montos de gasto público y privado, así como por institución y programa. Se rompió así el mito de la preponderancia del gasto público en salud: el gasto privado representó 58% del gasto total en salud en el año 2000 (Frenk *et al.*, 1994).

Para mediados de los noventa y como parte de las políticas de salud del presidente Zedillo, se enfocó la atención pública en la situación de 10% de la población rural con mayores dificultades para recibir atención médica. La Secretaría de Salud impulsó, con apoyo del Banco Mundial, el Programa de

Ampliación de Cobertura (PAC), con el propósito de llevar salud a la población sin servicios, sobre todo a zonas rurales con mayores barreras de acceso a los servicios. El programa ofrecía un paquete de 12 intervenciones básicas de salud, enfocado a la atención de grupos vulnerables, como niños y mujeres. Privilegiaba enfermedades como diarrea, enfermedad respiratoria aguda, diabetes, hipertensión y tuberculosis y problemas como accidentes, desnutrición y salud reproductiva. El programa se apoyó en promotores voluntarios y remunerados, en unidades móviles y en infraestructura disponible en el medio rural. En 1999 se informó una reducción de la población sin acceso a servicios de sólo 1.7 millones (Lozano *et al.*, 2002). Sin embargo, se expresó preocupación por lo reducido de la atención brindada por medio del PAC y, por ende, la continuada exposición de la población a problemas graves de salud.

#### HACIA LA TERCERA REFORMA: UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

El debate internacional en torno a la capacidad para lograr la equidad en salud se modificó a principios del nuevo milenio gracias a la concepción de la importancia de la salud para el desarrollo económico. En el año 2000 la OMS publicó su informe mundial *Sistemas de salud*, en el que propuso por vez primera la equidad de las contribuciones financieras como uno de los objetivos centrales del sistema de salud, junto con el mejoramiento de los niveles de salud y con el de proporcionar trato digno a los pacientes. La importancia acordada para la equidad de las contribuciones financieras radica en el hallazgo de que el gasto en salud erogado para poder recibir atención médica conduce con suma frecuencia a la pérdida de patrimonio o a un gasto catastrófico, el cual es un factor importante detrás del empobrecimiento familiar. Así, se estimó que hasta 2.3% de las familias en México tuvo gastos catastróficos en 2000, definidos como un gasto mayor de 40% del ingreso disponible de las familias, luego de descontar los gastos en alimentación y vivienda (Knaul *et al.*, 2006). Sobre estas bases, se estableció la meta de lograr la universalidad de la protección social en salud como una medida capaz de lograr tanto la protección financiera como en salud de la población, y ya no sólo el acceso a un paquete de servicios esenciales.

Otro cambio en el debate sobre la equidad y la salud se dio a raíz de las deliberaciones de la Comisión de Macroeconomía y Salud, convocada por la OMS y presidida por Jeffrey Sachs (OMS, 2001). La Comisión estableció una

relación fehaciente entre el gasto en salud, la esperanza de vida y el crecimiento económico, de tal suerte que la salud se colocó finalmente como una inversión muy importante para el desarrollo social. Se identificó de manera muy clara el círculo vicioso entre enfermedad, gasto catastrófico y pobreza, lo que llevó al reconocimiento, en el seno de la Asamblea Mundial de la Salud, de la equidad de contribuciones financieras como uno de los objetivos centrales de los sistemas nacionales de salud. Sobre esta base, el FMI y el Banco Mundial modificaron sus políticas para facilitar todavía más el gasto público en salud: mantuvieron las provisiones ya descritas sobre la eficiencia y se enfocaron de manera más deliberada en el combate a la pobreza.

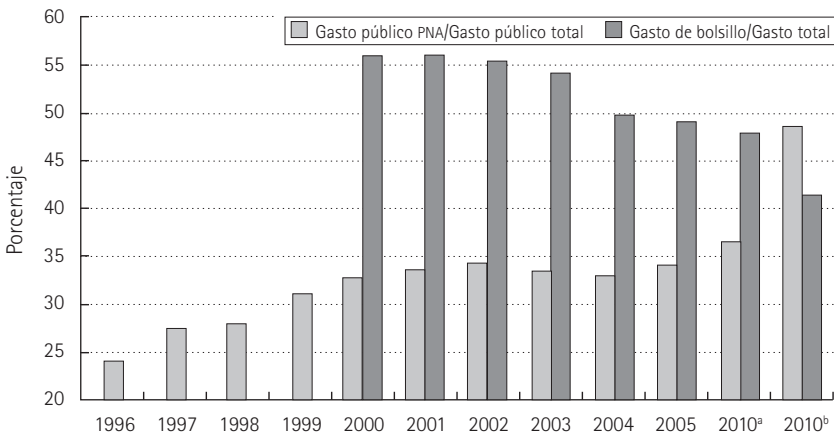
Este debate fue seguido por la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud (2008), la cual completó el círculo para poner el énfasis nuevamente en los factores socioeconómicos que inciden en la desigualdad en salud, más allá del financiamiento de los servicios de salud. Durante la presidencia de Sir Michael Marmot, la Comisión se enfocó en el gradiente social, demostrando que diferencias en el estatus laboral, de ingresos, étnico y residencial determinan la esperanza de vida por medio de mecanismos como el estrés, aunque definitivamente también influye el acceso diferencial a servicios de salud (OMS, 2008).

La protección social en salud se reforzó en México durante el gobierno de Fox y, sobre todo, a partir de 2003. Se fundamentó en el diagnóstico de un atraso en la capacidad de respuesta a las necesidades de salud, de una marcada desigualdad en la distribución del gasto en la materia y del gasto catastrófico resultante en los hogares. Para esa fecha la mitad de la población carecía de protección por agencias de seguridad social. En comparación con países de ingresos medios en el ámbito mundial, México gastaba una menor proporción del PIB per cápita en salud: 5.7%. A pesar de las ambiciosas políticas públicas en salud, la mayor parte de dicho gasto (55%) se realizaba de bolsillo, esto es, al momento de la atención médica y fuera de cualquier esquema de aseguramiento. Ello implicó un gasto catastrófico de los hogares, en el año 2000, de hasta 3.04% en hogares rurales con respecto al promedio de gasto catastrófico en los hogares urbanos, que era de aproximadamente 1.38%. Así, en el informe de la OMS del año 2000, México ocupó la posición 144 de los 191 países clasificados según el grado de justicia en la contribución financiera a salud (OMS, 2000).

Cabe señalar que entre 1996 y 2006 el gasto de la Secretaría de Salud privilegió crecientemente al quintil en extrema pobreza, hasta asignarle más recursos que a cualquier otro estrato económico (gráfica 6.1). En el

mismo periodo el gasto público total en servicios de salud creció, en términos reales, 66% para la población asegurada, pero 257% para la población no asegurada (ssa, 2008). Con ello se duplicó la participación relativa de esta última en el gasto total en salud: pasó de 20 a 40%. El diferencial sigue favoreciendo a la población asegurada, y ahora se sostiene con un mayor aporte fiscal. En efecto, en 1996 cambió la Ley del IMSS para incrementar la carga tributaria de la federación a las contribuciones tripartitas al IMSS, pasó de 5.1 a 23.5% del total.

Durante el gobierno de Fox se definió el gasto en salud catastrófico y empobrecedor de los hogares como un objetivo a resolver y las estrategias se dirigieron a corregir los desequilibrios financieros. Para ello se formuló la política del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), con base en una enmienda al artículo 4º constitucional, y se estableció el programa del Seguro Popular como brazo operativo. El SPSS definió un paquete relativamente amplio de 250 intervenciones garantizadas de salud, basadas en criterios de costo efectividad (Frenk y Gómez, 2007). Sobre esta base, se extendió gradualmente la protección social en salud a la mitad de la población que carecía de seguridad social para alcanzar la universalidad en 2010. La gradualidad respondió a la estrategia para incrementar el gasto en salud



<sup>a</sup> Se incluyen únicamente los recursos para cubrir el déficit del gasto público en la PNA respecto de los que implicaría el Seguro Popular con cobertura total; <sup>b</sup> los recursos son nuevos, adicionales a los que se ejercían en la PNA. Fuente: Scott, 2007.

**Gráfica 6.1.** Evolución del gasto público en salud en la población no asegurada (PNA) y del gasto de bolsillo en salud.

con recursos frescos de origen fiscal y para hacerlos disponibles sólo cuando los proveedores hubieran fortalecido y acreditado los servicios, a fin de hacer la afiliación voluntaria una realidad.

El Seguro Popular propuso un esquema de contribución de los gobiernos estatal y federal, así como de las familias, salvo aquéllas en condiciones de extrema pobreza. En la práctica, las contribuciones familiares se limitan a una fracción insignificante de los beneficiarios (3%) y de sus recursos (menos de 1%), pues se exenta a la gran mayoría de las familias aun en los deciles superiores. No obstante, el esquema de asignación de recursos financieros estimula la afiliación gradual y voluntaria de familias y el fortalecimiento y acreditación de proveedores dentro de la Secretaría de Salud. Incluye, asimismo, la posibilidad de contratación de proveedores de la seguridad social y privados en función de la capacidad estatal. El presupuesto promedio anual por familia afiliada ascendía a 709 pesos en 2006, lo que representó un presupuesto total de 2 657 millones de pesos anuales.

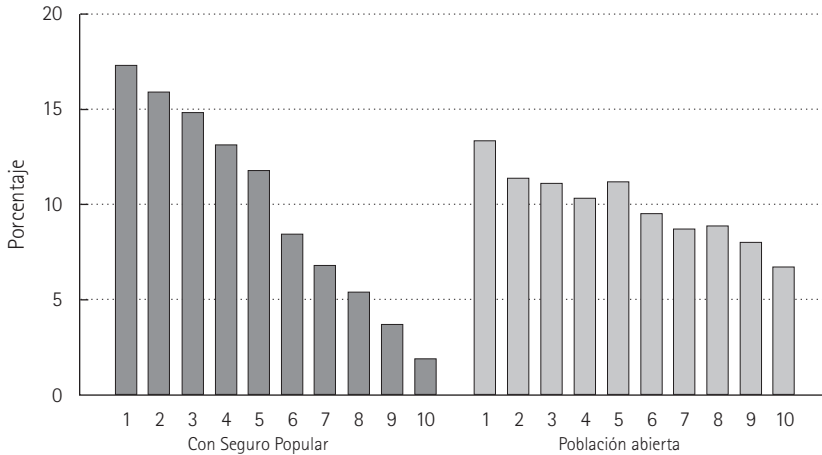
#### LA EQUIDAD EN SALUD EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

Diversas evaluaciones ya han dado cuenta de los resultados y limitaciones del Seguro Popular en sus primeros años de vida (Scott, 2006, 2007; Parker y Scott, 2008; Gakidou *et al.*, 2006; González Block *et al.*, 2008). La afiliación de familias ha progresado de acuerdo con las expectativas, cubriendo en 2006 cinco millones, algo menos de la mitad de la meta a alcanzar en 2010. En ello ha influido la aprobación presupuestal del Congreso, de acuerdo con la Ley de Protección Social en Salud.

Los desequilibrios financieros se modificaron ligeramente en los primeros años del milenio. Entre 2000 y 2004 el gasto en salud, como proporción del PIB, pasó de 6.1 a 6.5%. El Seguro Popular llevó a un incremento anual de 23% en el gasto en salud pública para no asegurados. Cabe insistir, no obstante, que el gasto de bolsillo se ha seguido incrementando, con una tasa anual de 13 por ciento.

La afiliación de familias al Seguro Popular según decil de ingreso ha mostrado una tendencia progresiva, esto es, se ha dado preferencia a los deciles de menores ingresos más allá de que éstos también están sobrerrepresentados en la población no asegurada (gráfica 6.2). Esta situación obedece fundamentalmente a la priorización explícita de estas familias en las





Cada categoría suma 100 por ciento.  
Fuente: González Block y Nigenda, 2008.

**Gráfica 6.2.** Cobertura del Seguro Popular por deciles de ingreso.

reglas de operación del programa en la fase inicial de incorporación, y la facilidad para afiliarse a las familias ya empadronadas en el programa Oportunidades y exentas de pago.

Entre 2005 y 2006 diferentes fuentes de información permitieron medir que el gasto catastrófico en salud en familias no aseguradas fue de entre 3 y 9%. En el mismo periodo se midió el gasto catastrófico en las familias afiliadas al Seguro Popular, con reducciones que iban de cero a 50%, una vez estandarizadas las poblaciones para tomar en cuenta sus diferencias socioeconómicas. Las cifras sugieren que el Seguro Popular ha logrado tener al menos un modesto efecto en la disminución de la incidencia de gasto catastrófico (González Block *et al.*, 2008).

#### LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FINANCIAMIENTO DE LA SALUD

Desde sus orígenes, el Estado de bienestar truncado en México se ha caracterizado por una amplia brecha en el gasto público a favor de la población asegurada. Considerando el gasto público total en salud y seguridad social, en las últimas tres décadas del siglo XX, las dos principales instituciones de

seguridad social (IMSS e ISSSTE) ejercían 87% de este gasto y 56% del gasto federal (neto de contribuciones obrero-patronales) (cuadro 6.1). Entre 1970 y 1990 el gasto público total per cápita en la población asegurada era 11 veces superior al ejercido en la población no asegurada.

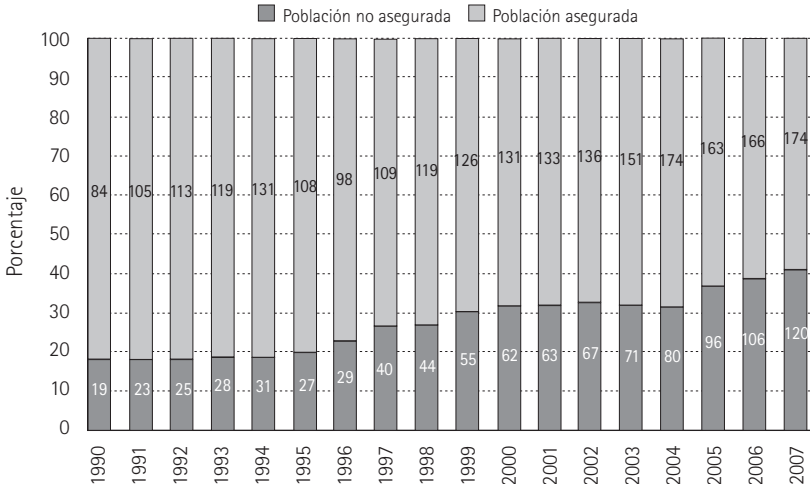
Si consideramos únicamente el gasto en salud, sin embargo, esta tendencia histórica se ha revertido en la última década: entre 1995 y 2007 el gasto público en la población no asegurada (PNA) pasó de 20 a 40% del gasto público total en salud (gráfica 6.3).

En el periodo 1996-2007 el gasto público en salud para la población asegurada aumentó 78% en términos reales, pero el gasto en salud para la PNA (federal y estatal) aumentó 314% (SSA, 2008). Hay que notar, por otro lado, que en el mismo periodo el gasto federal en los servicios de salud del IMSS (la contribución estatal al seguro de enfermedades y maternidad) aumentó casi 10 veces (de 4 a 40 000 millones de pesos), como consecuencia de la reforma del IMSS de 1997. Aunque el crecimiento del gasto en la PNA

**Cuadro 6.1.** Gasto público en la población asegurada (PA) y no asegurada (PNA): salud y seguridad social (pesos de 2000)

	Sexenios				
	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995-2000
Porcentaje del PIB	3.45	3.62	2.86	3.45	3.85
Per cápita	1 293	1 683	1 207	1 520	1 908
<i>Cobertura (% de población total)</i>					
IMSS	23.9	32.9	39.8	42.5	41.8
ISSSTE	4.5	7.3	8.4	9.7	10.1
<i>Asignaciones porcentuales del gasto federal (neto de contribuciones obrero-patronales)</i>					
SSA	44.4	44.6	52.1	43.4	36.4
IMSS e ISSSTE	55.6	55.4	47.9	56.6	63.6
<i>Gasto público total por beneficiario</i>					
SSA	238	381	300	359	516
IMSS	3 340	3 050	1 992	2 308	2 562
ISSSTE	7 011	6 136	3 141	2 870	3 128
<i>Tasas de gasto público per cápita PA/PNA</i>					
Gasto total	17.6	9.6	7.4	6.9	5.5
Gasto federal	3.3	1.9	1.0	1.3	1.8

Fuentes: Presidencia de la República, 1994 y 2000.

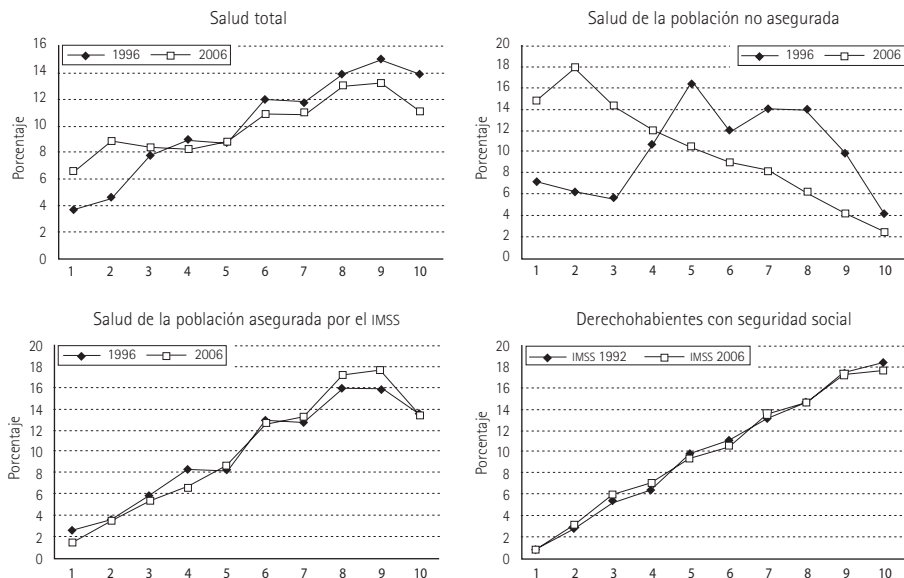


Fuente: ssa, 2008.

**Gráfica 6.3.** Gasto público en servicios de salud para la población asegurada (PA) y no asegurada (PNA) (miles de millones de pesos de agosto de 2007).

refleja en parte la introducción del Seguro Popular en 2004, observamos un periodo anterior de crecimiento importante en 1996-2000, asociado al proceso de descentralización de los servicios de salud para la población no asegurada reiniciado en 1995, el Programa de Ampliación de Cobertura comenzado en 1996 y la introducción del programa de transferencias condicionadas Progresá (hoy Oportunidades). Las gráficas 6.4 y 6.5 muestran cómo en 10 años se ha mejorado la equidad en la distribución del gasto en salud para la población no asegurada y en general, pero con una ligera tendencia a la mayor inequidad entre aquella asegurada al IMSS y al ISSSTE.

A pesar del aumento de los recursos ejercidos en salud a favor de la población no asegurada, en términos per cápita en 2005 el gasto público en esta población representaba 40% del gasto en la población asegurada (neto de copagos), lo que explica la persistencia de una asignación regresiva del gasto público total en salud (gráfica 6.6). Esta brecha puede interpretarse como un indicador de la diferencia esperada en la calidad y cobertura de los servicios para las dos poblaciones, dados los recursos financieros disponibles (asumiendo una eficiencia operativa similar en las dos instituciones). Para comparar el subsidio público ejercido a favor de estas poblaciones, hay que comparar el gasto federal o contribución estatal (cuota social) en el



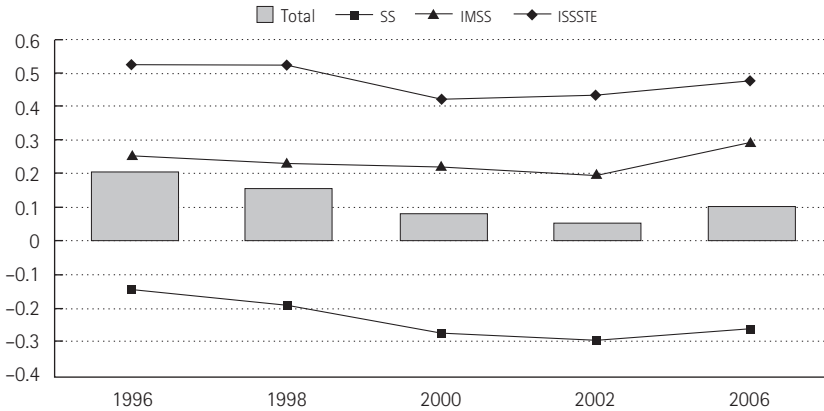
Nota: deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita del hogar. Fuente: estimación de John Scott con información de derechohabientes de la seguridad social y de uso de servicios públicos de la ENIGH 1996 y 2006, y del gasto público federal y estatal de las Cuentas Nacionales de Salud (ssa).

**Gráfica 6.4.** Distribución del gasto público en salud y seguridad social.

IMSS, que como hemos visto, a pesar de haberse multiplicado por 10, representa un tercio del financiamiento de los servicios de salud del IMSS.

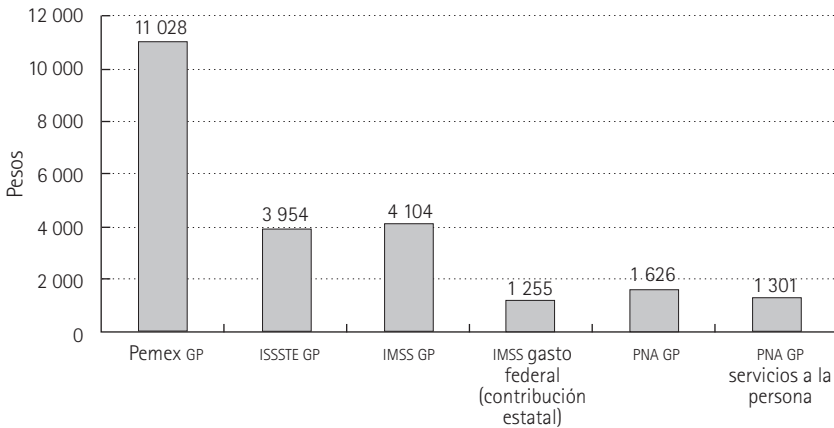
Hay que tomar en cuenta que una parte significativa del gasto de las secretarías de salud federal y estatales se ejerce en acciones de salud pública y de rectoría del sistema de salud en beneficio de la población en su conjunto, que representan cerca de 20% de los recursos. El subsidio por persona definido de esta manera resultaba similar entre las dos poblaciones en 2005 y, por el crecimiento sostenido en el gasto en la PNA, el subsidio público es 25% superior para la PNA que para la PA. Esto implica que a pesar de que el gasto público total en salud aún es regresivo, el subsidio público financiado con impuestos generales (excluyendo contribuciones obrero-patronales) es progresivo, aunque lo era significativamente más antes de la reforma del IMSS que incrementó el subsidio federal a sus servicios de salud.

En el periodo 1987-1996 México se ubicaba por arriba de países como Brasil e Indonesia en términos de su coeficiente de concentración del gasto



Nota: coeficientes de concentración calculados a partir de deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita del hogar. Fuente: estimación de John Scott con información de uso de servicios públicos de la ENIGH 1996 y 2006, y del gasto público federal y estatal de las Cuentas Nacionales de Salud (SSA).

**Gráfica 6.5.** Coeficientes de concentración del gasto público en salud.



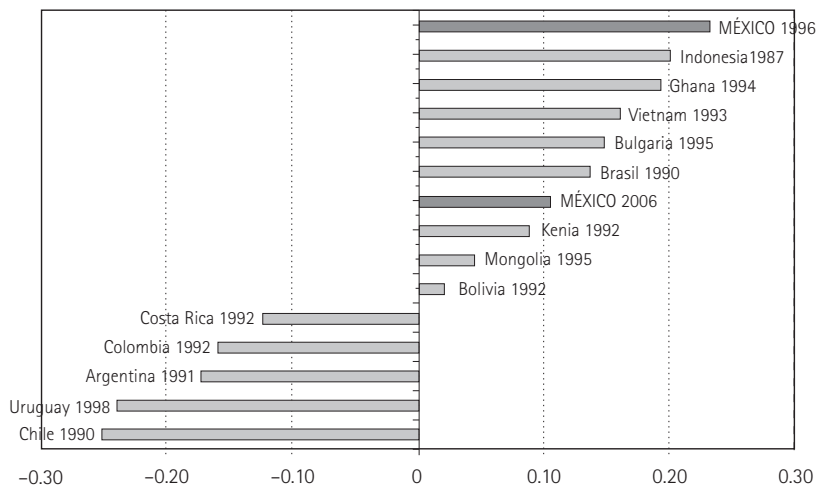
Fuente: cálculos de John Scott con información de gasto de las Cuentas Nacionales de Salud, Secretaría de Salud y del IMSS, e información de PA y PNA del INEGI (Censo 2005), excepto Pemex, que se toma de SSA, 2006.

**Gráfica 6.6.** Gasto per cápita en servicios de salud del IMSS y para la población no asegurada, 2005.

público en los deciles más altos de ingreso. No obstante, en 2006 dicho coeficiente había disminuido significativamente, si bien se mantenía todavía regresivo y por arriba de los países latinoamericanos que se han caracterizado más por su equidad (gráfica 6.7).

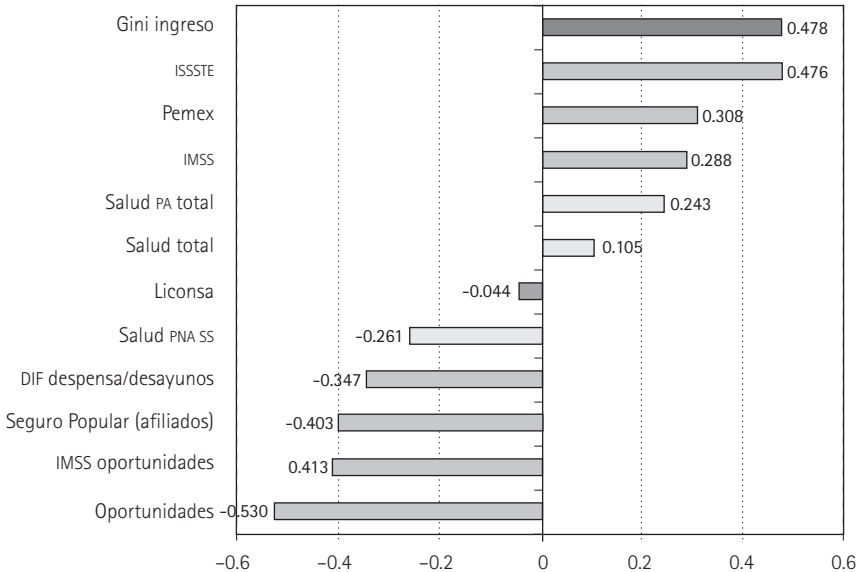
Veamos el índice de concentración en cada uno de los diversos agregados del gasto público de salud nacional (gráfica 6.8). El gasto en atención primaria se mantiene regresivo, a pesar de la mayor facilidad y los esfuerzos por llevar esta modalidad de atención a toda la población. Es notoria también la regresividad del gasto en atención materna, habida cuenta de que los grupos más pobres también tienen mayor necesidad de estos servicios toda vez que su tasa de fertilidad también es mayor.

La atención hospitalaria que ofrecen los institutos nacionales de salud de la Secretaría de Salud es particularmente regresiva. Esta situación refleja el enorme desafío que representa entregar servicios hospitalarios con equidad. En efecto, los servicios de tercer nivel de la Secretaría de Salud son muy demandados por la clase media, que está bien informada de su alta calidad y a un costo más razonable que el que se ofrece en la medicina privada. Por otra parte, la Secretaría tiene dificultades para establecer esquemas de referencia que garanticen una atención de calidad, ya no se diga



Fuente: Scott, 2002.

**Gráfica 6.7.** Coeficientes de concentración del gasto público en salud: México en perspectiva comparativa.



Nota: coeficientes de concentración calculados a partir de deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita del hogar.

Fuente: estimación de John Scott con información de la ENIGH 2006 sobre uso de servicios públicos, afiliación al Seguro Popular, "Módulo de Programas Sociales" comisionado por la Sedesol en la ENIGH 2006, y la del gasto público federal y estatal de las Cuentas Nacionales de Salud (SSA).

**Gráfica 6.8.** Coeficientes de concentración del gasto público en salud y nutrición, 2006.

equitativa. Esta situación se está corrigiendo con un incremento en la inversión hospitalaria, así como con esquemas de referencia implementados como parte del Seguro Popular.

Hay otros programas que quizás tienen menor erogación fiscal, pero que no dejan de sorprender por su grado de regresividad o progresividad. La exención del impuesto al valor agregado (IVA) de los medicamentos está entre las políticas más regresivas, habida cuenta de que quienes más consumen medicinas directamente en las farmacias son personas de clase media y alta. Sorprende también que Liconsa, un programa de distribución subsidiada de leche con propósitos de mejorar la nutrición y la economía familiar, no se dirija a los más pobres en la práctica, por lo que representa un instrumento ineficiente en su impacto redistributivo. Cabe resaltar que los servicios de la Secretaría de Salud,

tomados como un todo, son progresivos (pro pobres) y claramente complementarios a los servicios del IMSS y del ISSSTE. No obstante, los servicios de IMSS-Oportunidades son todavía más redistributivos, pues se localizan fundamentalmente en zonas rurales y localidades de pequeño tamaño. El programa de salud más progresivo es, sin duda, Oportunidades, en la medida en que enfoca los recursos en la población en extrema pobreza y fomenta la utilización de servicios de salud allí donde más se necesitan.

### CONCLUSIONES

El sistema nacional de salud en México no ha logrado todavía transformarse para dar cabida al amplio anhelo de lograr la igualdad de la salud de todos los mexicanos. El IMSS encara fuertes presiones financieras, emanadas fundamentalmente de su pasivo laboral. Por su parte, la Secretaría de Salud enfrenta el reto de extender y hacer operativo un nuevo esquema de protección social en salud. Todo parece indicar que el Seguro Popular ha logrado movilizar importantes recursos, con la premisa del subsidio a la demanda, el fomento de la calidad y la transparencia. No obstante, enfrenta retos importantes. Entre ellos, lograr un proceso de afiliación que impulse la mayor calidad de los servicios y que reduzca, así, el pago de bolsillo.

Se ha criticado al Seguro Popular de crear una nueva trampa de pobreza al incentivar la economía informal (Levy, 2008). Es claro que la respuesta radica en buena parte en una comprensión de las determinantes económicas. Basta señalar aquí que el problema del elevado número de trabajadores en el sector informal surgió en buena medida como respuesta a una seguridad social crecientemente onerosa e incapaz de ampliar sus beneficios. Por otra parte, la protección social en salud está logrando, aunque lentamente, proteger a las familias contra el gasto catastrófico y empobrecedor. Ello puede influir en la protección del patrimonio familiar y en la reducción de la pobreza, incentivando así el desarrollo del capital humano y de la integración a la economía formal. Es claro, sin embargo, que el Seguro Popular sólo puede entenderse en el largo plazo como un esquema de transición hacia un sistema integral de seguridad-protección social en salud, construido sobre una base de financiamiento fiscal universal. Esto implicará una profunda reforma a los actuales sistemas de seguridad social, que deberá estar en el centro de la agenda pública antes del año 2010.



## REFERENCIAS

- Banco Mundial, 1993. *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invirtiendo en salud*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Birn, A.-E., 2006. *Marriage of Convenience: Rockefeller International Health and Revolutionary Mexico*. Rochester, University of Rochester Press.
- Bobadilla, J.L., J. Frenk, P. Cowley, B. Zurita, J. Querol, E. Villarreal *et al.*, 1994. *El paquete universal de servicios esenciales de salud*. México, Fundación Mexicana para la Salud.
- Conapo, 2005. Estimación de la mortalidad infantil para México, las entidades federativas y los municipios 2005. México <[http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76%3Aestimacion-de-la-mortalidad-infantil-para-mexico-las-entidades-federativas-y-los-municipios-2005&catid=25%3Aque-es-conapo&Itemid=1](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=76%3Aestimacion-de-la-mortalidad-infantil-para-mexico-las-entidades-federativas-y-los-municipios-2005&catid=25%3Aque-es-conapo&Itemid=1)>.
- Evans, T., M. Whithead y F. Diederichsen (eds.), 2002. *Challenging Inequalities in Health: From Ethics to Action*. Nueva York, Oxford University Press.
- Frenk, J.R., R. Lozano y M.A. González Block, 1994. *Economía y salud. Propuestas para el avance de la salud en México*. México, Fundación Mexicana para la Salud.
- Frenk, J., y O. Gómez Dantés, 2007. La globalización y la nueva salud pública, *Salud Pública de México* **49** (2): 156-164.
- Gakidou, E., R. Lozano, E. González-Pier *et al.*, 2006. Assessing the effect of the 2001-06 Mexican health reform: An interim report card, *The Lancet* **368** (9550): 1920-1935E.
- González Block, M.Á., 1980. *Ideología de las enfermedades ocupacionales y dinámica social en un contexto industrial en México*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- González Block, M.A., G. Nigenda, S. Sosa, B. Aracena, M. Caballer *et al.*, 2008. *Evaluación del sistema de protección social en salud. Informe final*. México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- González Block, M.Á., y G. Nigenda, 2008. *Evaluación del Sistema de Protección Social en Salud 2007*. Cuernavaca, Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud.
- González-Pier, E., C. Gutiérrez-Delgado, G. Stevens, M. Barraza-Lloréns, R. Porrás-Condey, N. Carvalho, K. Loncich, R.H. Dias, S. Kulkarni, A. Casey, Y. Murakami, M. Ezzati y J.A. Salomon, 2006. Priority setting for health interventions in Mexico's system of social protection in health, *The Lancet* **368** (9547): 1608-1618.
- Hernández Llamas, H., 1984a. Algunas consideraciones sobre la historia del campo mexicano, en Hernández Llamas (coord.).
- Hernández Llamas, H. (coord.), 1984b. *La salud rural en México*. México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Hewitt de Alcántara, C., 1976. *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change 1940-1970*. Ginebra, URISD.

- Knaul, F., H. Arreola, O. Méndez, C. Bryson, J. Barofsky, R. Maguire *et al.*, 2006. Evidence is good for your health system: Policy reform to remedy catastrophic and impoverishing health spending in Mexico, *The Lancet* **368** (9548): 1828-1841.
- Levy, S., 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Lindert, P.H., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lozano, F., B. Zurita, F. Franco, T. Ramírez, P. Hernández y J.L. Torres, 2002. Mexico: Marginality, need, and resource allocation at the country level, en Evans, Whithead y Diederichsen (eds.), pp. 276-295.
- OMS, 1946. Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Nueva York <[http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)>.
- OMS, 2000. *Informe sobre la salud en el mundo 2000. Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- OMS, 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health, 2001*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud <<http://whqlibdoc.who.int/publications/2001/924154550x.pdf>>.
- OMS, 2008. *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Ginebra, OMS.
- Parker, S.W., y J. Scott, 2008. *An Evaluation of the Mexican Seguro Popular Program: Work and Formal Sector Participation*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Presidencia de la República, 1994. VI Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1 de noviembre de 1994. México <[http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re\\_info.htm](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_info.htm)>.
- Presidencia de la República, 2000. VI Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, 1 de septiembre de 2000. México <[http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re\\_info.htm](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_info.htm)>.
- Scott, J., 2002. *High Inequality, Low Revenue: Redistributive Efficiency of Latin American Fiscal Policy in Comparative Perspective*, Fiscal Aspects of Social Programs, Studies on Poverty and Social Protection, Regional Policy Dialogue, Poverty Reduction and Social Protection Network, BID-División de Economía, CIDE (documento de trabajo 236), en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=616098>>.
- Scott, J., 2006. *Seguro Popular: Incidence Analysis, Decentralized Service Delivery for the Poor*, vol. II. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Scott, J., 2007. *Impacto del Seguro Popular sobre la desigualdad en el financiamiento de la salud en México, 2004-2010*. México, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de Trabajo, sdte-400).
- SSA, 2006. *Cuentas en salud en México, 2001-2005*. México <[http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/sicuentas/docs/LasCuentasEnSaludEnMexico\\_2001-2005.pdf](http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/sicuentas/docs/LasCuentasEnSaludEnMexico_2001-2005.pdf)>.
- SSA, 2008. *Sistema de cuentas en salud a nivel federal y estatal*. Sicuentas. México <<http://sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/index.html>>.

## LA DESIGUALDAD DE APRENDIZAJES, 1995-2006

*Tabaré Fernández Aguerre\**

## CONTENIDO

Presentación	236
Desigualdad y descentralización educativa	237
Desigualdad educativa y Progreso/Oportunidades	238
Dimensiones de la desigualdad educativa	239
Metodología	241
Evolución de la concentración en el ámbito nacional	244
Diferenciación escolar y segmentación académica	245
Segmentación académica y segmentación social	247
Principales hallazgos	250
Antecedentes	252
Hipótesis rivales	256
Conclusiones	258
Referencias	260

---

\* Profesor-investigador en efectividad y de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad de la República (Uruguay). Investigador nivel II del SNI de Uruguay; <tfernandez@colmex.mx>.

Agradezco los valiosos comentarios que me hicieron Fernando Cortés, Orlandina de Oliveira, Emilio Blanco y Minor Mora.

## PRESENTACIÓN

México ha sido uno de los pioneros en América Latina en desarrollar un régimen de bienestar que le atribuye a la formación de *capital humano* un papel estratégico en la generación de ingresos, a la vez que extiende la desregulación del mercado de trabajo y la globalización de la economía.<sup>1</sup> Con fundamento en este enfoque, sucesivos gobiernos entendieron que para aumentar el capital humano de la población, en especial entre los niños y jóvenes pobres, era necesario, por un lado, reformar la educación básica y, por otro, incentivar a las familias para que sus hijos lograran al menos completar la secundaria. Por medio de la federalización educativa, comenzada en 1992, México innovó el diseño institucional del sistema educativo para mejorar su eficiencia y adecuar la enseñanza a las particularidades locales. Desde 1997 y mediante el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, denominado hasta el año 2000 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), se sustituyó el esquema tradicional de asistencia social de los pobres con un sistema de transferencias directas a la familias (monetarias y no monetarias) que debía incentivar y a la vez condicionar la observación de comportamientos positivos en educación, salud y alimentación. Sea por la oferta o por la demanda, estas políticas buscaron tener efecto en variables educativas relativas a la *escolarización* de niños y jóvenes: inscripción, asistencia, aprobación y egreso, en educación primaria y media.

Disponemos de evidencia sobre el éxito que ha tenido Progresá/Oportunidades (en adelante, P/O) en estos objetivos. Son escasos los estudios sobre los efectos de la federalización y más difíciles de encontrar aquéllos que analizan los efectos combinados de ambas políticas. Esto a pesar de que la federalización ha sido el marco institucional en el que operó P/O y en el que se han observado aumentos notables, como el incremento de 25% en la matrícula de educación indígena y 100% en la de telesecundarias, entre los ciclos escolares 1994-1995 y 2005-2006.

Ahora bien, existe un creciente consenso en distinguir los objetivos de escolarización de los objetivos de formación de capital humano. Estudios realizados en varios países muestran que la aprobación de grados y los egresos se verifican con muy diferentes niveles de aprendizaje. Además, se ha señalado que la expansión del sistema educativo, en particular el nivel

<sup>1</sup> Véanse, en este mismo volumen, los trabajos de Fernando Cortés y de Viviane Brachet-Márquez respecto del nuevo régimen de bienestar.

medio, no suele estar acompañada por un acceso más democrático al conocimiento. Por el contrario, durante largos periodos la expansión ha convivido con una *persistente desigualdad*. Es posible que en México la combinación de una política de combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza, que tiene a la educación como principal instrumento asociado a la descentralización, paradójicamente haya incrementado la *desigualdad de aprendizajes* por medio de dos mecanismos. Por un lado, porque gracias a Progres/Oportunidades habría accedido a la secundaria una importante proporción de jóvenes con bajo capital cultural a quienes antes no les era posible; si se quiere, ésta es una desigualdad no necesariamente mala, en la medida en que está basada en la expansión. Pero, por otro lado, la federalización puede haber agudizado las debilidades de gestión existentes en algunas entidades federativas sin tener como contrapartida acciones compensatorias del gobierno federal.<sup>2</sup>

Este trabajo tiene dos objetivos. Primero, describir la evolución de la desigualdad de aprendizajes en la educación básica y media en el periodo 1995-2006. Segundo, explorar si la evolución observada en la desigualdad puede atribuirse a estos dos cambios estructurales de la década pasada.

## DESIGUALDAD Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Las políticas de descentralización educativa se han fundamentado como las más apropiadas para remover una miriada de causas de problemas estructurales presentes en la enseñanza básica: acceso, retención, egreso, pertinencia, participación, eficiencia, innovación, aprendizaje y equidad (Hevia, 1992; Pardo, 1999; Winkler y Gershberg, 2000; Di Gropello, 2004). La descentralización pretende aproximar las decisiones educativas a las escuelas y a los padres, disminuyendo las asimetrías de información, los costos de agencia de las grandes burocracias y reducir el control político-partidario.

Hace más de 20 años que en América Latina se establecieron políticas de descentralización, habiendo diferido cada país en cuanto al destinatario (a las entidades, a los municipios, a los centros), las competencias transferidas (pedagógica, financiera, laboral) y ritmos (*shock* o graduales). En ge-

<sup>2</sup> Agradezco a Emilio Blanco el señalamiento crítico que me hizo con vistas a resaltar estos dos mecanismos y la diferente valoración que deben recibir.

neral predominó una alta conflictividad política y sindical, dado que fueron procesos enmarcados en proyectos más amplios de reforma del Estado y reestructuración económica (Winkler y Gershberg, 2000: 7; Di Gropello, 2004). México es un caso singular en la región. Fue el único proceso concertado entre el gobierno y el sindicato: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992. A pesar de los ensayos de regionalización de la Secretaría de Educación Pública [SEP] en los setenta, no hubo preparación de la transferencia ni estrictamente una negociación abierta con los gobernadores estatales, luego cosignatarios del Acuerdo (Arnaut, 1998, 2002). Esto convirtió a la “federalización descentralizadora” de 1992 en una *política de Estado* que no fue puesta en tela de juicio ni en el momento de la alternancia política (2000) ni durante la virulenta campaña electoral del año 2006.

#### DESIGUALDAD EDUCATIVA Y PROGRESA/OPORTUNIDADES

Progres/Oportunidades constituyó el principal instrumento del gobierno federal de México durante dos sexenios para enfrentar la agenda social en materia de pobreza. Se diseñó originalmente como una respuesta de mediano plazo para producir mejoras duraderas en el bienestar, incrementando el capital humano de los hogares pobres y para romper así la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cohen y Franco, 2006; Levy y Rodríguez, 2005).

El P/O incluyó incentivos para crear y fortalecer comportamientos tanto de escolarización como de rendimiento. Los menores debían asistir a por lo menos 85% de las clases estipuladas en el calendario escolar para primaria y secundaria. Las transferencias, *becas educativas*, se entregaron bimestralmente y tenían montos diferenciados por género (13% más a las niñas en secundaria), por nivel y por grado cursado: desde un mínimo de 105 pesos por mes para niños y niñas inscritas en tercer grado de primaria, hasta un máximo de 580 y 660 pesos por mes para los jóvenes, hombres y mujeres, respectivamente, inscritos en tercer grado de educación media superior.<sup>3</sup> Las reglas de operación permitían a los estudiantes repetir una vez cada grado, pero no les está permitido cursar el grado más de dos veces, so pena

<sup>3</sup> Valores correspondientes al año 2005.

de que el becario pierda permanentemente los beneficios de la educación. El receptor de las transferencias era la madre, con excepción de la beca de nivel medio superior, que recibía directamente el joven. También proporcionó apoyos para útiles escolares. No hubo incentivos por promoción o por la acreditación de primaria o secundaria. En cambio, sí hubo un incentivo adicional denominado “Jóvenes con oportunidades”, iniciado en 2001, y que consiste en depositar en una cuenta a nombre del estudiante una cierta cantidad de puntos, equivalentes a pesos, por cada año que avance a partir de tercero de secundaria y hasta que termine la preparatoria: antes de cumplir 22 años podrá escoger entre utilizar el dinero de la cuenta (más intereses) para lo que desee o disponer de inmediato de los fondos para ingresar a la universidad, adquirir un seguro de salud, obtener un préstamo para iniciar un negocio o solicitar crédito para vivienda (De la Torre, 2005: 31).

Esta política de *protección social mediante incentivos* debía orientar a los hogares a desarrollar comportamientos de *acumulación de capital humano*. En teoría, sólo el incremento del capital humano en los sujetos más débiles de estos hogares (mujeres, niños y, eventualmente, ancianos) permitirá en el corto plazo mejorar el “estándar de vida” (alimentación, salud, vivienda y vestimenta) y, en el mediano plazo, incrementar sus probabilidades de emplearse en los sectores más dinámicos de la economía (para mejorar sus ingresos y salir de la pobreza). En síntesis, el supuesto de estos programas de *desarrollo humano* es que la superación de la pobreza sólo es una meta razonable en la siguiente generación si se elevan las competencias cognitivas (y sociales) de los niños provenientes de hogares pobres (Cohen y Franco, 2006).

#### DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

En sentido estricto, el análisis de la desigualdad atiende a la forma de la distribución de un bien valioso entre individuos (u hogares) de una población con el objetivo de describir su *grado de concentración*. Ésta es una primera dimensión en el estudio de la desigualdad y suele estar amparada en una “norma democrática” de equidistribución de resultados, tal como la denominan Cortés y Rubalcava (1991). El uso del término “desigualdad” en los trabajos sobre el desarrollo y en los estudios sobre distribución del ingreso se afina en esta dimensión. La *concentración educativa* informaría cuál es la participación que tienen los alumnos en el *quantum* del conoci-

miento escolar distribuido por medio del sistema educativo. Sin embargo, y tal como se reseña más adelante, pocos antecedentes en educación emplean este enfoque.

La forma más extendida de estudiar la desigualdad en educación es mediante el análisis de la relación entre los aprendizajes y la posición de clase social, el género, la condición de migrante o la pertenencia étnico-lingüística del alumno (Woessmann y Peterson, 2007; Dubet y Duru-Bellat, 2007). Se conceptúa como “estratificación”. Sus antecedentes más importantes se extienden a los fundadores de la sociología de la educación: Coleman, Bernstein, Boudon y Bourdieu. Los indicadores más utilizados para dar cuenta de esta relación son los coeficientes de regresión parcial estimados en modelos multivariados. Fruto de estos estudios surgió la teoría sobre la persistencia de la desigualdad, fundada en la inelasticidad a la baja de los coeficientes a pesar del paso del tiempo y de la implementación de las reformas (Shavit *et al.*, 2007).

Ahora bien, los estudios sobre concentración y estratificación, aunque diferentes en sus pretensiones (descriptivo uno, explicativo el otro), son tributarios del supuesto teórico de que el fenómeno se agota en el nivel de análisis de los individuos y, eventualmente, las familias. En cambio, en educación importan tanto los individuos como las organizaciones, fundamentalmente porque el aprendizaje es resultado de la escolarización y ésta sólo se implementa en organizaciones funcionalmente especializadas, denominadas “escuelas”. Es en este nivel organizacional donde operan los principales instrumentos educativos para modificar la desigualdad educativa; tienen que ver con modificaciones en la gestión, en el clima, en los currícula, en los materiales didácticos o en los recursos.

El desarrollo de los modelos jerárquico-lineales (*hierarchical-linear models*, HLM) en educación, desde mediados de los años ochenta, ha popularizado nuevas medidas que operacionalizan este enfoque (Raudenbusch y Bryk, 2002; Willms y Smith, 2007) y a la vez permiten distinguir tres nuevas dimensiones. El mayor interés está en la *diferenciación escolar*: indica en qué *proporción* las escuelas participan y dan forma a esa distribución del conocimiento. Sin embargo, su correcta comprensión requiere de la evaluación de, por un lado, la *segmentación académica*, que se define como las diferencias producidas en la distribución del conocimiento a partir de específicas propiedades organizacionales y pedagógicas de las escuelas (gestión, clima, estructura, enseñanza); y por otro, la *segmentación social*, que informa sobre el peso que tienen las características *contextuales* de la escue-



la (principalmente el perfil socioeconómico y cultural del alumnado) en la distribución del conocimiento.

El enfoque para estudiar la desigualdad se extiende. La distribución del conocimiento puede estar afectada en distintos grados por formas no democráticas (en el sentido estricto de la curva de Lorenz) de la distribución *entre estudiantes* o, también, por una distribución de los estudiantes *entre escuelas*. Esta es la idea básica de una *partición o análisis de la varianza*, modelando dos niveles de análisis (el alumno y la escuela), que permite luego explicar mediante el *análisis de regresión* qué variables explican en cada nivel de análisis.

Así definida, la segmentación en sí misma no constituye necesariamente un problema político o ético, aunque sí lo es para las teorías pedagógicas que, con base en Vigotsky, abogan por la heterogeneidad social como requisito esencial para la generación de “zonas de desarrollo”. El problema *sociológico* es de naturaleza *empírica*: la distribución de estudiantes entre escuelas es resultado de la distribución de las escuelas en territorios (colonias y localidades), caracterizados por diferentes niveles de capital (cultural, económico y social) y del comportamiento de las familias frente a la asignación territorial.<sup>4</sup> Dado que la diferenciación escolar tiene un componente anclado en la estructura de clases sociales, es necesario separar en el análisis aquella parte que es producto de diferencias específicas entre los sistemas organizacionales (*segmentación académica*) y aquellas adscritas a la variabilidad de los entornos socioculturales (*segmentación social*).

## METODOLOGÍA

Los objetivos de este trabajo se concretan mediante el cómputo de índices de Gini y estadísticos derivados de una técnica llamada “modelos multinivel”, con datos de todo el país levantados entre 1995 y 2006 en evaluaciones de aprendizajes aplicadas a estudiantes de 4° y 6° de primaria, y a estudiantes que tenían 15 años de edad y cursaban entre 3° de secundaria y 1° de educación media superior.

Es necesario advertir que la estrategia de análisis implementada no permite inferencias *concluyentes*, básicamente por tres razones metodológicas

<sup>4</sup> En un libro clásico, Albert Hirshman (1970) describió tres comportamientos frente a los problemas de calidad: la salida, el alegato y la lealtad (*exit, voice, loyalty*).

clásicas (Shadish *et al.*, 2001). En primer lugar, porque las variaciones que se encuentren en la desigualdad podrían ser *también* una consecuencia de otros factores, tanto macrosociales como educacionales. Entre los primeros se podrían citar los cambios en el mercado de trabajo agrícola y sus salarios o la emigración a Estados Unidos. Entre los segundos se encuentran otras políticas implementadas en el mismo periodo, como los programas compensatorios focalizados financiados indirectamente por el Banco Mundial desde 1993, la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad (PEC), los nuevos programas de estudio de 1993, las acciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), las políticas de textos o la Enciclomedia. En segundo lugar, no se dispone de una *línea de base* sobre el nivel de la desigualdad educativa. Sin una medición *previa* al inicio de estas políticas no es posible estrictamente saber si aumentó o disminuyó *respecto del nivel de partida*. En tercer lugar, para hacer inferencias causales es necesario comparar lo sucedido con la desigualdad en poblaciones donde no se implementaron estas políticas sociales. La falta de grupos de comparación podría atenuarse mediante una estrategia *indirecta* de análisis que *simulara* un diseño cuasiexperimental, donde la evolución de la desigualdad en algunas entidades federativas (o incluso municipios) fuera comparada con la evolución de otras entidades o municipios. Sin embargo, el desarrollo de esta estrategia excede los objetivos y el espacio de este trabajo.

Para el análisis utilizo tres conjuntos de datos distintos, los cuales conviene presentar brevemente. Los primeros datos provienen de la evaluación que realizó la Asociación Internacional para la Evaluación de Estudiantes (IEA) en el ciclo escolar 1994-1995. Este programa se conoce con el nombre de Third International Mathematic & Science Study (TIMSS). Participaron 42 países, incluido México por primera y única vez. Se aplicaron pruebas de matemáticas y ciencias ajustadas a un currículum internacional a estudiantes de 9 años (4° grado de primaria), de 13 años (8° grado) y de 17 años (en el último grado de la educación media); respectivamente se les identifica como poblaciones 1, 2 y 3 (Adams y González, 1996: 3-6; Foy *et al.*, 1996). México participó en el TIMSS 1994/1995 evaluando las poblaciones 1 y 2. Pero, aun cuando se había cumplido con todos los protocolos metodológicos, la SEP decidió el retiro del país en el momento en que se procesaba el informe mundial. A pesar de esta decisión, cinco años después la SEP implementó una nueva evaluación nacional (fin del ciclo escolar 1999-2000) en las mismas dos poblaciones. Estos datos recién fueron liberados por intervención del Instituto Nacional para la Evaluación de la Edu-

cación (INEE), que publicó el primer trabajo disponible (Backoff y Solano, 2003).

Más extensa en el tiempo es la serie de datos proporcionada por el Programa de Estándares Nacionales (en adelante, EN) diseñado en 1996 por la Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP. Tuvo por objetivo medir “las habilidades cognitivas asociadas a la lengua y el lenguaje matemático”, lo cual “responde al imperativo contemporáneo de acompañar a los alumnos en el desarrollo de estrategias para el aprendizaje” (DGE, 2002: 7). Se completaron siete levantamientos en 6° de primaria: el primero y segundo durante el ciclo escolar 1998-1999, el tercero en 1999-2000, el cuarto y el quinto en el ciclo 2001-2002, el sexto en 2002-2003 y el séptimo en 2003-2004. La muestra incluye escuelas de todas las entidades federativas y de todos los sectores institucionales (público urbano, público rural, privado urbano, Conafe e indígena). A lo largo de su aplicación participaron 4 317 escuelas, de las cuales 64% lo hizo desde 1998 (Fernández, 2007: anexo i). El EN proporciona una serie muy significativa que cubre un periodo de siete años, donde el EN 98 se puede definir como un *proxy* de “línea de base” (primer año de la implementación de P/O) hasta el año de la expansión máxima, en 2004.

Finalmente, se utilizan los datos proporcionados por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), establecido en 1997 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar cada tres años el nivel de los estudiantes en competencias como matemáticas, ciencias y lectura (OCDE-PISA, 2004a, 2007). En el año 2000 participaron 43 países, en tanto que en 2006 lo hicieron 57. La población objetivo de la evaluación son todos jóvenes de 15 años (exactamente, 15 años y 3 meses hasta 16 años y 2 meses de edad)<sup>5</sup> que estén asistiendo a un centro educativo que imparta algún programa curricular formal posprimario (7° grado y superior), clasificado como nivel 2 o 3 en la International Standard Classification of Education (ISCED). México, como miembro de la OCDE, se integró desde el comienzo. Por estas razones, PISA es el más extenso y riguroso programa internacional para el estudio comparativo de los sistemas educativos, con la finalidad de aportar elementos tanto para el monitoreo de políticas en la educación obligatoria como para la elaboración de escenarios futuros sobre la relación entre las ciencias, la educación,

<sup>5</sup> En la literatura y en la base internacional de PISA esto se conoce como población “PISA-elegible” o “edad-elegible”.

la política, la cultura y la economía en clave de desarrollo con equidad. Al igual que con TIMSS y con EN, utilizaré en PISA la medida construida para matemáticas como variable dependiente.<sup>6</sup>

### EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL

En este análisis se utiliza el índice de Gini como medida de concentración en la distribución del conocimiento escolar entre los estudiantes de primaria y secundaria y educación media superior (EMS) para el periodo de 1994 a 2006. Éste es un estadístico apropiado por sus propiedades y su recorrido cerrado entre 0 y 1. Si el conocimiento escolar se distribuyera democráticamente entre los estudiantes, cada uno recibiría una proporción acumulada igual a su posición relativa en el total de los estudiantes, no existiría discrepancia entre la distribución observada y la distribución “equidemocrática” y, entonces, el grado de concentración medido por el coeficiente de Gini equivaldría a 0: todos los niños habrían alcanzado el mismo nivel de conocimiento escolar. Pero si la discrepancia fuera máxima, como en el caso hipotético de que un solo escolar concentrase todo el conocimiento, el Gini tomaría valor 1 (Cortés y Rubalcava, 1991: 47-55). El cuadro 7.1 presenta los cálculos hechos con el coeficiente de Gini y sus errores estándar entre paréntesis para el aprendizaje evaluado en matemáticas, de los estudiantes de 4º y 6º de primaria y de PISA, tomando en conjunto todo el país.

La serie TIMSS para 3º y 4º de primaria informa para el ámbito nacional un coeficiente de Gini de 0.255 en el año 1995 y de 0.225 para la aplicación que hizo la SEP en el año 2000.<sup>7</sup> Si bien la reducción observada en estos cinco años no es de gran magnitud absoluta (3 centésimas) ni relativa (8.4%), sí constituye una diferencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que las variaciones obedecen a fluctuaciones del muestreo ( $t = -13.8$ ;  $\text{sign} = 0.000$ ).

La serie de EN en 6º de primaria comienza al año siguiente de la implementación de Progreso/Oportunidades. Dibuja una curva en “U” con máxi-

<sup>6</sup> Más específicamente, los puntajes individuales WLE, en lugar de los PV para evitar endogeneidad (OCDE-PISA, 2004b: cap. 9). Si bien existe una diferencia en las escala de matemáticas entre 2000 y 2003 (por agregación de dos subescalas nuevas), los comportamientos son sólidos debido a la muy alta correlación ( $r = 0.60$  y superiores) entre las cuatro subescalas 2003 con las dos subescalas 2000.

<sup>7</sup> Por convención, se identifican las evaluaciones por el año en que se realizaron, simplificando la alusión al ciclo escolar. Así, TIMSS 1995 se hizo al finalizar el ciclo 1994-1995.

**Cuadro 7.1.** Evolución de la concentración en México,  
según TIMSS, EN y PISA  
(errores estándar entre paréntesis)

	TIMSS	EN	PISA
1995	0.255 (0.002)		
1998		0.100 (0.0006)	
1999		0.090 (0.0005)	
2000	0.225 (0.002)		0.123 (0.002)
2001		0.076 (0.0004)	
2002		0.075 (0.0003)	
2003		0.103 (0.0005)	0.123 (0.002)
2004		0.100 (0.0004)	
2005			
2006			0.183 (0.002)
Diferencia	-0.021	0.000	0.061

Fuente: microdatos liberados de los respectivos estudios. Cómputos con el módulo "ineqrr" de Stata.

mos en la primera y última observación y un mínimo en 2002. En 1998 la desigualdad medida para 6° de primaria era de 0.100, un valor que desciende progresivamente hasta 0.075 ( $t = -37.5$ ;  $\text{sign} = 0.000$ ) a finales del ciclo escolar 2001-2002. Tanto la observación de 2003 como la de 2004 muestran un incremento del Gini, ubicándose nuevamente en un valor de 0.100 (que no difiere significativamente del inicio).

La serie de PISA permite comparar lo sucedido antes y después de la extensión de Progres/Oportunidades hasta la media superior (a partir de 2003). La concentración del conocimiento escolar observada en el año 2000 se conservó para 2003 sin cambios. Sin embargo, en 2006 se incrementó en seis centésimos y llegó a 0.183. Las diferencias son significativas ( $t = 23.2$ ;  $\text{sign} = 0.000$ ).

#### DIFERENCIACIÓN ESCOLAR Y SEGMENTACIÓN ACADÉMICA

En los años 2002 y 2003 se redujo la concentración del conocimiento y esto es coherente con las dos grandes políticas instrumentadas. Sin embargo, resulta interesante saber si este fenómeno fue acompañado por un proceso en el que las escuelas se hicieron menos desiguales: menos diferentes entre sí y más heterogéneas académica y socialmente. Es decir, si la reducción de la concen-

tración estuvo acompañada por una disminución en la segmentación. Este segundo examen sobre la desigualdad descompone la distribución del conocimiento en dos niveles de análisis: el estudiante y su escuela. El análisis recurre a un modelo multinivel (HLM) y calcula un coeficiente de correlación intra-clase (usaré las siglas ICC por *intra-class correlation coefficient*), una técnica estadística de extenso uso en la investigación educativa. Se puede decir, por analogía al Gini, que el ICC es también una medida de desigualdad para la variable de interés. Su singularidad radica en que analiza la distribución de una variable distinguiendo los dos niveles típicos del análisis educativo: los estudiantes y sus escuelas. El ICC informa qué proporción de la varianza en los aprendizajes se debería atribuir a las escuelas y sus propiedades. Cuánto más alto es el valor del ICC, más “pesan” las escuelas y los estudiantes se diferencian más *entre* “escuelas buenas” y “escuelas malas”, que por su desempeño individual. Este ICC se denomina *incondicional* o no ajustado y se toma como indicador del concepto “*diferenciación escolar*” en el análisis de la desigualdad.

Las estimaciones se presentan en el cuadro 7.2, columnas [1] a [3]. En 1995, y como se aprecia en la serie TIMSS, el ICC fue de 24.6%: una cuarta parte de varianza en los aprendizajes se podría atribuir a las escuelas y sus propiedades. Se infiere que la desigualdad educativa tenía un componente muy relevante fundado en la diferenciación de las escuelas. En la segunda medición de TIMSS en 2000 se observa una notable *estabilidad* en el peso de la escuela, a pesar de los cinco años transcurridos.

En cambio, en la serie de EN (6° año) de primaria se observa un comportamiento menos claro del ICC, pero consistente con anteriores descripciones (Fernández y Blanco, 2004). En 1998, 45% de la varianza en los aprendizajes era atribuible a la diferenciación entre las escuelas, valor que se reduce 10 puntos porcentuales en 2004 (ICC = 35.1%); esto podría explicarse por el alto valor inicial y se alcanza básicamente durante los tres primeros años. Obsérvese que la serie tiene forma de “U” con inflexión a partir del año 2002. Ahora, si se descartara el primer año (1998) y se toma 1999, la imagen es de una notable *estabilidad*: menos de medio punto porcentual de cambio en cinco años.

Finalmente, la serie de PISA para la educación media muestra en el año 2000 que un tercio (32.6%) de la varianza en los aprendizajes obedecía a una diferencia académica entre escuelas. A partir de este año, la tendencia 2000-2006 indicaría una significativa y sistemática *reducción* del ICC en 7.7 puntos porcentuales. Principalmente, la mayor reducción se produjo entre 2003 y 2006. Las escuelas secundarias se hicieron más heterogéneas en su alumnado o, lo que es lo mismo, han tendido a *desdiferenciarse*.

**Cuadro 7.2.** Estimaciones para el coeficiente de correlación intraclase incondicional y condicional. Series de TIMSS, EN y PISA (porcentajes)

	<i>Diferenciación escolar (icc incondicionales)</i>			<i>Segmentación académica (icc condicionales)</i>			<i>Segmentación social (var. nivel escuela explicado por variables sociales)</i>		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
	TIMSS-EN	EN	PISA	TIMSS	EN	PISA	TIMSS	EN	PISA
1995	24.6			15.2			38.1		
1998		45.1			40.3			17.7	
1999		34.7			31.3			14.4	
2000	25.4		32.6	12.3		15.0	52.8		63.7
2001		30.5			24.3			26.9	
2002		31.4			27.6			16.7	
2003		34.0	35.2		30.7	16.2		13.8	64.6
2004		35.1			26.8			32.0	
2005									
2006			24.9			12.4			70.6
Dif.	0.80	-10.00	-7.70	-2.90	-13.50	-2.60	14.70	14.30	6.90

Fuente: microdatos de los tres programas. Módulo "xtreg" opción MLE de Stata. Bases ponderadas.

En síntesis, no resulta indistinto a cuál escuela concurren los estudiantes a la hora de observar sus aprendizajes. En el patrón que tiene la distribución del conocimiento escolar, las escuelas hacen diferencias y esto contribuye a dar forma a la desigualdad educativa en México. Ahora bien, ¿se trata de un fenómeno escolar endógeno o es el resultado de un proceso de autoselección social? Esto se responde en la siguiente sección.

#### SEGMENTACIÓN ACADÉMICA Y SEGMENTACIÓN SOCIAL

La hipótesis más aceptada sostiene que la diferencia entre escuelas obedece a un proceso de autoselección de los estudiantes (conducente a una menor heterogeneidad social intraescuela) o a un proceso de diferenciación fundado en variables organizacionales y pedagógicas intraescolares. Claramente,

el primer resultado remite a un tipo de segmentación social de raíces extraescolares (conflictiva con una política social que busca reducir la desigualdad), en tanto que el segundo resultado remite a desarrollos organizacionales en principio congruentes con políticas de descentralización o de autonomía escolar.

En general se ha reportado que aproximadamente la mitad del ICC se debe en realidad al fenómeno de “autoselección”: los niños asisten a escuelas en las que los alumnos tienen perfiles sociales similares, en parte porque provienen de la misma colonia o localidad, en parte porque sus padres así lo decidieron (es el caso de las escuelas privadas). Por ello, no es válido interpretar directamente los altos valores o incrementos en el ICC como “buena noticia” para la política educativa. Al contrario, en la literatura más reciente se ha mostrado que existe una relación directa entre el ICC y el grado de desigualdad en una sociedad, medido este último por medio del Gini (OCDE-PISA, 2004b y 2007; Fernández y Blanco, 2004; Blanco, 2008). La tesis más aceptada es que mayores desigualdades societales se traducen en un mayor nivel de autoselección, más homogeneidad social *dentro de las escuelas* y mayor segmentación social *entre escuelas*. Esta tesis ha obligado a ampliar el análisis para estimar verazmente el peso de la escuela. Por tanto, junto con el ICC detallado antes, usaré otro estadístico: el ICC condicional, en el que los efectos de las escuelas se han *vuelto a estimar*, retirando aquella proporción que es explicable por las diferencias existentes en las características sociales de sus alumnos (Raudenbush y Bryk, 2002: 74-75). Es indicador de la *segmentación académica*. Esto requiere un modelo multivariado representado en la ecuación [1] para TIMSS y para PISA con cuatro variables: el número de *libros*, la tenencia de computadora, el promedio de libros de los estudiantes de la escuela y el porcentaje de estudiantes con PC en la escuela. La ecuación [2] muestra el modelo aplicado para las bases de EN, donde se utilizó el índice de marginación por municipio de Conapo (2002), dada la falta de variables contextuales comparables por año.

$$[1] Y_{ij} = \gamma_{00} + \gamma_{10}Libros_i + \gamma_{20}PC_i + \gamma_{01}PromLibros_j + \gamma_{02}Ppc_j + u_{0j} + r_{ij}$$

$$[2] Y_{ij} = \gamma_{00} + \gamma_{01}INDMARG_j + u_j + r_{ij}$$

Finalmente, también se calcula un coeficiente de determinación, de interpretación análoga al coeficiente de determinación de los modelos li-



neales ( $R^2$ ), que indica la *segmentación social*. Este estadístico informa qué proporción en la varianza en los aprendizajes se atribuye a las diferencias entre escuelas ( $\tau^2$ ).

El cuadro 7.2, columnas [4] a [6], presenta los ICC condicionales estimados y en las columnas [7] a [9] la proporción de la varianza explicada ( $R_2^2$ ). Cuando se incorporan al análisis dos variables independientes como explicativas (tenencia de computadora y número de libros en la casa), se tiene un panorama de interpretación más compleja.

En primer lugar se observa que los valores de los ICC condicionales son menores que los incondicionales. La heterogeneidad entre los aprendizajes *entre los alumnos* en México estaba relacionada fuertemente con la heterogeneidad social *entre las escuelas*. Por ejemplo, en el año 2000 al menos la mitad de la varianza en los aprendizajes atribuida a la escuela, tanto en 4° de primaria como en la educación media, obedecía en realidad a factores extraescolares relacionados con la segmentación social. La serie computada para EN presenta diferencias menores entre ambos ICC, pero la conclusión general se mantiene.

En segundo lugar, las tres series muestran también una *reducción* de la segmentación académica. Aplicado el modelo, se halló que las escuelas difieren cada vez en menor proporción en sus propiedades organizacionales y pedagógicas (factores específicamente endógenos). Esto es claro tanto para la serie TIMSS como para la serie PISA: al menos 2.5 puntos porcentuales. En el caso de la serie de EN, ésta tiene un comportamiento errático. La comparación entre 1998 y 2004 informa una reducción de 13.2 puntos porcentuales (más de una cuarta parte). Si el análisis usa 1999 y 2004 (dejando afuera el año 1998 que podría ser un *outlier*), la reducción es de 3.5 puntos. En todo caso, el cambio tiene una magnitud pequeña, de al menos 3 puntos, y habría sido un fenómeno observable hasta el año 2003.

En tercer lugar, se registra un *aumento* de la segmentación social en el periodo. Se puede apreciar que el peso que tienen los factores sociales en el aprendizaje se incrementó significativamente en la serie de TIMSS y también en PISA (aunque en menor medida). En TIMSS 1995, los factores sociales representaban 38.1% de la varianza total del nivel escolar, mientras que en TIMSS 2000 estos factores representaron 52.8%. En el mismo nivel de primaria, la serie de EN se muestra más errática, con un valor mínimo de 13.8% y uno máximo de 32%, con valores alternados en el medio. Es difícil observar una tendencia clara, a no ser que, si se toma la diferencia entre 1998 y 2004, ésta indica un aumento de más de 14 puntos porcentuales.

**Cuadro 7.3.** Síntesis de los hallazgos en el ámbito nacional sobre distribución y segmentación

	<i>Concentración</i>	<i>Diferenciación escolar</i>	<i>Segmentación académica</i>	<i>Segmentación social</i>
Primaria (EN)	reducción	reducción	reducción	incremento
Primaria (TIMSS)	reducción	estabilidad	reducción	incremento
Secundaria y EMS (PISA)	incremento		reducción	incremento

En PISA, en el año 2000, los factores sociales explicaban 63% de la diferenciación entre escuelas, la cual aumentó a 70% en 2006.

En cuarto lugar, ni la segmentación académica ni la segmentación social parecen seguir un patrón con dos subperiodos nítidos y diferentes, como se observó en las tendencias de la concentración.

En síntesis, la *reducción* en la concentración de aprendizajes (al menos la observada en el subperiodo 1995-2002) está acompañada por una *reducción*, en todos los niveles y series estudiadas, de la incidencia de las escuelas en la varianza entre aprendizajes, lo que indica mayor heterogeneidad académica intraescuela en su alumnado. Sin embargo, también es tendencialmente mayor el peso de las variables sociales en esa menor proporción de varianza. Con lo cual, la hipótesis más plausible sobre la variación observada en el ICC sostiene que se explica por *la pérdida de efecto escolar neto en la varianza de los aprendizajes*. Al final del periodo, pareciera que la diferenciación entre escuelas se mantiene más debido a factores sociales (*segmentación social*) que a organizacionales y pedagógicos (*segmentación académica*), hecho que apunta a un reforzamiento de la reproducción de las diferencias sociales originadas fuera de la escuela. De todas formas, estas apreciaciones deberán ser analizadas a la luz de nuevos exámenes que permitan estudiar, por ejemplo, cómo ha influido el nivel de análisis por entidad en este periodo.

#### PRINCIPALES HALLAZGOS

El análisis descriptivo realizado puede sintetizarse en cuatro conclusiones principales. En primer lugar, destaca que las dimensiones en que se operacionalizó el concepto de desigualdad tienen comportamientos específicos y diferenciados. Analizando los datos, se mostró que había una tendencia para todo el periodo, pero sólo más clara para las dimensiones de concen-

tración y segmentación social. Más apropiado parecería concluir que existen dos subperiodos nítidos: 1995-2002 y 2003-2006. Estos hallazgos son congruentes con la propia complejidad que se le atribuyó al concepto de desigualdad educativa.

En segundo lugar, las series *nacionales* sobre la concentración informan de un patrón por subperiodos que conforman una “U”. En México hubo una reducción de la desigualdad educativa entre los años 1995 y 2002 y un incremento en el periodo 2002-2006. Pero éste no fue un proceso generalizado de reducción de la desigualdad ni en todos los niveles. En el primer subperiodo afectó en particular a la *concentración* del conocimiento y la *diferenciación escolar* en el último grado de primaria, no así en el 4° grado, capturado por TIMSS. En cambio, en la enseñanza media hubo más bien una inercia de desigualdad, como lo informaron el coeficiente de Gini y el ICC *incondicional*. Por el contrario, para el periodo 2002-2006 se observa un aumento de la desigualdad: crece la concentración, disminuye la diferenciación escolar, se mantiene la segmentación académica y crece la segmentación social, tanto en la enseñanza media como en la primaria.

Pero, en tercer lugar, vistas las series en conjunto y para *todo* el periodo, la conclusión más lisa y llana que se puede extraer es que incluso la transitoria reducción observada entre 1995 y 2002 se desarrolló en un doble movimiento nada auspicioso para la igualdad educativa. La contracción en la diferenciación escolar estuvo acompañada de un incremento relativo de la segmentación social. Esto significa que las escuelas mexicanas tienen, en promedio, un estudiantado más *heterogéneo académicamente*, pero más *homogéneo socioculturalmente*. Existe mayor autoselección en la matrícula tanto de primaria como de secundaria y menores grados de policlasismo.

En cuarto lugar, estos cambios en la segmentación también refuerzan el significado preocupante para la política educativa que tuvo la reducción de la *segmentación académica* o la capacidad de las organizaciones escolares en diferenciarse unas de otras a partir de elementos estrictamente pedagógicos u organizacionales. Esto es, en una década en que la descentralización debía impulsar una mayor diferenciación (por adecuaciones curriculares y pedagógicas) entre las entidades y también dentro de las escuelas en cada entidad, paradójicamente el proceso ha sido hacia la homogeneización. Es evidente que debieron activarse mecanismos no previstos que, por un lado, desincentivaron la innovación local y, por otro, reforzaron las homogeneidad.

Estos cuatro hallazgos ponen en cuestión algunas de las pretensiones que las dos políticas examinadas han explicitado en su diseño. Es necesario

encontrar pistas para interpretar estos fenómenos. ¿Cuáles fueron las razones de estos movimientos pendulares en la desigualdad? ¿Qué informa la literatura? La siguiente sección proporciona algunos antecedentes.

### ANTECEDENTES

Existe una reducida aunque prestigiosa literatura descriptiva y explicativa pertinente para este estudio. En general, muestra una tendencia secular a la *reducción de la concentración* hasta el año 2000. Tanto la investigación nacional como la regional revelan que la descentralización educativa ha tenido efectos contradictorios sobre los aprendizajes. Las evaluaciones de Progreso/Oportunidades muestran una democratización del acceso en las zonas beneficiarias, pero también un paradójico incremento de la *desigualdad* en las zonas más marginadas.

Uno de los trabajos fundacionales sobre desigualdad educativa en el país se debe a Carlos Muñoz Izquierdo y fue publicado en 1973. El autor señalaba que los sexenios de López Mateos y de Díaz Ordaz coinciden con la gran expansión de la educación primaria (con una matrícula de 5.5 millones de alumnos más), la acelerada urbanización, un explosivo aumento de la cohorte potencialmente demandante (de 17 a 26 millones de niños y jóvenes) y un mercado de trabajo dinámico, fruto de la industrialización sustitutiva de importaciones. En este contexto, persistió, aunque también declinó, la desigualdad de acceso al sistema: 59.3% de los niños y jóvenes estaba fuera de la escuela, brecha que, aunque muy alta, fue 10 puntos menor que la observada 12 años antes. Pero aun entre los que accedían al sistema persistía una importante desigualdad relativa a la probabilidad de acreditar los distintos niveles:

[De] cada 109 alumnos que iniciaron su educación primaria en 1959, 22.6 terminaron el sexto grado; 11.6 empezaron la secundaria y 8.5 la terminaron; 4.3 iniciaron la preparatoria y 3.9 la terminaron y 3.5 empezaron alguna carrera universitaria (Muñoz Izquierdo, 1973: 24).

Felipe Martínez Rizo (1992, 2002), con base en los Censos de Población de 1990 y de 2000, computó índices de Gini por entidad federativa para la variable “años de escolaridad” de las personas con 15 años y más de edad. Para el presente estudio interesan tres hallazgos significativos. El primero fue

la evidencia de largo plazo sobre la *reducción* en la concentración de la escolaridad. México pasó de tener en 1963 una concentración educativa mayor que la concentración del ingreso, a una notoriamente menor en el año 2000 (Martínez Rizo, 2002: cuadros 3 y 6). El segundo hallazgo fue la *inercia*: las entidades con menor desigualdad en 1970 y en 2000 siguen siendo las mismas (Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Baja California Sur); lo mismo sucede con las tres entidades con peores niveles: Guerrero, Oaxaca y Chiapas. El tercer hallazgo fue la fuerte *divergencia* de logros. En Querétaro, Estado de México, Hidalgo, Guerrero y Guanajuato, el índice de Gini se redujo por lo menos 25 centésimos, mientras que fue de apenas 13 centésimos en Nuevo León, Distrito Federal o Chihuahua.

Fernández y Blanco (2004) analizaron la evolución del “efecto escuela” en sexto de primaria entre los años 1998 y 2003, y hallaron un comportamiento *divergente* entre el aprendizaje de matemáticas y el de español. Mientras que en el primer caso la *diferenciación escolar* mostró una curva en “U”, en español tuvo un comportamiento errático (cuadro 7.2). Ambas curvas se mantuvieron una vez que se controla el entorno sociocultural de las escuelas. Este comportamiento errático no hace plausible una hipótesis que sostenga efectos sistemáticos de las políticas sobre los aprendizajes, al menos para ese periodo.

Fernández Bujanda (2007) analizó si México, luego de la descentralización de 1992, alcanzó mayores logros escolares, comparando las entidades federativas que tenían experiencia anterior en la gestión de escuelas (por ejemplo, sistema educativo estatal) con aquellas que no la tenían. Utilizó como fuente de información las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 1984, 1992 y 2000, y como variables dependientes la acreditación en primaria y en secundaria observada en los grupos de 12 a 15 años y de 15 a 18 años, respectivamente. El autor concluyó que *no había diferencias significativas entre las entidades* con y sin experiencia previa a 1992. Los gobiernos regionales no tuvieron un mejor desempeño en términos educacionales que el que tuvo el gobierno central antes de la descentralización, ni pusieron en marcha mecanismos eficaces para una adecuación y contextualización de la oferta educativa (Fernández, 2007: 41-42).

Álvarez, Moreno y Patrinos (2007) investigaron los efectos en los aprendizajes que podían identificarse al considerar variaciones en cinco dimensiones de los sistemas educativos de las entidades: la evaluación, la descentralización administrativa (a regiones, municipios o distritos), la descentralización pedagógica, la influencia del sindicato y el nivel de conflictividad entre el

gobierno y los maestros. El análisis con la muestra nacional en PISA 2003 mostró que las cinco variables institucionales marcaban diferencias en los resultados, controlando un largo conjunto de variables sociofamiliares. Las dos formas de descentralización intraestatal tienen efectos importantes (aunque modestos: 3 puntos en la escala de 500), la influencia de los sindicatos afecta significativa aunque negativamente el desempeño estudiantil (5 puntos), un bajo nivel de conflictos beneficia el desempeño (5 puntos), y confirmó la importancia del uso continuado de evaluaciones, no sólo las elaboradas en todo el país, sino también aquéllas en el ámbito estatal con el doble propósito de retroalimentar a las escuelas y diseñar políticas (15 puntos adicionales). Este trabajo, por tanto, muestra que sí existen mecanismos de diferenciación eficaces en las entidades, una conclusión contraria a la de Fernández Bujanda (2007).

Conclusiones contrarias aportó el estudio de Galiani *et al.* (2005) sobre Argentina. El subtítulo es elocuente al respecto: “*Helping the Good Get Better but Leaving the Poor Behind*”. Estos autores construyeron pseudopaneles con las muestras de las evaluaciones de aprendizaje aplicadas a los estudiantes de 5° de educación media entre 1994 (último año del proceso de transferencia de las escuelas de la nación a las provincias) y 1999. En este lapso, los estudiantes pudieron haber estado expuestos entre uno (en 1994) a cinco (en 1999) años a una administración descentralizada. Sus hallazgos hacen razonables las tesis más críticas:

Encontramos consistentemente que sólo las escuelas con tratamiento en las provincias fuertes administrativamente y en las municipalidades no pobres, incrementaron su desempeño en el tiempo como resultado de la descentralización. Todas las ganancias desaparecen cuando la escuela está en un área pobre o está en una provincia con una débil administración. Finalmente, las escuelas en las provincias débiles o en municipalidades pobres disminuyen su desempeño luego de la descentralización. ... En consecuencia, existe un *trade-off* entre la eficiencia y la equidad asociada a la descentralización. A pesar de que “traer las decisiones más cerca de la gente” puede ser una medida óptima, las ventajas de la descentralización se diluyen cuando las provincias están débilmente administradas y las personas son extremadamente pobres (Galiani *et al.*, 2005: 25, traducción propia).

La evidencia sobre Progreso/Oportunidades no resulta más concluyente que la expuesta sobre la de descentralización, a pesar que P/O ha sido

extensa y rigurosamente evaluado tanto por expertos nacionales como extranjeros entre 1997 y 2006. Hay evidencia positiva sobre la acumulación de capital humano entre los beneficiarios. Parker (2003: 5), por ejemplo, señaló que existía evidencia sobre un significativo e importante incremento en la matrícula de las secundarias rurales, aunque los efectos en el medio urbano eran mucho más modestos. También P/O contribuyó a reducir la repetición en primaria.

Sin embargo, es contradictoria la evidencia sobre los efectos del programa en el mediano plazo (cinco años). Behrman *et al.* (2007) compararon tres cohortes etarias (9-10 años, 11-12 años y 13-15 años) de estudiantes *rurales* incluidos desde 1997, con estudiantes rurales no incluidos en el Programa en 2003. Por un lado, los autores reportaron que, en promedio, sólo los beneficiarios más jóvenes atendidos por P/O (9 a 10 años, equivalente a tercer grado de primaria) incrementaron significativamente la asistencia regular a la escuela y el tiempo de permanencia en el sistema, en al menos el equivalente a un grado adicional para los varones y en algo menos para las niñas (0.8 grados) (Behrman *et al.*, 2007: 15). Por otro lado, el análisis de las diferencias entre los grupos de tratamiento y control en las pruebas de Woodcok-Johnson (en matemáticas, lectura y escritura) *no mostró significación estadística*. Los autores señalan que, si bien este hallazgo parece contundente, la falta de una línea de base en materia de aprendizajes podría llegar a invalidar conclusiones más tajantes que se pudieran realizar.

Finalmente, Muñoz Izquierdo (2005) revisó los efectos que podrían haber tenido los programas compensatorios de la SEP<sup>8</sup> y ProgresA/Oportunidades en la desigualdad educativa durante el periodo 1991-2002. Conviene resaltar tres hallazgos. El primero es que se observa un mejoramiento de los aprendizajes, en 3° y 6° de primaria, tanto para el conjunto del sistema como para las escuelas ubicadas en las entidades que implantaron el PARE. En segundo lugar, la mejora no es sistemática ni suficiente. La magnitud del mejoramiento difiere según se trate de las escuelas rurales, indígenas o de los cursos comunitarios; también de los años analizados. Tampoco fue suficiente

<sup>8</sup> Durante los años noventa éstos fueron: el PARE (Programa para el Abatimiento del Rezago Escolar, implementado entre 1992 y 1997), el PAREB (Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica, 1994-2001), el PRODEI (Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial, 1993-1997) y el PIARE (Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, 1995-2001). En 2002 se fusionan los dos últimos en el PAREIB (Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica). Véase Conafe, 2006.

porque los alumnos no mejoraron tanto como para hacer retroceder la tasa de repetición al mismo nivel (cuando menos) que la observada en escolares no beneficiarios del programa. Sin embargo, su tercer hallazgo es más relevante para el presente trabajo. Al discriminar la evolución de las escuelas 1998-2002 según los grados de marginación de municipios:

[El] análisis reveló una clara tendencia hacia la disminución de las desviaciones estándar; ya que en la mayoría de las 30 comparaciones realizadas, los signos de las diferencias entre dichas desviaciones son negativos. Sin embargo —y creemos que esto es particularmente importante— en las comparaciones que se refieren a municipios que tienen *altos grados* de marginalidad ocurrió *lo contrario*; lo que implica que sólo en ellos aumentó la desigualdad entre los rendimientos obtenidos en diferentes fechas, en lugar de haber disminuido (Muñoz Izquierdo, 2005: 23; cursivas propias).

#### HIPÓTESIS RIVALES

Ahora bien, ¿es posible explicar las tendencias observadas sin apelar a los efectos de las dos políticas sociales estudiadas? ¿Se cuenta con otras hipótesis que expliquen mejor la evolución observada? Aquí exploramos tres hipótesis rivales: el “efecto desgranamiento de la generación”, el “efecto de larga duración” y el “efecto macrosocial” del movimiento de la distribución del ingreso.

Una primera explicación alternativa sobre la desigualdad propondría que es efecto del “desgranamiento” de una generación, a medida en que avanza en el sistema educativo. La repetición y la desafiliación institucional reducirían *selectivamente* la población de estudiantes conforme se pasa de 4° grado de primaria a primer grado de media superior. Si sólo quedan los académicamente más aptos, originarios de hogares de clases media y alta, sería razonable esperar una *reducción* de la desigualdad (disminuyendo la concentración y la segmentación social). Sin embargo, hay elementos para descartar esta hipótesis al considerar la existencia de incrementos en las distintas series que hay que explicar, incluso si se acepta que la escuela mexicana (primaria y secundaria) ha mejorado año con año la retención de los estudiantes más pobres. Otra forma de verlo es considerando si éste se produjo o no en aquellas generaciones evaluadas *más de una vez* en el transcurso de la escolarización. La generación de 4° de pri-



maria de TIMSS 2000 fue evaluada al llegar a 6° de primaria por EN (al inicio y al final del ciclo 2001-2002) y en 2006 por PISA. La generación de EN del ciclo 1998-1999 la evaluó PISA en 2003.<sup>9</sup> En éstos, el comportamiento de los Gini no es totalmente consistente con esta hipótesis rival, como se muestra en el cuadro 7.1. En consecuencia, es razonable pensar que estos movimientos responden a factores que no tienen que ver con procesos ocurridos *dentro* de una generación, sino con procesos que afectan a *varias* generaciones.

En segundo lugar, con base en el trabajo de Martínez Rizo (2002), podría sostenerse que la reducción observada en el aprendizaje es consistente con una tendencia de larga duración a la reducción de la desigualdad, que tiene su origen en un en el proceso de acumulación de capital humano en la sociedad y no en políticas innovadoras (o al menos, principalmente). Sin embargo, de acuerdo con este mismo autor, *esta reducción en la distribución fue menor en la década de los noventa* y no afectó la posición relativa de las entidades. A pesar de que no hay disponibles datos similares para el periodo 2000-2005, la mera obtención de un patrón diferente al observado con la desigualdad de aprendizajes descartaría esta hipótesis rival. Por otra parte, los datos de Martínez Rizzo fueron calculados para el ámbito estatal, en cambio los presentados aquí son *individuales*.

La tercera hipótesis rival sostendría que los movimientos en la desigualdad educativa resultan de los movimientos observados en la desigualdad social, en general, y en el ingreso, en particular. Para analizar las implicancias de esta afirmación consideramos las series de Gini computadas sobre el ingreso para un periodo semejante. El cuadro 7.4 presenta series computadas por Cortés (en este volumen), Esquivel (2008) y por Székely (2005). Más allá de la diferencia de métodos, se aprecia una alternancia de incrementos y reducciones de distintas magnitudes en el periodo 1994-2006. El coeficiente de Gini experimentó una disminución acentuada en 1996 y en 2002 y una reducción moderada en 2000. En 1994, 1998 y 2004 se observan incrementos en la desigualdad. El periodo final entre 2005 y 2006 informa de una nueva inflexión, aunque de magnitud muy leve. Puesto en términos de tendencias, la desigualdad en la distribución del ingreso en 2006 es menor que la observada a principios de los años noventa.

<sup>9</sup> De las ocho generaciones evaluadas, cinco lo fueron una única vez: los estudiantes evaluados por TIMSS en el ciclo 1994-1995 (3° y 4°); los estudiantes de EN 2003-2004 y los estudiantes de 15 años en el ciclo 2000 de PISA.

**Cuadro 7.4.** Evolución en la desigualdad social medida como concentración del ingreso

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
Gini <sup>a</sup>	0.483	0.488	0.470	0.488	0.493	0.466	0.474	0.471	0.459
Esquivel <sup>b</sup>	0.550	0.560	0.540	0.550	0.540	0.510	0.510	0.520	0.510
Székely <sup>c</sup>	0.475	0.477	0.454	0.476	0.481	0.454	0.460	0.458	

Fuentes: <sup>a</sup> Cortés, en este volumen: figura 2.4, p. 75; <sup>b</sup> Esquivel, 2008; <sup>c</sup> Székely, 2005: cuadro 2.

En principio, hay comportamientos divergentes. La serie relativamente estable del ingreso no parecería tener un paralelo fuerte con la reducción observada en la desigualdad educativa hasta el periodo 1995-2002; tampoco para el intervalo 2002-2006 (donde se reduce la serie) y, por tanto, no sería razonable sostener que las primeras explican a las segundas, aun aceptando efectos rezagados.

En síntesis, por un lado, las tendencias identificadas en la desigualdad educativa son consistentes con las hipótesis derivadas de las pretensiones de las dos políticas examinadas y, por otro, no parecerían explicarse claramente por un efecto generacional, ni por un efecto de larga duración del sistema ni por una disminución de la desigualdad social en general (con las salvedades ya anotadas).

## CONCLUSIONES

La descentralización educativa y la red de protección social construida alrededor de Progresá/Oportunidades son dos pilares de la nueva matriz social mexicana, que al examinarlas desde el punto de vista de las distintas dimensiones de la desigualdad de aprendizajes, sólo han tenido efectos parciales y transitorios. En el caso de que se aceptara la hipótesis de que los efectos medidos son atribuibles, sólo se alcanzó a disminuir la *concentración* de los aprendizajes. Paradójicamente, durante el decenio examinado *también* se redujo la segmentación académica entre escuelas y se *incrementó* la segmentación social, dos resultados implícitamente contradictorios con los objetivos de las políticas en la medida en que refuerzan tendencias de larga duración respecto de la ubicación de las clases sociales en el espacio geográfico (dentro y entre las localidades). Los efectos fueron *transitorios*, ya que entre 2004 y 2006 las medidas de desigual-

dad tienen los mismos valores que al inicio del decenio analizado. Más aún, esto se observó cuando era esperable una sinergia virtuosa entre las dos políticas.

Desde un punto de vista más general, este análisis también permite arrojar una duda razonable sobre la pretensión más general de equidad de estas políticas: alterar la (desigual) distribución del bienestar actual mediante incrementos intergeneracionales del capital humano. Una hipótesis plausible por estudiar es que los incentivos a las familias por el lado de la oferta o la demanda son *temporalmente* insuficientes, porque pierde de vista el carácter heredado de las desigualdades de partida; esto es, desigualdades generadas históricamente y condensadas en posiciones estructurales (de clase, género y étnicas). Una segunda hipótesis de la insuficiencia se debe a la ausencia de políticas dirigidas a reducir la segmentación socioespacial, carencia paradójica en programas que usaron información geográfica para focalizar sus acciones. La cuestión que aquí se ha mostrado es que el peso mayor en las desigualdades radica en diferencias *espaciales* que se deberían revertir tomando esas localidades y colonias como objeto de la política. ¿Qué sucedería con la segmentación social al cabo de cinco años de acciones redistributivas de bienes públicos, como el transporte, la salubridad, los espacios de ocio y la seguridad? Una tercera hipótesis apunta a la insuficiencia de las políticas de fortalecimiento de las escuelas públicas, tanto en su organización como en su equipamiento. Son pocos los estudios acerca de los efectos en la desigualdad del Programa Escuelas de Calidad (PEC) o del Programa Nacional de Lectura (ambos 2001-2006), la Enciclomedia y el Programa Nacional de Actualización Docente (PNAD). Incluso tal vez sea prematuro abrir juicio sobre tales efectos. Sin embargo, en una racionalidad ampliada es claro que la política educativa debe crear incentivos positivos para volver a atraer a las clases media y media alta a la escuela pública de su colonia, para favorecer el policlasicismo y reducir así la segmentación social. Cualquiera de las tres hipótesis vuelve a marcar temas pendientes y urgentes en la investigación sociológica: ya han pasado 20 años desde que se inauguró el nuevo modelo económico y social (Cortés, 2000), sin embargo, sus instituciones siguen conviviendo con las fundadas durante la época del “universalismo estratificado” de los años treinta y cuarenta, pero la desigualdad social parece seguir inmune a los impresionantes esfuerzos que México ha hecho por revertirla.

## REFERENCIAS

- Adams, R., y E. González, 1996. The TIMSS test design, en Martin y Kelly (eds.), pp. 3-26.
- Álvarez, J., V. García Moreno y H. Patrinos, 2007. *Institutional effects as determinants of learning outcomes*. Washington, D.C., Human Development Network-Banco Mundial.
- Arnaut, A., 1998. *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*. México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arnaut, A., 2002. *Administración pública descentralizada en México, 1992-2002*. México, El Colegio de México.
- Backoff, E., y G. Solano, 2003. *Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS). Resultados de México en 1995 y 2000*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Berhman, J., S. Parker y P. Todd, 2007. Do school subsidy programs generate lasting benefits? A five year follow up of *Oportunidades* participants. Pennsylvania, University of Pennsylvania (mimeo).
- Blanco, E., 2008. Factores asociados al aprendizaje en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* 6 (1): 58-84 <[www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol6n1/](http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol6n1/)>.
- Cohen, E., y R. Franco, 2006. *Transferencias con responsabilidad*. México, Secretaría de Desarrollo Social-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Conafe, 2006. Historia de los programas compensatorios. México <<http://sftp.conafe.edu.mx/UPC/historiaUPC.html>>.
- Conapo, 2002. *Índices de marginación 2000*. México, Consejo Nacional de Población.
- Cortés, F., 2000. *Procesos sociales y desigualdad económica en México*. México, Siglo XXI.
- Cortés, F., y R.M. Rubalcava, 1991. *Técnicas estadísticas para el análisis de la desigualdad social*. México, El Colegio de México.
- de la Torre García, R. (ed.), 2005. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- DGE, 2002. *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal. 30 años de medición del logro educativo*. México, Dirección General de Evaluación. [Una versión abreviada se incluyó en: varios autores, 2002. *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. México, Porrúa, pp. 293-304.]
- Dubet, F., y M. Duru-Bellat, 2007. What makes for fair schooling?, en Teese, Lamb y Duru-Bellat (eds.).
- Esquivel, G., 2008. *The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA*. Nueva York, Research for Public Policy.

- Fernández Aguerre, T., y E. Blanco, 2004. ¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en América Latina, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* 2: 1-27 <[www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/](http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/)>.
- Fernández Bujanda, L., 2007. The effects of decentralization on Mexican educational achievement. Ponencia presentada en la conferencia sobre Calidad de la Educación en América Latina y el Caribe. México, Universidad Iberoamericana.
- Foy, P., K. Rust y A. Schleicher, 1996. Sample design, en Martin y Kelly (eds.), pp. 4-15.
- Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrodsy, 2005. *School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind*. Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa.
- Gropello, E. di, 2004. *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa.
- Hevia Rivas, R., 1992. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura-Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación.
- Hirshman, A., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Levy, S., y E. Rodríguez, 2005. Crisis económica, transición política y reforma a la política de combate a la pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México (mimeo).
- Martin, M., y D. Kelly (eds.), 1996. *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) Technical Report, vol. I. Design and Development*. Chestnut Hill, Boston College.
- Martínez Rizo, F., 1992. La desigualdad educativa en México, 1970-1990, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XXII (2): 59-120.
- Martínez Rizo, F., 2002. Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7 (16): 415-443.
- Muñoz Izquierdo, C., 1973. Análisis del papel de la educación formal en la transmisión intergeneracional de las desigualdades sociales: el caso de México, 1958-1970, *Revista del Centro de Estudios Educativos* III (3): 11-46.
- Muñoz Izquierdo, C., 2005. Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 3 (2): 16-32.
- OCDE-PISA, 2004a. *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.

- OCDE-PISA, 2004b. *Technical Report PISA 2003*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.
- OCDE-PISA, 2007. *Scientific Competencies for the World of Tomorrow*, vol 1, *Analysis. 2 Data*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.
- Pardo, M.C., 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México.
- Parker, S., 2003. *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Raudenbush, S., y A. Bryk, 2002. *Hierarchical Linear Models*, 2ª ed. Thousand Oaks, Sage.
- Shadish, W., T. Cook y D. Campbell, 2001. *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston, Houghton Mifflin.
- Shavit, Y., M. Yaish y E. Bar-Haim, 2007. The persistence of persistent inequality, en Sherer, Pollak, Otte y Gangl (eds.).
- Sherer, S., R. Pollak, G. Otte y M. Gangl (eds.), *From Origin to Destination. Trends and Mechanisms in Social Stratification Research*. Frankfurt, Campus Verlag.
- Székely, M., 2005. *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Teese, R., S. Lamb, S. y M. Duru-Bellat (eds.), 2007. *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*, vol. 3. Dordrecht, Springer.
- Willms, D., y T. Smith, 2007. A manual for conducting analysis with data from TIMSS y PISA. Report prepared for the UNESCO Institute for Statistics <[www.unb.ca/crisp/pdf/Manual\\_TIMSS\\_PISA2005\\_0503.pdf](http://www.unb.ca/crisp/pdf/Manual_TIMSS_PISA2005_0503.pdf)>.
- Winkler, D., e I. Gershberg, 2000. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa.
- Woessmann, L., y P. Peterson (eds.), 2007. *Schools and the Equal Opportunity Problem*. Cambridge, The MIT Press.

8  
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR:  
CAMINOS, VEREDAS, BARRANCOS Y VÍAS RÁPIDAS

*Manuel Gil Antón\**

CONTENIDO

Introducción	264
La mirada tradicional y sus límites iniciales	265
Falta de precisión en lo que se mide, 266; La variación demográfica, 269; De brechas a barrancos: las distancias crecen, 270	
La teoría de la cubeta y la diferencia entre acceder a un pupitre o al conocimiento	272
Variaciones en los sistemas de flujo, 272; La relación con el factor de contraste: el grupo de edad, 274; ¿Tener un pupitre, estar en la lista o acceso al saber?, 275	
Tres Méxicos, tres	278
Comenzar por el final: tasas de cobertura, 278	
Las condiciones de contorno	290
Chiapas, 290; Zacatecas, 294; Nuevo León, 297; Límites del nivel de observación estatal, 299	
Saldo provisional: dilemas, retos y perspectivas	303
Referencias	306

---

\* Profesor del Departamento de Sociología de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Fue profesor-investigador visitante (2008-2009) en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, durante un año sabático. Este trabajo fue elaborado en ese periodo: <maga@correo.azc.uam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

En el cambio de siglo y milenio, México experimentó por primera vez la alternancia en el Poder Ejecutivo, la esperanza de que todo cambiaría por ello (seguido por el desencanto inevitable) y, seis años después, vivió una elección con vendavales que cimbraron su muy joven andamiaje democrático; a partir de 2006 amanece cada día con cifras de muertos resultado de una guerra, y desde el año 2008 ve venir las consecuencias de un desbarajuste en la economía mundial que se percibió menor pero que, al momento de escribir este trabajo (marzo-abril de 2009), los que saben del futuro oscilan en predecir si el meteoro producirá pulmonía o barrerá al país como un tsunami. Al parecer la promesa de abundantes empleos, como expectativa sólida, se desvanecerá en el aire. De todo esto el lector ya sabrá su desenlace. Ahora no. Predecir, dice la antigua sentencia, es muy difícil... sobre todo si se trata del futuro. En este contexto, sólo delineado, ¿qué ha ocurrido con el acceso a la educación superior?

El argumento central que se expone en este estudio es propio de escenarios donde la desigualdad social, reflejada en este caso en las incomparables condiciones de posibilidad que se presentan entre estados de la República para incluir a sus jóvenes en el disfrute del bien público que implica estar en contacto con el conocimiento avanzado, ha sido creciente. Como si fuese hilo conductor invariable, o más bien plaga, la desigualdad toca cualquier tema. Basta comenzar un estudio sobre determinado proceso social, cualquiera que sea, para que las grietas que fragmentan al país aparezcan y precisen ser parte crucial en toda estructura analítica que pretenda dar cuenta y comprender lo que (nos) sucede.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A lo largo de 2007 y 2008, un grupo de investigadores, con el auspicio de la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), desarrolló un proyecto de investigación sobre la cobertura de la educación superior en México. Resultado de este proceso, se publicó en marzo de 2009 el libro *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. Sus autores son Javier Mendoza, Roberto Rodríguez, María Jesús Pérez García y quien esto escribe, con el apoyo imprescindible de Pascual Ogarrio y Esteban Paz, investigadores asistentes. La información que en este capítulo se maneja procede de este trabajo, salvo excepciones menores. La selección de la misma siempre referirá a ese libro o a sus fuentes originales, pero tanto de la elección de datos, del modo de tratarlos, así como de los argumentos en torno a la desigualdad que se exponen en este capítulo soy el responsable. Eso no impide que, de nuevo, reitero a mis colegas la gratitud y aprecio por trabajar y aprender con ellos. Sin esa oportunidad compartida no sería posible esta contribución.



## LA MIRADA TRADICIONAL Y SUS LÍMITES INICIALES

En el nivel de observación nacional, la tasa bruta de escolarización universitaria (TBEU), a la que por convención se le conoce también como tasa bruta de cobertura (TBC),<sup>2</sup> ha crecido de manera notable:<sup>3</sup> de 17.1 a 24.1% entre los ciclos escolares 1997/1998 y 2006/2007.<sup>4</sup> En números absolutos significó que la matrícula nacional del nivel se incrementó de 1 620 335 a 2 365 637. La tasa global de variación en el numerador de la TBEU fue de 46%, es decir, en el ciclo 06/07 había 46% más estudiantes en este nivel que en 97/98, mientras que el denominador (conformado por el grupo de edad de 19 a 23 años, con el que se compara la matrícula) varió sólo 3%, al pasar, en números cerrados, de 9.5 millones a 9.8. La evolución de las dos poblaciones a lo largo del tiempo se muestra en la gráfica 8.1.<sup>5</sup>

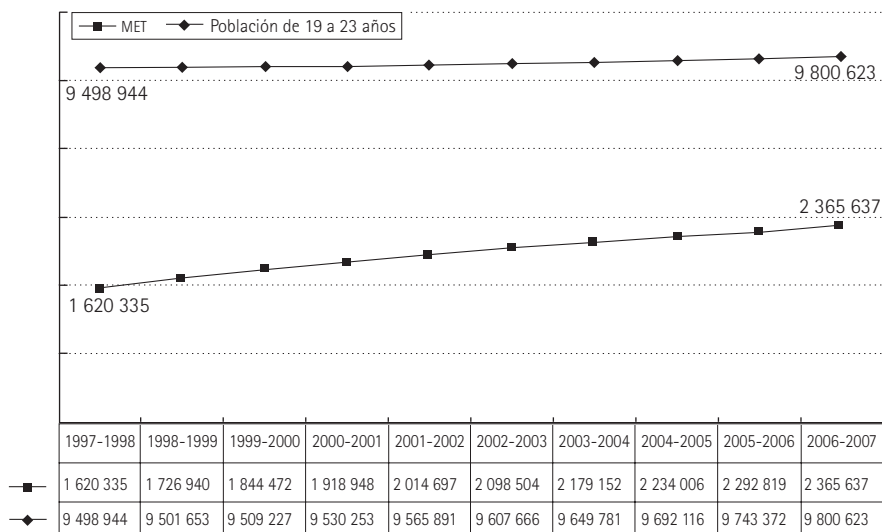
En 10 años, la matrícula nacional del nivel terciario o educación superior (excepto posgrado) contó con 745 000 integrantes más. Este incremento, que implica, como media anual, casi 75 000 estudiantes adicionales, no es menor, aunque pueda ser insuficiente cuando se compara con el de otros países de similares condiciones de desarrollo, hoy llamados “países emergentes” o “de ingresos medios”. Tanto el incremento notable como el retraso en la comparación con otros países son ciertos. Luces y sombras. Y no hay

<sup>2</sup> Tanto si se habla de la TBEU o la TBC, se refieren a la tasa de cobertura en el nivel superior equivalente a la licenciatura universitaria y tecnológica (véase nota 5), que no sólo es universitaria.

<sup>3</sup> La TBEU se define como el porcentaje de estudiantes de licenciatura universitaria y tecnológica, educación normal y técnico superior universitario (TSU), en la modalidad escolarizada, en relación con la población entre 19 y 23 años.

<sup>4</sup> En adelante, para facilitar la lectura y como la información oficial no existe por año civil, sino por ciclos escolares, serán anotados los ciclos, en el cuerpo del texto (no en los cuadros o gráficas) usando las dos últimas cifras: 97/98, 06/07, etcétera.

<sup>5</sup> Es importante hacer una aclaración con respecto al uso del término nivel. El sistema educativo de México está compuesto por tres tipos educativos (educación básica, media superior y superior), que se dividen a su vez en niveles y, dentro de éstos, en servicios. En rigor, licenciatura es un nivel, TSU otro y posgrado otro, mientras que educación normal, licenciatura universitaria y licenciatura tecnológica son servicios proporcionados por el nivel de licenciatura (de igual modo, especialidad, maestría y doctorado son los servicios del nivel de posgrado). Por tanto, en sentido estricto habría que utilizar el término niveles (en plural) para hacer referencia a TSU y licenciatura, y servicio, en singular, para aludir a las clasificaciones ya señaladas al interior de cada uno de dichos niveles. Sin embargo, dado el uso generalizado del término nivel (en singular) para englobar TSU, licenciatura y sus respectivos servicios, a lo largo de este texto será utilizado en este sentido (SEF, 2007a: 8).



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 31.

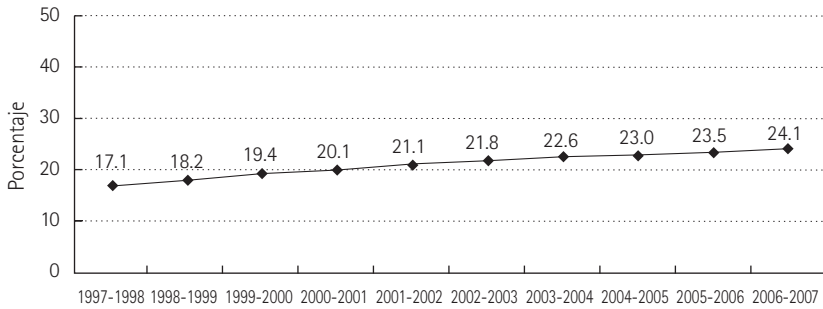
**Gráfica 8.1.** Evolución de la matrícula escolarizada total y del grupo de edad 19 a 23 años en México.

que dejar de lado que en todas la entidades de la República la TBEU aumentó si bien, como veremos, de manera variable.

Sin embargo, la falta de precisión en lo que se enuncia, la ausencia de atención a la dinámica del proceso en lapsos considerables y el dejar de lado el contraste entre los valores del conjunto y las entidades a lo largo del tiempo, son tres dimensiones en las que no suelen parar mientes las autoridades (más preocupadas por dar cuenta de datos crecientes), ni han sido materia de análisis crítico por parte de los estudiosos del tema, aunque es parte de su trabajo. Al enfrentarlas, el optimismo superficial que se desprende de los datos más gruesos se atempera e indican, de manera clara, senderos para observar la desigualdad.

### *Falta de precisión en lo que se mide*

La precisión se ubica en el terreno de la medición: resulta necesario corregir las inferencias que se hacen con base en el indicador de la tasa bruta. Este aspecto de orden teórico y metodológico —pues estos elementos sub-



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 31.

**Gráfica 8.2.** Evolución de la tasa bruta de cobertura (escolarización universitaria).

yacen a toda medición— suele no ser tomado en cuenta, aun cuando es imprescindible para comprender el tema. La TBEU se construye anotando en el numerador la matrícula y en el denominador la población entre 19 y 23 años, por lo que equivale al cociente de esta fracción, expresado en porcentajes. El actual gobierno federal se ha propuesto llevarlo del 24.1% actual a 30% por lo menos para que, se afirma, “3 de cada 10 jóvenes mexicanos, entre 19 y 23 años, asistan a la educación superior en el 2012”.<sup>6</sup> Ahí reside la interpretación defectuosa del indicador de la tasa bruta, o bien, un error que no conviene, políticamente, aclarar.

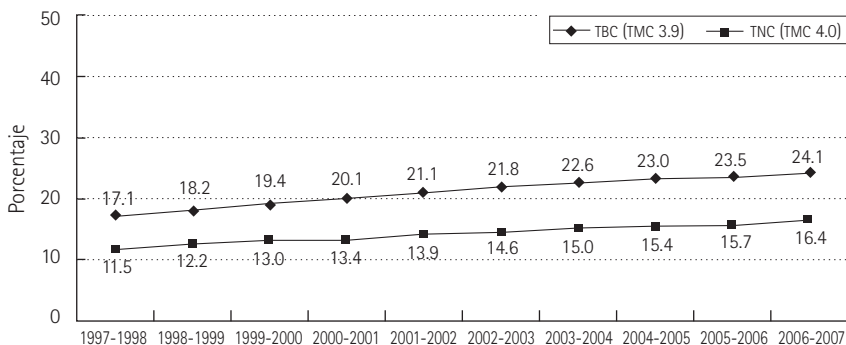
Una cosa es que la matrícula total (numerador) *represente*, al ser comparada con la población expuesta al fenómeno (denominador), 24.1%, y que la meta mínima sexenal sea elevar esta relación a 30%; otra cosa es, como se enuncia y anuncia sistemáticamente, que hoy casi una cuarta parte de los jóvenes, y en 2012 cerca de un tercio, acudan de manera efectiva a una institución de educación superior. Y son *cosas* distintas porque en el primer caso se compara la matrícula, con independencia de su edad (y hay, como es lógico, estudiantes menores de 19 años y mayores de 23), con el grupo de la población comprendido entre los 19 y los 23 años. En la gráfica 8.2 se representa la evolución de este indicador en México.

Si restringimos la matrícula (o población del numerador) a ese mismo grupo etario, obtenemos la tasa neta de cobertura (TNC), la cual indica,

<sup>6</sup> Véase SEP, 2007b: 17, “Objetivo 2, Cobertura Educativa”. Es necesario aclarar que en el documento oficial se afirma que la tasa bruta actual es de 24.3 por ciento.

entonces sí, la cantidad de jóvenes entre 19 y 23 años que forman parte de los sobrevivientes del abandono de los estudios anteriores y del desastre educativo en los ciclos previos. La TNC pasó, durante el periodo 97/98 a 06/07, de 11.5 a 16.4%. Para hablar con precisión, según la última información analizada (al momento de escribir estas páginas), en el ciclo 06/07 aproximadamente 16 de cada 100 jóvenes entre 19 y 23 años estaban matriculados en una institución de educación superior (IES). Si se realiza una inferencia válida, no son 25 (de cada 100) en 06/07 ni es la meta que sean 30 (de cada 100 jóvenes entre 19 y 23 años) al término del sexenio; son y serán menos, y es menester entender el problema en su real magnitud si se decide enfrentar los retos educativos que se presentan. En términos absolutos, los valores de las poblaciones estudiantiles incluidas en el cálculo de la TBEU y de la TNC para el ciclo escolar 06/07 son de 2 365 637 y 1 607 200, respectivamente; esto es, la segunda registra 758 437 estudiantes menos que la primera (o es 32% menor). El comportamiento de este indicador se observa en la gráfica 8.3, en la que hemos vuelto a incluir la TBEU para apreciar mejor la brecha entre ambos indicadores.

Hacer la distinción entre tasa bruta y tasa neta es fundamental en un análisis orientado al estudio de la desigualdad en el acceso a la educación superior por parte de los jóvenes de México. Hay que reconocer que la TBEU se usa en las comparaciones internacionales, tanto por los responsables de los sistemas educativos como por parte de quienes estudian la educación superior, y se enuncia como equivalente a la proporción de jó-



Fuente: Gil *et al.*, 2009.

**Gráfica 8.3.** Evolución de las tasas bruta y neta de cobertura (escolarización universitaria).

venes inscritos en el nivel superior. Es una convención<sup>7</sup> y, en países con tasas de retención mucho mayores en los niveles previos y transición generalizada al nivel superior en edades típicas, la TBEU puede ser muy parecida a la tasa neta, o al menos no tan contrastante como la de México: la distancia entre una tasa bruta de 24.1% y una tasa neta de 16.4% es de 7.7 puntos. Si suponemos esta diferencia constante en el tiempo, cuando se logre, si es así, la meta propuesta de una tasa bruta de 30%, la tasa neta sería de 22.3%. Es una brecha considerable entre ambas tasas. No irían a las IES tres de cada 10 jóvenes entre 19 y 23 años. El dato correcto sería equivalente a un poco más de dos de cada 10. ¿Y si aumentase la distancia? No es improbable.

### *La variación demográfica*

La segunda dimensión que atempera el optimismo que proviene de la simple comparación de las cifras sin contexto implica no perder de vista que, comparada la TBEU de 1960 (estimada en una cifra muy cercana a 3%) con la actual, se ha multiplicado por ocho.<sup>8</sup> Es un logro y hay que apreciarlo a pesar de las fallas en la correcta lectura del indicador. Pero no se debe olvidar, tampoco, que la dinámica de la población lleva a que, paradójicamente sólo en la superficie, en 1960 —cuando los inscritos en la universidad representaban sólo 3% del grupo de población entre 20 y 24 años (según la definición del indicador en ese momento, que incluía el mismo sesgo de comparar la matrícula con independencia de la edad con el grupo 20-24)— quedaban fuera de esta oportunidad social 2 millones de jóvenes; hoy, habiendo superado el valor de la TBEU de 1960 en más de 21 puntos, quedan fuera de esta forma de expectativa de movilidad social 7 millones y medio de jóvenes, *grosso modo*, pues ha crecido el grupo de edad de referencia.

<sup>7</sup> No por ello las convenciones en los procesos de comparaciones nacionales o internacionales han de estar exentas de consideraciones críticas; al contrario, la propia diversidad de situaciones las hace necesarias.

<sup>8</sup> La aproximación a la tasa bruta de 3% proviene de elaboraciones propias con base en datos oficiales (informes presidenciales o información de la SEP) cercanos a esa fecha, y cabe aclarar, para considerar el alcance de la comparación de ese entonces, el grupo de edad para realizar los cálculos era de 20 a 24. La cantidad de integrantes de ese grupo de edad procede también de los trabajos realizados en esa época, como refieren Gil Antón *et al.*, 1994: 23-42.

Se ha avanzado mucho, sin duda, pero la población del país, en su dinámica, modifica las formas de ver los procesos y así, es necesario reiterar, hay que entenderlo. Apreciar el avance, por supuesto, pero ubicar los retos relacionando los valores de las tasas con los referentes poblacionales y con su comportamiento a lo largo del tiempo.

### *De brechas a barrancos: las distancias crecen*

La tercera dimensión por considerar, en este inicio de la vereda que nos lleva al análisis de la falta de equidad en el acceso a la educación superior en México, consiste en no pasar por alto una comparación simple: ¿qué ha ocurrido en los últimos años con las distancias entre la media nacional y los estados?<sup>9</sup>

En los estados con altas tasas iniciales (ciclo 97/98), la década contribuyó a incrementar la distancia por encima de la media nacional —1.3 puntos en Nuevo León (de 7.9 a 9.2) y 1.5 en Sonora (de 6.9 a 8.4)—. En los estados con tasas intermedias, aunque se mantienen por debajo del promedio nacional en 06/07, decrece, y no poco, su distancia con respecto a ese parámetro (3.9 y 1.4 puntos en Hidalgo y Zacatecas, en ese orden). Y en los que estaban más lejos del promedio nacional, estos dos lustros han ampliado en su contra la distancia (2.4 y 2.6 puntos más abajo que antes en Oaxaca y Chiapas, respectivamente).

Ya las brechas con respecto al promedio nacional eran diversas y considerables en el ciclo 97/98 y, entre estados, muy agudas; a guisa de ejemplo, la distancia entre las TBEU de Chiapas (8.6%) y Nuevo León (25%) era de 16.4 puntos. El paso del tiempo, la aplicación u omisión de políticas públicas adecuadas a la diversidad y las condiciones económicas, sociales y culturales que operan como contexto en cada entidad hacen que se agudicen las diferencias entre los extremos de la distribución. La distancia al comparar Chiapas y Nuevo León se amplió en 06/07: 20.3 puntos los separaban, casi cuatro más que 10 años antes.

El hecho de una apertura de brechas, en distintos sentidos, entre las entidades que ocupaban los valores extremos hace 10 años es un indicador para el análisis de la desigualdad estatal en el proceso de inclusión en los

<sup>9</sup> Se aportan datos para los seis estados elegidos en el estudio de la cobertura mencionado en la nota 1.

**Cuadro 8.1.** Distancia entre las tasas brutas de escolarización universitaria estatales y el valor nacional, 1997/1998-2006/2007

Entidad	TBEU 97/98	TBEU nacional 97/98	Distancia en puntos porcentuales	TBEU 06/07/2009	TBEU nacional 06/07/2009	Distancia en puntos porcentuales	Comparación entre los dos momentos
Nuevo León	25.0	17.1	7.9	33.3	24.1	9.2	Incrementa brecha
Sonora	24.0	17.1	6.9	32.5	24.1	8.4	Incrementa brecha
Hidalgo	12.0	17.1	-5.1	22.9	24.1	-1.2	Decrece brecha
Zacatecas	11.8	17.1	-5.3	20.2	24.1	-3.9	Decrece brecha
Oaxaca	12.2	17.1	-4.9	16.8	24.1	-7.3	Incrementa brecha
Chiapas	8.6	17.1	-8.5	13.0	24.1	-11.1	Incrementa brecha

Fuente: elaboración propia a partir de Gil Antón *et al.*, 2009.

estudios universitarios. Como señaló Merton (1968: 55-63) para el desarrollo de la ciencia, en esta dimensión de la vida social también se presenta el *Efecto Mateo*: al que tiene más, más le será dado, mientras que al que tiene menos, lo poco que tiene le será quitado (o, al menos, mermará, lo cual reduce y complica su posibilidad de mejorar).

Luego de ofrecer información que puede anunciar un proceso de crecimiento sobreestimado si no se diferencia adecuadamente entre TBEU y TNC, que es diferencial y sensible a los movimientos poblacionales y desigual al considerarlo regionalmente, es necesario mostrar las profundas diferencias que el acceso al nivel superior presenta en el país si, por un lado, dilucidamos lo que significa el acceso a los estudios superiores en términos de inclusión social y, por el otro, variamos el nivel de análisis, como ya hicimos de manera incipiente en el caso de las brechas, y pasamos a uno que observe y compare entidades de la República. Los pasos son los siguientes:

a) Una breve reflexión en torno al valor y el significado e implicaciones sociales de la ampliación de la matrícula.

b) La comparación, con cierto detalle, de tres casos ejemplares: Chiapas, Zacatecas y Nuevo León, tanto en lo referente a sus tasas de cobertura, como en relación con factores de contexto social en que se inscriben.

c) La anotación de una serie de consideraciones sobre el significado de la desigual distribución de la educación superior como bien social y la segmentación institucional y de destinos probables que tal proceso de polarización ha conformado.

## LA TEORÍA DE LA CUBETA Y LA DIFERENCIA ENTRE ACCEDER A UN PUPITRE O AL CONOCIMIENTO

Si imaginamos que el nivel del agua en un recipiente —en este caso, una muy nacional cubeta— es análogo a la cantidad de estudiantes en los ciclos iniciales de la educación superior (TSU y licenciatura), podemos acordar que la cantidad que contiene este recipiente deriva de tres factores y de su combinación: el flujo de líquido (nuevo ingreso), la salida de agua que la peculiar cubeta tiene al fondo —controlada por una llave (egreso)— y las fisuras por las que se escapa el agua del recipiente (abandono de los estudiantes), generadas por años de ineficiencia.<sup>10</sup>

### *Variaciones en los sistemas de flujo*

La situación ideal para que suba el nivel del agua es que crezca el nuevo ingreso, aumente el egreso y se cierren las fugas: de este modo, el aumento en el nivel resulta del avance en los tres factores y la ampliación de la matrícula es, en efecto, un incremento en los lugares y en el espacio real disponible para *nuevos* estudiantes. Esta situación depende, a su vez, de un factor que es previo al —y condición del— nuevo ingreso: el egreso del nivel medio superior (demanda potencial) y su conversión en aspirantes (demanda efectiva) que al cumplir con los requisitos y obtener un espacio se transforma en nuevo ingreso. No vayamos más atrás del sistema educativo. Con estos elementos basta.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En la jerga de los investigadores en educación se emplean nociones que más bien hablan de la ignorancia y los prejuicios de quien los enuncia que de lo que pretenden denotar: se dice, en lugar de abandono de los estudios, *deserción*, término militar que se aplica a un cobarde, a un desertor al que se le puede disparar por la espalda (y en este caso, al “ingrato” que no aprovecha las oportunidades que le brinda la patria educativa). Por otro lado, si los estudiantes de posgrado en el extranjero no regresan al país presenciamos la *fuga de cerebros*, de lo que se sigue que son “fugitivos”; para serlo, hay que ser delincuente... ¿Lo son? Y además del mal gusto de la expresión *eficiencia terminal* —como si de enfermedad incurable se tratase— es inaceptable seguir llamando *carga* a la responsabilidad docente, como si fuera un fardo en la espalda, propio de un estibador, mientras que a la investigación la consideramos una forma de prestigio, dado que hablamos de ella como: desarrollo de un proyecto.

<sup>11</sup> Estos elementos se consideran suficientes para el desarrollo del argumento en este capítulo, pero no han de ser subestimados otros; entre ellos uno que distingue problemas entre oferta y demanda: el sentido común dice que para que haya más estu-



Hay casos interesantes de índole positiva con efectos inesperados: por ejemplo, que el flujo no aumente por razones de transición demográfica o bien por el logro previo de una proporción ya suficiente y constante de conversión de egreso de media superior en demanda real. Si el sistema es eficiente y cierra las fugas, además de generar más egreso, la resultante no es la intuitivamente esperada: el nivel de la cubeta será menor, a pesar de la mejoría del sistema estatal o nacional de referencia.

¿Subir a toda costa el nivel es lo que interesa? Pues hay caminos no exentos de un cruel ingenio. Confundir crecer con hincharse sería la norma. La receta es sencilla: sólo se requiere cerrar la llave del egreso y dejar constantes las fugas y el nuevo ingreso. Al obturarse la salida —por ineficacia en el proceso— el nivel subirá, tendrá más “matrícula” (como cantidad de personas inscritas), pero no más estudiantes, sino los mismos tardando mucho en salir. Otro camino, peor si se quiere, es reducir el nuevo ingreso: obturar la entrada por cupo, costos o selectividad, impedir fluidez en el egreso y no reparar las fugas, sino detener artificialmente el abandono por un tiempo o sólo como aspecto “contable”.

Una variación similar en sus efectos es abrir el flujo de entrada sin restricción alguna, no tomar en cuenta el agua en la cubeta durante un lapso, sino reducir su medición al momento del ingreso y no llevar las cuentas del abandono o la merma en el egreso: esto es, se es parte del nivel, imaginario, a pesar de ya no estar ahí como partícula de agua. ¿Parece aberrante? Se hizo y hace con bastante frecuencia, dado que la definición de estudiante y, por ende parte de la matrícula, tiene muchos bemoles: por ejemplo, una vez inscrita una persona cuenta siempre en el conjunto, o durante largos años, aunque no esté activa en clases ni inscrita en alguna materia (si ése es el criterio principal para obtener recursos fiscales, la paradójica inscripción sin actividades académicas contada como parte de los estudiantes atendidos puede prolongarse mucho).

diantes se necesitan más instituciones, de esta manera se infiere que el problema es o se reduce a *oferta* de lugares. Esto es cierto en algunos casos, pero falso en otros, y la distinción en las características del problema no suelen ser reconocidas. En varias regiones o estados del país, el problema es de *demanda* de espacios, esto es, no hay alumnos habilitados suficientes con las credenciales necesarias para ser admitidos en la educación superior. En estos casos, así sean abiertas 10 universidades más, quedarán vacías o subutilizadas. La diferencia entre situaciones derivadas de falta de oferta y de ausencia de demanda no es moneda de curso común y, sobre todo la segunda, es poco atendida en los análisis y en el diseño de políticas.

El nivel del agua, entonces, no ha de convertirse en fetiche: la cantidad de matrícula puede ser mayor por deficiencias del sistema (se hincha) o por su avance sustantivo (crece con sentido), y el decremento tiene vías de progreso (mejoría en el egreso junto a la reparación de fugas) o de regresión (obturando el ingreso y regalando la salida).

### *La relación con el factor de contraste: el grupo de edad*

Las combinaciones para que crezca el nivel del agua son muchas. Sirvan las anteriores para mostrar que la parte del numerador, la matrícula, puede crecer por diversas vías. Si para convertirse en un indicador de cobertura, esto es, de acceso a la educación superior, el nivel de la cubeta ha de ponerse en relación con la cantidad de jóvenes en edad de estudiar, aparecen situaciones, de nuevo, distintas y variables en su significado.

El crecimiento paralelo y considerable del grupo de edad y de la matrícula puede hacer que, durante un periodo considerable, la tasa de cobertura parezca “estancada”, lo cual no significa, en este caso, ausencia de crecimiento, sino un tipo de relación específica con el comportamiento del grupo etario en determinada región, estado o país.

Si la matrícula no se incrementa, pero el denominador está quieto, esto es, el grupo de edad es constante, habrá un estancamiento de la cobertura semejante al anterior pero por otras razones, incomparables. Dado el mismo supuesto del grupo de edad constante, al haber un incremento de la matrícula menor, en términos relativos, al del caso de crecimientos paralelos, la tasa de acceso subirá sin duda, a pesar de un esfuerzo relativo muy diferente. Es más, hay casos en que, si la cantidad de jóvenes en edad de estudiar decrece por cualquier razón es posible, teórica y prácticamente, un crecimiento de la cobertura —del indicador de la cobertura, más bien dicho— sin un solo espacio adicional.

Todos estos ejemplos están orientados a proponer una mirada multifactorial al comportamiento del indicador predominante para el estudio del acceso a la educación superior: la tasa de cobertura, sobre todo la TBEU. Ya vimos que si no se controla la edad de la matrícula (es decir, se incluye en el numerador a todos los matriculados, sin límite de edad), se sobreestima la cobertura con respecto al grupo de referencia; pero si se añade también a los estudiantes de posgrado (por definición, con edades no comparables a las del grupo de 19 a 23 años), o a la población inscrita en modalidades

no escolarizadas, obtenemos resultados cuantitativos impresionantes, sí, pero falsos.<sup>12</sup> Buenas noticias para informes de gestión, aunque no más allá de eso, lo cual es lamentable pues oscurece los requerimientos reales del país. Y ha sucedido muchas veces.

### *¿Tener un pupitre, estar en la lista o acceso al saber?*

El nivel del agua en el recipiente tiene sus recovecos; la relación con el grupo poblacional de referencia no está exenta de variaciones que van desde el reconocimiento cabal de los hechos, la sinceridad del reto a conseguir o la simulación del dato con fines políticos y de autopromoción. Pero aún falta una dimensión adicional que es fundamental: ¿a qué se accede?

El indicador de cobertura de la educación superior da cuenta de los resultados sociales de una determinada estrategia de crecimiento y distribución de la oferta educativa. En este sentido, el propósito de ampliar la cobertura se justifica más allá del logro de un indicador-meta programado: expresa la intención de política educativa y social que le subyace (Gil *et al.*, 2009: 17).

Ser parte simple de un número, con cualquier calidad o sin ella, es arribar a un guarismo hueco. Llegar, como “pionero”, a una institución (pública o privada) que ofrece nada más un pupitre, el nombre en las listas, escasa preparación de los profesores y menos libros en la biblioteca que los que tiene un profesor en casa no es acceder a un proceso de inclusión social, sino a la simulación.<sup>13</sup> Peor es cuando el acceso es a un letrero: “Aquí se construi-

<sup>12</sup> Muchas veces, en nuestras instituciones, un joven que, por ejemplo, estudia química en la modalidad escolarizada, asiste a clases de idiomas por medio de sistemas no presenciales. El reporte de la institución es que tiene al mismo sujeto como integrante, contando doble, de las dos poblaciones: la presencial y la que estudia a distancia. Por otra parte, las inscripciones en modalidades abiertas incrementa el numerador, pero si sólo se registran los procesos de ingreso y no su seguimiento, de manera que esa cantidad ya no corresponde con la real, el incremento es falso. Esta manera de proceder en la contabilidad no ha sido extraña durante años en el sistema. Ahora hay avances, sin duda, en la auditoría de las cifras, pero los problemas de cálculo persisten, por criterios no generalizados o no aceptados por todas las instituciones.

<sup>13</sup> Hasta 70% de los nuevos estudiantes hoy en día, según las investigaciones llevadas a cabo por De Garay, quien es el autor que ha abierto el campo para analizar a los estudiantes como actores sociales y no sólo “números”, siguen siendo los primeros de

rá la escuela”. Y mientras tanto, se usan en las tardes salones de una secundaria, con profesores contratados en condiciones de precariedad, mal pagados, con programas de estudio prediluvianos...

La desigualdad educativa de México es abrumadora y puede ser vista como la concentración aguda de los pocos incluidos en la sociedad del conocimiento, la globalización y todos esos términos en boga —que no conceptos— y las grandes masas de excluidos de los bienes derivados del saber fundado, a los que no se accede por simple incorporación a las estadísticas, sino mediante un proceso de planeación inteligente, culto, concebido como un procedimiento complejo, relacionador de múltiples aspectos, pautado y consciente de la necesidad de incorporar más valor a la estancia universitaria para los nuevos alumnos.

Esta forma de concebir el crecimiento del nivel superior es imprescindible en general pero, sobre todo, para los muchachos que provienen de clases sociales mal avitualladas de capital cultural y social, en comparación con las condiciones académicas necesarias para los hijos de las élites nacionales, tan reducidas, en las que las condiciones de acceso al saber suelen ser abundantes desde la infancia.

Para los segundos la universidad es continuación del *ethos* familiar y de las escuelas privadas previas, mientras que para los primeros la escuela es todo lo que hay y habrá. Por ello, es tan incoherente abrir espacios sin calidad y argumentar que se trata, *per se*, de inclusiones a la sociedad moderna y a sus beneficios; sobre todo cuando, a todas luces, se inauguran instituciones de educación superior en sitios y momentos en los que el más elemental análisis de factibilidad —por el lado de la demanda efectiva o la calidad de los elementos académicos con que se cuenta para ese fin— no existe y todo indica que esas “creaciones” son demagogia o resultado de compromisos políticos. Y esta manera de hacer las cosas no se modificó con “la alternancia”.<sup>14</sup>

su saga familiar en llegar a los estudios superiores (De Garay, 2001; 2006; 2005). Por ello, no heredan, sino inauguran (son pioneros) esta condición social: el rol de estudiante. En algunos casos, enmendando al autor de estas líneas, he recibido una precisión por parte de informantes en las investigaciones: “Está usted equivocado, no es el primero de la familia [...] sino del pueblo de donde somos”.

<sup>14</sup> Se escribe “la alternancia”, con comillas, pues en materia de educación en general y en el nivel superior, en particular, no hubo ningún curso alterno al previo: en el nivel básico por compromisos políticos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, en el superior, por la incapacidad o rechazo de las nuevas autoridades para hacer un saldo crítico en cuanto al rendimiento de sus políticas. En este sentido, la continuidad previa a la salida del PRI de Los Pinos ha sido la forma dominante en el sector educativo nacional.

Después de todo, ¿quién puede estar en contra de la existencia de una nueva universidad o institución de educación superior? Sólo un traidor al progreso.

A pesar de las nuevas palabras, que no conceptos (insisto), la globalización o la sociedad del conocimiento y la información descansan en el mismo sistema de aguda concentración en pocas manos de los beneficios y extrema generosidad en el reparto de los costos. Simular que se incluye en los espacios del saber a los que se adhieren sólo a las listas de asistencia y registros institucionales, no hace sino incrementar el grado de desigualdad educativa imperante y sus consecuencias en otras dimensiones sociales. Ha sido, en la historia de nuestra educación, frecuente este proceder.

En el caso en que el acceso a la educación superior suceda mediante una ampliación de la cobertura en sistemas eficaces y con calidad y pertinencia en sus condiciones académicas, que implique, en efecto, más espacios para jóvenes antes excluidos, entonces podremos ligar ese rasgo de pertenencia con un proceso de inclusión social. Se trata, pues, de un imperativo ético el que así sea, visto desde un cierto ángulo, o de una definición de política de desarrollo, de índole pragmática, desde otra perspectiva. O de ambas cosas, en distintas proporciones.

En cambio, de producirse únicamente un incremento en los números no sólo se impide la inclusión en los valores y beneficios que entraña un avance en la calidad de vida, sino que se disfraza la condición real y, al escabullir los retos, la situación de exclusión, ya de hecho muy aguda, se profundiza: no queda igual, pues al hacer uso de interpretaciones incorrectas de las cifras, o modificarlas, se añade a la exclusión una dosis de opacidad con costos intangibles, si se quiere, pero quizá más caros que otros.

Advertidos los riesgos y las posibilidades de un crecimiento real, con pertinencia y calidad —aunque no se cumplan las metas sexenales, pero se avance con firmeza— podemos pasar al análisis de tres situaciones estatales de alto contraste, con el fin de establecer algunas conjeturas en relación con las posibilidades de desarrollo de cada una de estas entidades y de realizar una comparación que permita esclarecer las dimensiones más relevantes a considerar en el estudio y, en su caso, en el diseño de programas de política pública orientados por el valor de la inclusión social que debe implicar un crecimiento responsable de la cobertura.

## TRES MÉXICOS, TRES

Expondremos, de manera sintética, la evolución en los últimos 10 años del sistema de educación superior en Chiapas, Zacatecas y Nuevo León, y lo que implicaría lograr las metas estatales normativas propuestas por el gobierno de Felipe Calderón para el primero de estos estados (al menos 20% de TBEU) y unas metas que tengan intención semejante (ampliar la cobertura) para el segundo y tercero.

Sur, centro y norte. Un país y no sólo su diversidad, aspecto enriquecedor, sino el efecto creciente de la fractura social.

*Comenzar por el final: tasas de cobertura*

La variable por comprender, a la que tenemos que responder —siguiendo la forma de preguntar que propone Max Weber: ¿por qué ha sido así y no de otra manera en los tres estados?—, es la cobertura. Empleamos tres indicadores para cada una de las entidades: el comportamiento del grupo de edad en los 10 años anteriores y su proyección al año 2013, comparando el valor de la entidad con la media nacional; la variación de sus tasas de cobertura, brutas y netas, en contraste con la evolución del indicador en el país; y lo que implicará conseguir las metas definidas.

*Chiapas*

Iniciemos las comparaciones por el estado que en todos los indicadores de contexto, como veremos, tiene las peores condiciones.

El crecimiento de la matrícula para el conjunto del periodo es, sin duda, impresionante: 71%; pero la pendiente que indica la evolución de la población de referencia no es pequeña, de manera que se puede esperar un crecimiento relativo modesto de la TBEU, a pesar del gran esfuerzo realizado por muchos actores de la entidad para tener un nivel de agua en el recipiente mucho mayor. Este comportamiento se muestra en la gráfica 8.4.

En comparación con el crecimiento global estimado para el grupo de 19 a 23 años en Chiapas, de 23.6% entre 1998 y 2013, la situación prevista en el ámbito nacional, según las estimaciones oficiales del Consejo Nacional de Población (Conapo), alcanzará 5.1%. De los tres estados que estudiamos, es

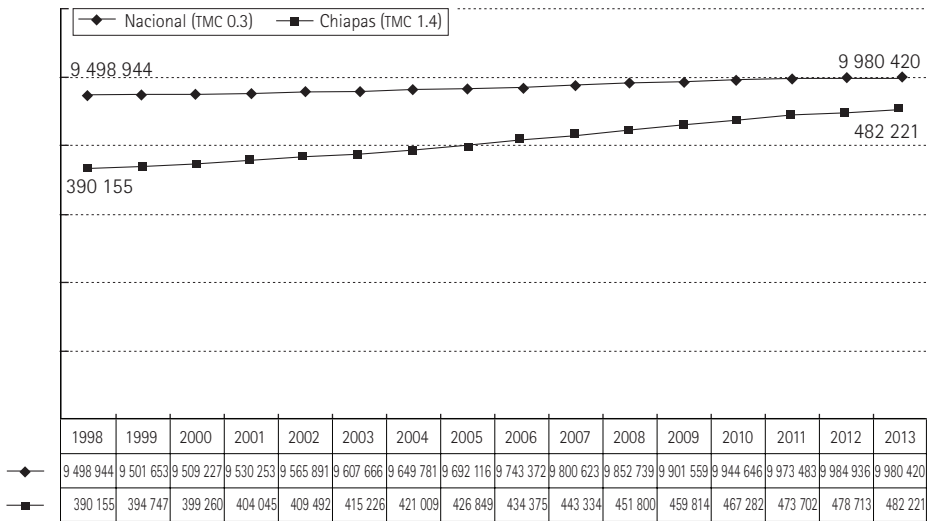
**Cuadro 8.2.** Evolución de la matrícula escolarizada total y del grupo de edad de 19 a 23 años en Chiapas

Indicador	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
MET	33 686	36 332	39 107	42 717	46 110	50 891	52 085	54 118	55 865	57 731
Población 19 a 23 años <sup>1</sup>	390 155	394 747	399 260	404 045	409 492	415 226	421 009	426 849	434 375	443 334

MET: matrícula escolarizada total.

<sup>1</sup> El dato de población corresponde al segundo de los años de cada columna.

Fuente: Gil *et al.*, 2009: 90.

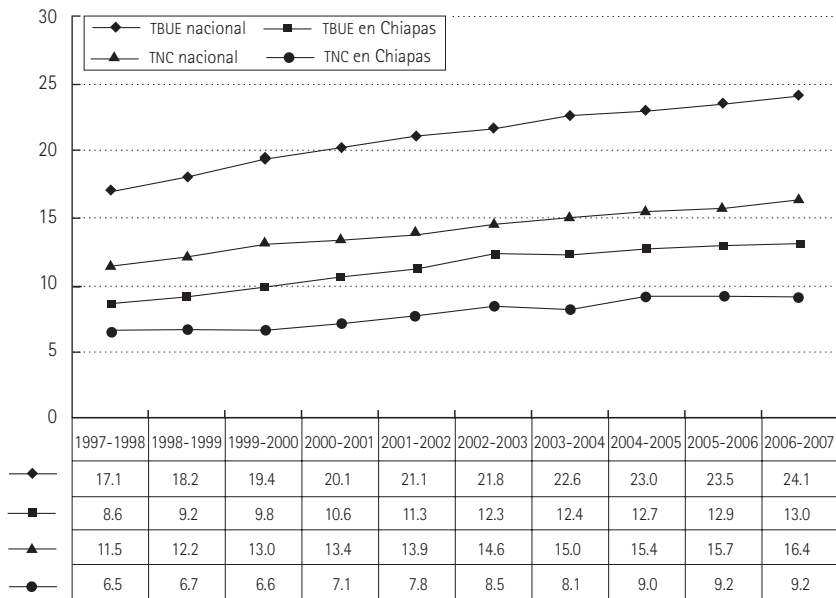


TMC: tasa media de crecimiento.

Fuente: Gil *et al.*, 2009: 90.

**Gráfica 8.4.** Variación del grupo de edad entre 19 y 23 años en Chiapas y en el ámbito nacional: evolución a partir de 1998 y proyección a 2013.

el que más contrasta con la variación nacional en el comportamiento esperado para este grupo etario. Factores culturales y económicos hacen esto comprensible, de manera que, como veremos a continuación, en el último decenio, su esfuerzo por ampliar la matrícula no redundó en un incremento de las tasas de cobertura análogo a las de las entidades de comparación.



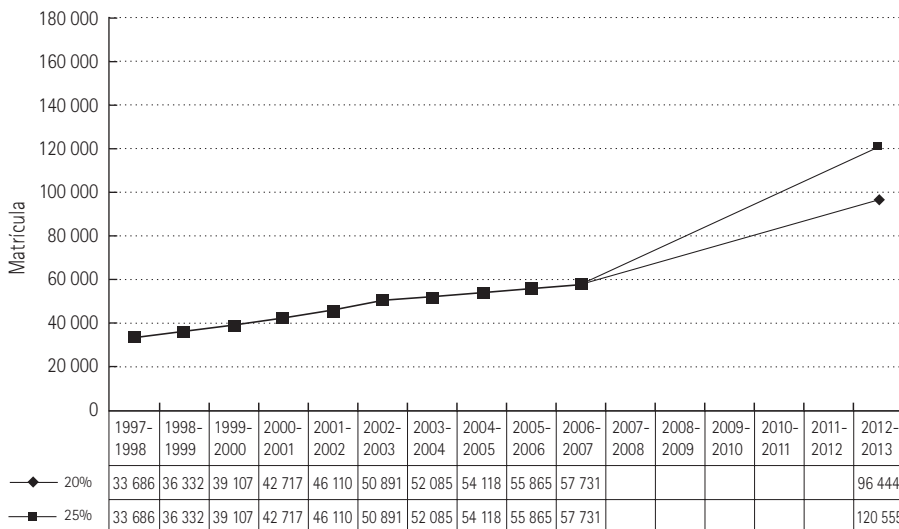
Nota: con el fin de facilitar la lectura de las líneas, el valor máximo del eje de ordenadas se reduce a 30 por ciento.

**Gráfica 8.5.** Evolución de las tasas de cobertura en Chiapas y en el ámbito nacional.

Empecemos comentando el trayecto de su TBEU: a partir de 8.6%, en el ciclo 06/07 alcanza 13%. La tasa media de crecimiento de la tasa bruta de cobertura es de 4.7%, superior a la nacional (3.9%), pero mientras que la segunda incrementa su valor en 7 puntos, Chiapas logra subir menos: 4.4 unidades. En la gráfica 8.5 se puede seguir la comparación entre Chiapas y el país en cuanto a sus indicadores de cobertura.

En la tasa neta observamos que la magnitud del cambio en el estado es menor, y en mucho, a la nacional: Chiapas incrementa 2.7 puntos su tasa neta, mientras que el promedio nacional lo hace en 4.9. La distancia entre el estado del sureste y el promedio es, de nuevo, desfavorable. En la gráfica 8.5 se refleja, además de lo antes dicho, una situación que hace justicia a la metáfora de un barranco por la contundencia de la distancia que ya habíamos señalado: la tasa bruta de Chiapas arranca, como vimos, muy por debajo de la correspondiente a México (8.6 contra 17.1%), pero la TBEU de Chiapas es *incluso menor* a la tasa neta del país al principio del





Fuente: Gil *et al.*, 2009: 93.

**Gráfica 8.6.** Proyección de la matrícula escolarizada total en Chiapas para cumplir las metas estatales en 2012-2013.

periodo (8.6 contra 11.5%). Esto es, en el caso de Chiapas, la tasa bruta, que no controla la edad en el numerador, se encuentra por debajo tanto de la TBEU como de la TNC promedio del país. Y para cerrar el argumento, al final del periodo —en el ciclo 06/07— esta situación no sólo vuelve a presentarse, sino con diferencias mayores: 11 puntos separan la tasa bruta de Chiapas (13%) del valor nacional (24.1%), y la misma TBEU estatal también es inferior a la tasa neta para el conjunto de la República, 16.4% contra 13% en la entidad.<sup>15</sup>

Una vez analizada de manera comparativa la trayectoria de las tasas de cobertura en Chiapas con la media nacional, consideremos, gráficamente, lo que se requeriría hacer para lograr alcanzar una TBEU de 20 y de 25% en el ciclo escolar 2012-2013. Se trata de un enorme reto para este estado.

Actualmente la matrícula es de 57 731 estudiantes. Con base en la proyección del grupo de edad respectivo, para arribar a 20% de TBEU el

<sup>15</sup> Hace 10 años, 2.9 puntos por debajo la tasa bruta del estado contra la neta nacional y en el ciclo final que estudiamos, 3.4. ¿Mal y de malas?

cálculo hay que hacerlo sobre una cifra total de 96 444 estudiantes y para 25% el numerador ha de contar con 120 555. En términos absolutos y relativos:

a) Para 20%: 38 713 estudiantes adicionales. Es decir, un incremento superior a dos tercios: 67.0%.

b) Para 25%: 62 824 estudiantes en total, lo que significa un incremento de 108.8% (Gil *et al.*, 2009: 94).

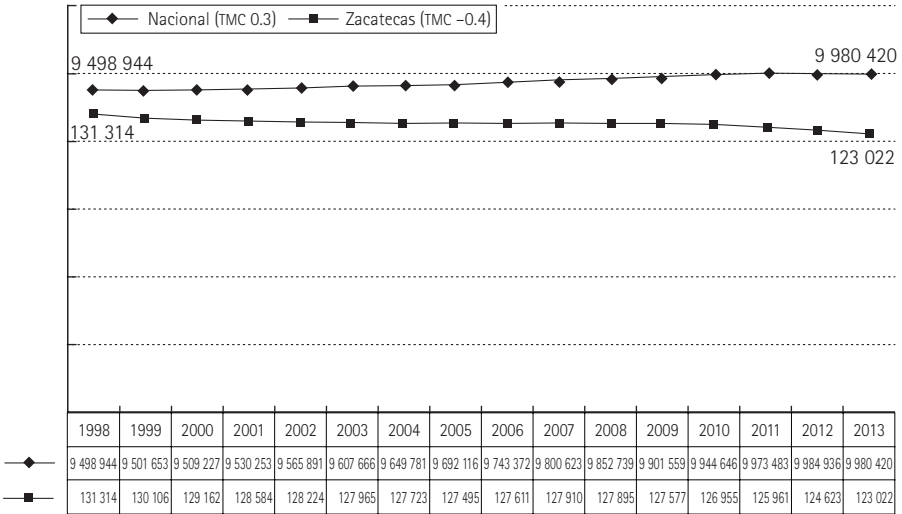
¿Será posible? Ha lugar a serias dudas: no sólo es el estado con menos cobertura, sino el que está “llamado” desde las metas sexenales a cumplir quizá lo más parecido a un milagro multiplicador de pupitres y puestos académicos: en los 10 años previos pudo hacer crecer su matrícula en 24 000 lugares en números redondos. Ahora, para la primera meta de 20% se requerirían casi 39 000 adicionales y en un lapso menor. ¿Factible en realidad, logro simulado o sería muy conveniente el sano reconocimiento de la necesidad de plazos mayores para incidir en otros aspectos de contexto social? Pronto lo sabremos y de ello se derivará, en buena medida, el carácter y la evaluación de la seriedad o el grado de “gesticulación”<sup>16</sup> de las autoridades federales, locales e institucionales involucradas. Al tiempo.

### Zacatecas

A diferencia de Chiapas, veremos un estado con otras características. Importa que sea, metodológicamente, diferente al anterior para que el contraste nos ayude a advertir las variaciones y tratar de entenderlas por sus contextos.

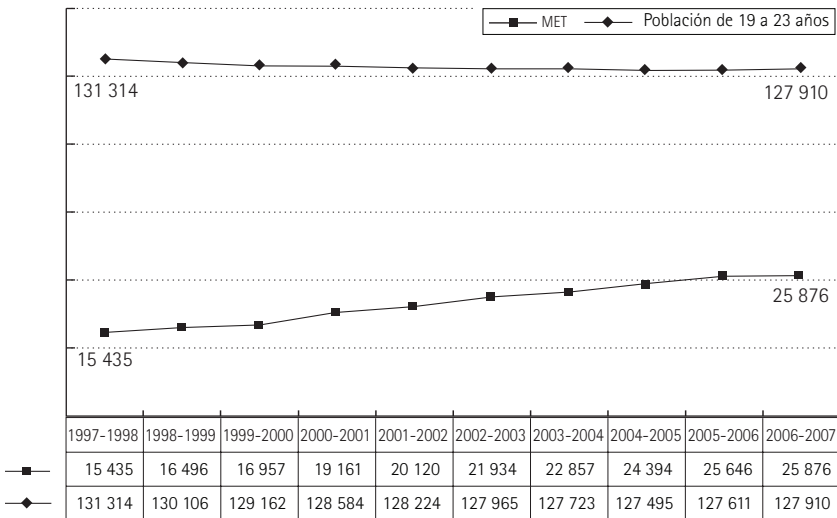
En alto contraste con Chiapas, la variación del grupo de edad proyectado para el año 2013 en Zacatecas es negativa: -6.3%, cuando la nacional es de 5.1%. El comportamiento del grupo de edad entre 19 y 23 años, al disminuir, produce efectos diversos en las tasas de cobertura. Se prevé una reducción de la distancia de la TBEU estatal con respecto al promedio nacional, pero, ¿por medio del crecimiento relativo de su matrícula, mayor al de Chiapas (que fue de 71%) o por la combinación de un crecimiento menor,

<sup>16</sup> Guillermo Sheridan acuña esta metáfora con la obra de Usigli de una manera aguda y veraz. Simular implica que el que finge sabe que no es real lo que hace; gesticula el que cree, a pie juntillas, que es lo que no es, y la sociedad se lo reconoce y hasta premia. Véase Sheridan, 2008: 108.



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 145.

**Gráfica 8.7.** Grupo de edad entre 19 y 23 años en Zacatecas y en el ámbito nacional: evolución a partir de 1998 y proyección a 2013.

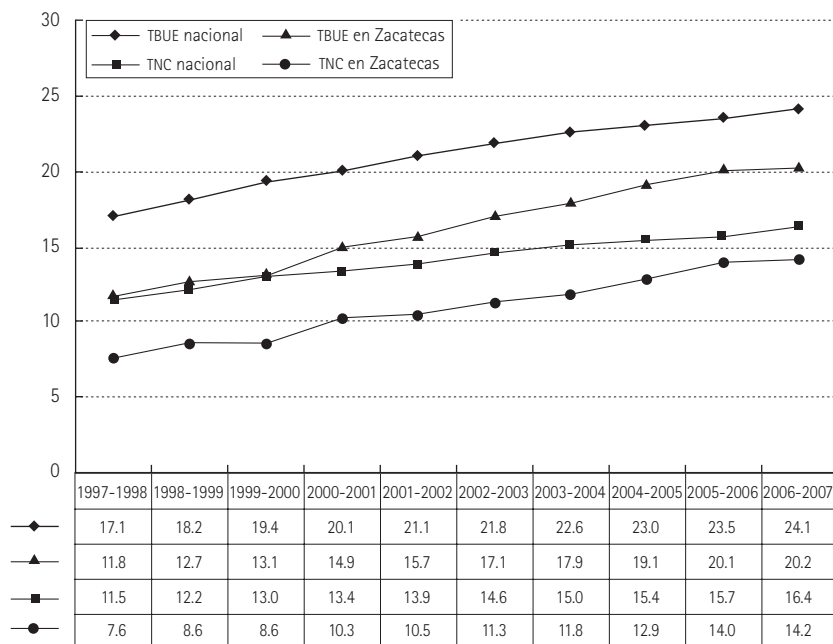


**Gráfica 8.8.** Matrícula escolarizada total y grupo de edad de 19 a 23 años en Zacatecas de 1997-1998 a 2006-2007.

pero comparado con un grupo de edad con pendiente negativa? Zacatecas inicia el periodo de estudio (97/98) con 15 435 estudiantes y lo culmina (06/07) con 25 876; la diferencia equivale a un crecimiento global de 67.6 por ciento.

El crecimiento, entonces, en términos proporcionales es menor al de Chiapas y, sin embargo, las tasas de cobertura logradas (como veremos enseguida) son mayores. La combinación de crecimiento en la matrícula con reducción del grupo de edad eleva las tasas o, al menos, conduce a que la importancia del incremento en el número de estudiantes sea menor que en casos como el de Chiapas. El comportamiento de sus tasas de cobertura puede verse en la gráfica 8.9.

Zacatecas registra una tasa media de crecimiento en la TBEU mayor a la nacional. El país, en promedio, aumenta 3.9 puntos porcentuales año tras año, y el estado 6.7 puntos. El crecimiento relativo de las tasas brutas para



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 146-147.

**Gráfica 8.9.** Evolución de las tasas de cobertura en Zacatecas y en el ámbito nacional, 1997-1998 a 2006-2007.

el periodo 97/98 a 06/07 en su conjunto es de 41% para México y 71% para Zacatecas. Por eso se cierra la brecha entre el inicio y el final del periodo y lo hace más por la reducción del grupo de edad que por el incremento de la matrícula. Pero la reducción del tamaño del grupo de edad deriva de la migración —o al menos lo hacía antes de la crisis iniciada en 2008—,<sup>17</sup> lo cual es otra modalidad en que la pobreza o las estructuras del flujo migratorio (con toda su complejidad, que no se agota en, aunque incluye a, la falta de recursos locales) afectan a las tasas.

¿Cómo se comporta la tasa neta? Basta mirar la gráfica 8.9 para confirmar lo antes dicho.

El crecimiento relativo de las tasas netas es mayor en Zacatecas y las brechas se cierran. En los tres primeros ciclos, la tasa bruta del estado se hallaba muy cerca de la tasa neta nacional, pero en el ciclo 00/01 comienza a separarse. No ocurre, entonces, lo que sucedía en Chiapas.

La evolución de la tasa neta zacatecana significa que, si casi 8 de cada 100 jóvenes entre 19 y 23 años estaban inscritos en una IES en 97/98, en 06/07 lo hacían algo más de 14 de cada 100. Subió la matrícula, sí, pero sin el decremento del grupo de edad la tasa neta no sería la que se observa. La diferencia no es trivial: en 06/07 la TNC en Chiapas era 9.2%, en Zacatecas 14.2%... y creció más la matrícula de Chiapas.

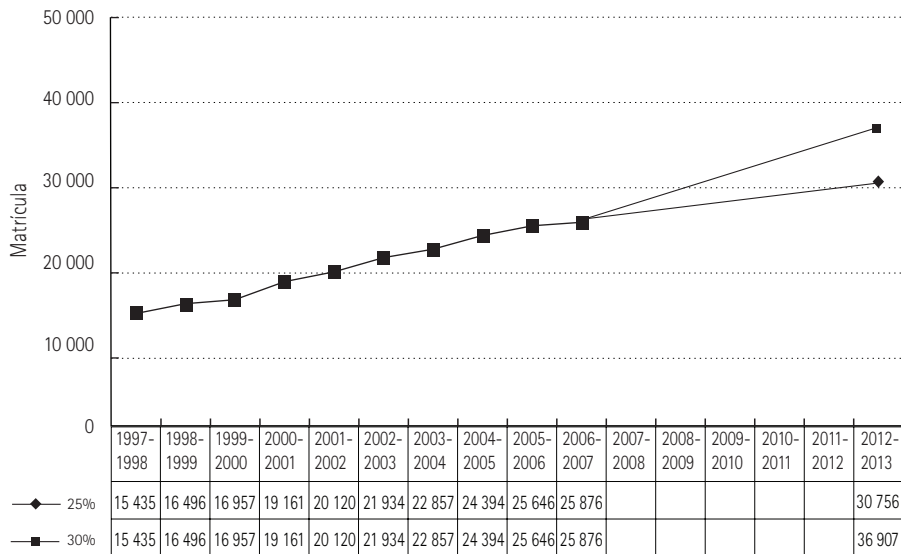
Desde el ámbito de observación nacional estas diferencias no se advierten y la variación en las tasas no deriva del cambio en un solo factor, como si fuera determinante: el crecimiento de las inscripciones o reinscripciones, o nada más el comportamiento del grupo de edad; entre estos dos factores hay relaciones variables.

¿Y las metas? Como Zacatecas está ubicado entre los estados que ya cuentan con más de 20% de TBEU, la meta mínima propuesta sería 25%,<sup>18</sup> y otra —posible de considerar— sería arribar a 30 por ciento.

Para saber qué tan factible resulta conseguir estas metas hay que considerar la evolución durante la última década. En promedio, la matrícula anual se incrementó en alrededor de 1 200 estudiantes. Alcanzar el propósito de 25% representa, en números, poco más de 800 estudiantes inscritos cada año, lo que

<sup>17</sup> En el primer trimestre de 2009, el efecto de la crisis financiera mundial ya mostraba su impacto en el menor volumen de las remesas de los emigrantes e, incluso, el retorno de cantidades no despreciables de ellos.

<sup>18</sup> No por la SEP sino por el grupo de investigación, que estableció esas metas para considerar crecimientos comparables.



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 148.

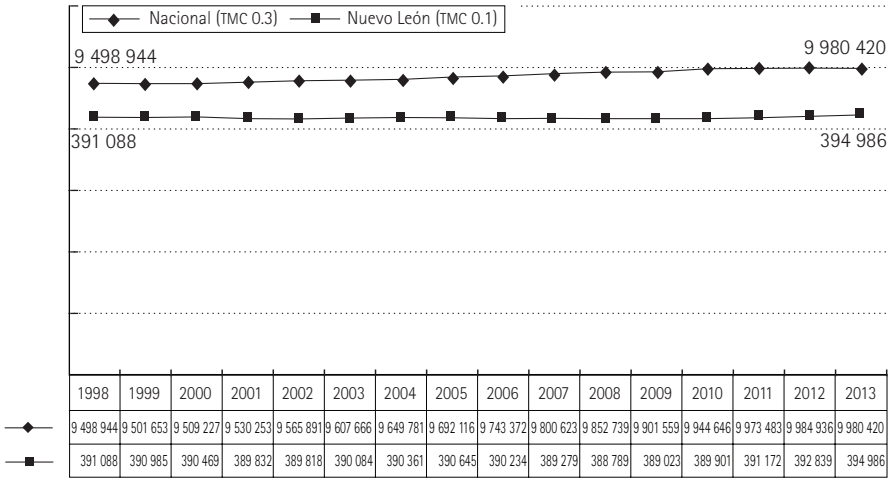
**Gráfica 8.10.** Proyección de la matrícula escolarizada total en Zacatecas para cumplir las metas estatales en 2012-2013.

parece posible. Sin embargo, se tendría que remontar el bajo crecimiento de la población estudiantil registrado en 2007: tan solo 230 personas. En contraste, lograr 30% supone un esfuerzo mayúsculo en seis años: acrecentar la matrícula anual, en promedio, por arriba de los 1 800 estudiantes, algo muy superior a la expansión de la década pasada (Gil *et al.*, 2009: 147).

De nuevo, habrá que estar atentos a los procedimientos para arribar, o sólo creer y anunciar que se llega, a estas metas de crecimiento.

### Nuevo León

Por último, veamos lo sucedido en el estado nortero: el crecimiento de su matrícula fue de 31 911 estudiantes, esto es: pasó de 97 671 (en 97/98) a 129 582 (en 06/07) espacios en el nivel superior; es 32.7% de incremento, algo menos de un tercio (de la MET observada en 97/98), y parte de una base enorme en comparación con las dos entidades previas.



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 198.

**Gráfica 8.11.** Grupo de edad entre 19 y 23 años en Nuevo León y en el ámbito nacional: evolución a partir de 1998 y proyección a 2013.

Por otra parte, se prevé que el grupo de edad en el estado casi permanecerá constante entre 1998 (391 088) y 2013 (394 986): 3 898 estudiantes más y un crecimiento global relativo de 1%. Tal crecimiento en la matrícula, con un grupo de referencia tan estable, hace esperar un salto en la tasa bruta de cobertura. Veamos primero las curvas del crecimiento del grupo de edad en la escala nacional y en el estado.

Ahora, relacionar ese crecimiento del numerador en el estado con la evolución de la matrícula nos pone en condiciones de observar la trayectoria de sus tasas de cobertura y compararlas con las nacionales.

En el indicador más burdo, la TBEU, Nuevo León inicia el periodo 8 puntos por encima del promedio nacional y nueve ciclos más tarde aumenta el valor de su tasa bruta en 8.3 puntos, mientras que el país lo hace en 7 puntos; al final del lapso de estudio, la entidad se encuentra 9.2 puntos por arriba del promedio nacional. Recordemos que los crecimientos globales en la TBEU de Chiapas (51.2%) y de Zacatecas (69.5%) son mayores que el de Nuevo León (33.2%), pero en el caso del primero, con un incremento en el grupo de población muy grande; en el segundo con decremento del grupo de edad que se emplea como referencia y, en los dos casos, se parte de una base mucho menor a la neoleonesa.

¿Qué ocurre con la tasa neta?<sup>19</sup> Mientras que en 06/07, 21 de cada 100 jóvenes que habitaban en Nuevo León estaban inscritos en una IES (un poco más de la quinta parte de toda la población entre 19 y 23 años), el indicador nacional promedio era, como ya vimos, de 16%. Son situaciones muy contrastantes, de modo que su evolución más probable, en cuanto a metas, es opuesta a las consideradas para las otras dos entidades.

Advirtamos, por otro lado, lo que implicaría para Nuevo León lograr ciertas tasas brutas hacia el fin del sexenio.

Las condiciones para lograr el 35%, dado que el punto de partida se sitúa en el 33.3% de 06/07, son muy factibles: es un incremento inferior a 10 000 estudiantes (algo más de 8 600); para acercarse a 40% habría que realizar un esfuerzo distinto, mayor: aumentar en 28 412 la MET. Hay, sin embargo, factores sociales (los veremos más adelante) que no harían extraño que se lograra, al final del presente gobierno federal, un porcentaje intermedio, el mayor del país, muy probablemente.<sup>20</sup>

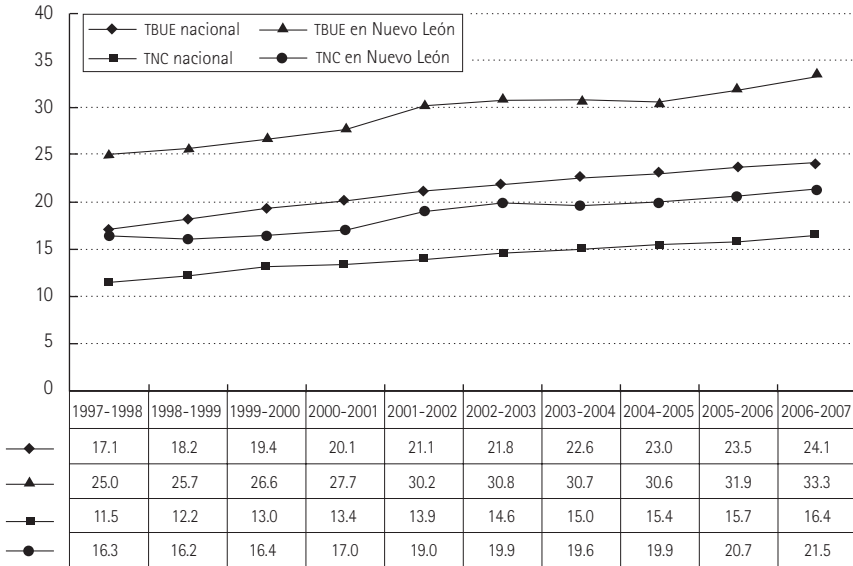
Lo que hemos visto hasta ahora se puede sintetizar del siguiente modo. Entre 97/98 y 06/07, Chiapas logra elevar su TNC a 9.2%; Zacatecas, a 14.2%; el país en su conjunto, a 16.4% y Nuevo León, a 21.5%. Ésa es la tasa neta de cobertura. Ahora veamos algunos factores que inciden en estas notables variaciones, en estas claras desigualdades de futuro para los jóvenes de estas entidades.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> En Nuevo León, especialmente, el denominador de la tasa neta de cobertura implicaría construir un grupo especial que fuese de 17-18 años a 23, pues su bachillerato es de sólo dos años. A su vez, el numerador, la matrícula, debiera ser controlado por la parte de ella comprendida entre 18 y 23 años al menos, para contar con una tasa neta ajustada. No es así, de manera que hay que tomar con reservas —más fuertes que las normales ante la información oficial— el dato neoleonés.

<sup>20</sup> Excluyendo al Distrito Federal cuya TBEU ya es superior a 45% de acuerdo con las cifras oficiales, pues en la capital los fenómenos de cobertura se ven muy favorecidos por ser la zona metropolitana más grande del país y, como se sabe, una de las mayores del mundo, constituye un polo de atracción no sólo para los municipios aledaños de otros estados, sino de entidades lejanas. De este modo, la matrícula con la que cuenta —proveniente de muchos lados— se compara contra el grupo de edad del Distrito Federal, sobrestimando mucho el indicador. El dato preciso puede verse en Gil *et al.*, 2009: 270-272).

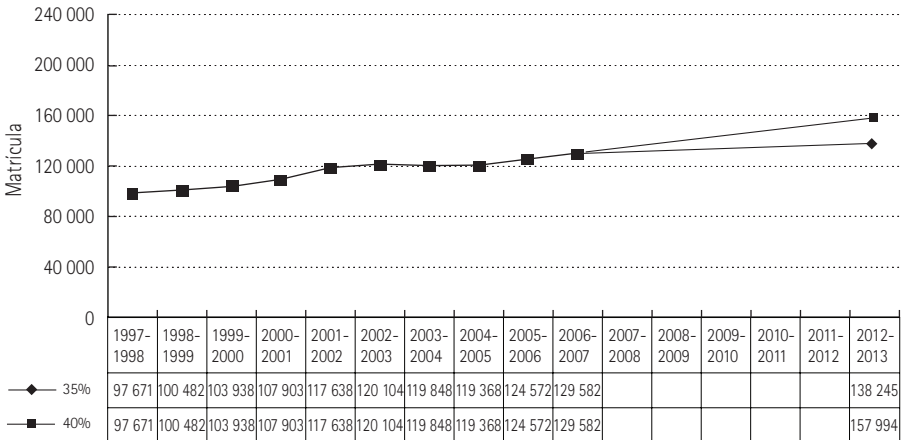
<sup>21</sup> Con frecuencia se arguye que la movilidad social asociada tradicionalmente a los estudios superiores ya no existe. Los estudios desmienten este dato, aunque sí es preciso reconocer que la movilidad ascendente es mucho menor que cuando el nivel superior era pequeño y ocupado por las élites o clases medias altas.





Fuente: Gil *et al.*, 2009: 199-200.

**Gráfica 8.12.** Evolución de las tasas de cobertura en Nuevo León y en el ámbito nacional, 1997-1998 a 2006-2007.



Fuente: Gil *et al.*, 2009: 202.

**Gráfica 8.13.** Proyección de la matrícula escolarizada total en Nuevo León para cumplir las metas estatales en 2012-2013.

## LAS CONDICIONES DE CONTORNO

Si todos los sistemas complejos son muy sensibles a las particularidades de sus coordenadas de origen y las condiciones de contorno, como muestra Rolando García en su libro *Sistemas complejos* (2007), las variaciones en las tasas de cobertura en los tres estados estudiados se ven afectadas por contextos sociales que influyen en sus situaciones de origen y evolución. Todo sistema educativo puede ser concebido como sistema complejo y, por ende, es necesario conocer de dónde parte el análisis (condiciones iniciales) en el espacio y el tiempo, así como una reconstrucción, dinámica a su vez, del conjunto de dimensiones que operan como límite en la interacción de sus elementos (contexto).

La desigualdad educativa no deriva de naturalezas o esencias diferenciales ni es condena o destino. Es resultado de procesos históricos y de políticas públicas precisas inmersas en relaciones de poder variables que la producen. En el cuadro 8.3 comparamos varios aspectos entre las entidades y al interior de cada una de ellas, y más adelante comentamos con más detalle las diferentes condiciones sociales en que se inscribe su esfuerzo educativo.

*Chiapas*

A diferencia de las demás entidades estudiadas, tiene un crecimiento natural de la población mayor al nacional. Es un estado expulsor de población al interior del país, con una de las más altas proporciones de población indígena, desgraciadamente muy asociada a las más rudas condiciones de pobreza. Casi la mitad de su población económicamente activa está en el sector primario; siete de cada 10 adultos carecen de la educación obligatoria constitucional; el número promedio de grados cursados por la población de 15 años o más se sitúa dos puntos por debajo de la media nacional; es “líder” en analfabetismo; tiene el valor más bajo en el índice de desarrollo humano (IDH) del país; 47% de su población vive en condición de pobreza alimentaria y tiene el índice de rezago social más elevado de la República (cuadro 8.3).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Para cada estado se presenta la información del IDH correspondiente al periodo 2000-2004 y los datos de incidencia de pobreza por ingresos y de rezago social para el año 2005, en ambos casos comparando sus valores con la situación nacional.

**Cuadro 8.3. Matriz de indicadores educativos y sociales y metas de cobertura**

Entidad federativa	Contexto educativo y social												Crecimiento para cumplir la meta						
	Variación en el periodo 1997-1998 a 2006-2007						Indicadores socioeconómicos						Condiciones de factibilidad para lograr las metas de la tasa bruta de cobertura (TBEU)						
	Matrícula escolarizada total (MET)		Población de 19 a 23 años		Tasa de absorción en educ. superior		Tasa de desnutrición en primaria (2004)		Índice de rezago social/2005		TBEU 2006-2007		2012-2013		Crecimiento para cumplir la meta				
	1997-1998	2006-2007	1998	2007	1º	6º	1º	6º	IDH 2004	social/2005	2006-2007	2012-2013	2012-2013	Metas	2012-2013	2012-2013	Metas	Absolutos	%
Chiapas	33 686	57 731	24 045	71.4	390 155	443 334	53 179	13.6	43.3	60.9	59.0	0.7	2.5	13.0	20% (mínima)	96 444	482 221	38 713	67.1
Zacatecas	15 435	25 876	10 441	67.6	131 314	127 910	-3 404	-2.6	73.1	18.0	20.6	0.8	Muy alto	20.2	25% (descable)	120 555	123 022	62 824	108.8
Nuevo León	97 671	129 582	31 911	32.7	391 088	389 279	-1 809	-0.5	90.9	17.1	17.1	0.9	Medio	33.3	30% (descable)	36 907	394 986	11 031	42.6
													Muy bajo		40% (descable)	157 994	28 412	28 412	21.9

La matrícula escolarizada total se estimó a partir de las bases de datos del Formato 911.9A para cada ciclo escolar, si bien la matrícula de las escuelas normales para el ciclo 1997-1998 se encuentra en SEP (2002).

Fuentes: las tasas de absorción para las entidades proceden de Presidencia de la República (2007) y el dato nacional de SEP (2007a). El índice de desarrollo humano (IDH) proviene de PNUD (2007). El índice de rezago social se tomó de los archivos electrónicos "Mapas de la pobreza y rezago social en México 2005", publicados en la página electrónica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2007). La tasa de desnutrición para el ámbito nacional y los estados procede de INEE (2007). La población corresponde a las estimaciones de Conapo, 2006.

**Cuadro 8.4.** Índice de desarrollo humano de Chiapas y nacional según sus componentes

	2000	2001	2002	2003	2004	Valor del IDH 2005	Posición relativa 2005
<i>Chiapas</i>							
IDH	0.701	0.7066	0.7130	0.7155	0.7185	0.7212	32
Índice de salud	0.7896	0.795	0.7982	0.8003	0.8013		
Índice de educación	0.7197	0.7314	0.7448	0.7496	0.7518		
Índice de ingreso	0.5938	0.5935	0.5935	0.5965	0.6024		
<i>Nacional</i>							
IDH	0.794	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031	0.8070	
Índice de salud	0.8171	0.8210	0.8233	0.8246	0.8250		
Índice de educación	0.8163	0.8214	0.8269	0.8302	0.8331		
Índice de ingreso	0.7485	0.7463	0.7463	0.7461	0.7513		

Fuente: PNUD, 2007.

Nota: al igual que para el caso nacional, las cifras utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano procedentes del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007* hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que en este caso es 2004. Por lo general, en sus versiones mundial y nacional, el *Informe sobre Desarrollo Humano* tiene un desfase de dos años en la información estadística presentada respecto al año de la publicación. En el caso de México esto se debe a la disponibilidad del producto interno bruto de cada entidad federativa, cuyo análisis es realizado por el INEGI a partir de datos que se encuentran disponibles 14 meses después del año al que hacen referencia. En el momento de la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 2006-2007*, el INEGI estaba llevando a cabo un cambio del año base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del cual el PIB forma parte. Estos trabajos están siendo realizados ahora con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), razón por la cual los datos del PIB por entidad federativa para 2005 estarán disponibles a finales de 2007. Los índices aquí presentados proceden del cuadro A7 del apéndice estadístico y, para 2005, del recuadro 1.2 (p. 39) del documento mencionado. Estas observaciones aplican a todos los cuadros similares que se presentan en lo sucesivo" (Gil et al., 2009: 68).

En el año 2005, cerca de la mitad de la población chiapaneca se encontraba en condiciones tales que no podía asegurar su alimentación.<sup>23</sup> La pobreza de capacidades (que incluye a la anterior) casi concentraba a 56% de los habitantes del estado y tres cuartas partes de los chiapanecos no contaban con

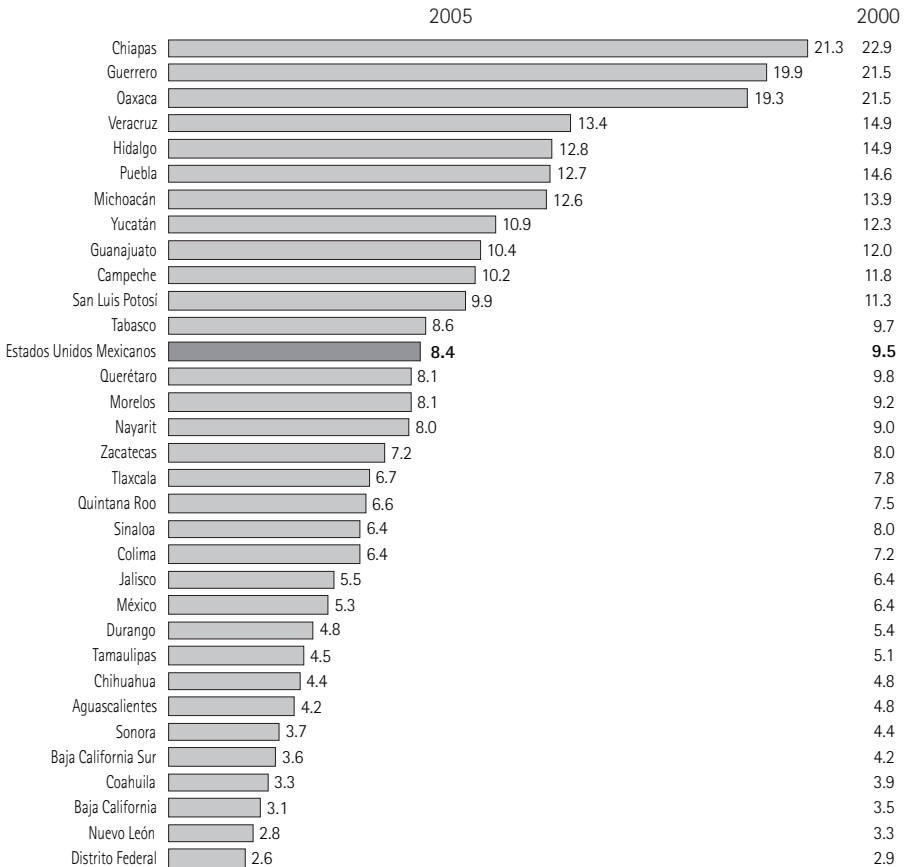
<sup>23</sup> Según los requerimientos nutricionales establecidos en la canasta básica alimentaria de referencia. Para más detalles al respecto véase CTMP, 2002.

<sup>24</sup> Las gráficas 8.14, 8.15 y 8.16, intercaladas en el texto, permiten al lector ubicar la entidad que se está analizando, y tener una mirada de conjunto a tres aspectos cruciales de la desigualdad educativa en el país.

**Cuadro 8.5.** Incidencia de la pobreza por ingreso e índice de rezago social en Chiapas y en el ámbito nacional, 2005

Entidad	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar en la federación
Nacional	103 263 388	18.2	24.7	47.0			
Chiapas	4 293 459	47.0	55.9	75.7	2.55	Muy alto	Primero

Fuente: datos de publicaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).



Fuentes: INEGI, 2000, 2005 y 2008.

**Gráfica 8.14.<sup>24</sup>** Porcentaje de la población analfabeta de 15 años y más por entidad federativa, 2000 y 2005.

los recursos necesarios para cubrir, además, los gastos en vestido, calzado, vivienda y transporte público. Es lamentable que si Chiapas tiene un “primer lugar” en el país, éste sea en la máxima calificación en cuanto a rezago social, un índice que integra un amplio conjunto de indicadores (Coneval, 2007).

Si hubiera que sintetizar lo dicho hasta ahora y su relación con las metas de crecimiento de las tasas de cobertura, o incluso con el esfuerzo realizado en el decenio anterior para al menos crecer, tanto el IDH como los indicadores de pobreza y rezago social muestran que:

[La] entidad está en condiciones de pobreza aguda, situación poco propicia para un incremento sustancial en la cobertura de servicios educativos superiores. Chiapas no sólo tendrá serias dificultades para alcanzar la meta de cobertura prevista o alguna mayor [sino que] además tiene que superar su situación para integrarse, de manera menos desigual, a las condiciones de vida promedio en el país (Gil *et al.*, 2009: 68).

### Zacatecas

Esta entidad no crece desde el punto de vista demográfico: se vacía poco a poco por los flujos de emigración internacional que le caracterizan; 20.9% de sus habitantes está en condición de pobreza alimentaria; la PEA ocupada en el sector primario rebasa una tercera parte; casi dos tercios de sus adultos ni siquiera tienen el nivel educativo mínimo que establece la Constitución; se encuentra ligeramente por debajo del promedio nacional de años de escolaridad; su tasa de analfabetas es ligeramente superior a 7% y, aunque en mejor posición que Chiapas, sin duda, su IDH le lleva al lugar 24 (en orden descendente).

En el año 2005, la incidencia de la pobreza por ingresos en Zacatecas eran mayores al promedio nacional: 20.9% de su población se encontraba en situación de pobreza alimentaria, la de capacidades afectaba a 29.3% y la de patrimonio a 53.6%. A su vez, 33% de los municipios del estado acusaba niveles altos de pobreza o marginación y 22% reunía las dos características.

A diferencia de Chiapas, Zacatecas presenta otra conformación de sus características: no se trata de situarlo “en medio” sino en condiciones distintas; en ocasiones debido a procesos que no se pueden calificar de positivos sin más, como la migración, para el alcance de sus metas de inclusión social si la cobertura no es sólo de acceso a espacios ayunos de calidad. De hecho, en los últimos 10 años, Zacatecas ha cerrado la brecha con el pro-

**Cuadro 8.6.** Índice de desarrollo humano en Zacatecas y en el ámbito nacional según sus componentes

	2000	2001	2002	2003	2004	Valor del IDH 2005	Posición relativa 2005
<i>Zacatecas</i>							
IDH	0.7522	0.7577	0.7648	0.7686	0.7720	0.7756	24
Índice de salud	0.8141	0.8195	0.8234	0.8263	0.8282		
Índice de educación	0.8152	0.8219	0.8252	0.8283	0.8325		
Índice de ingreso	0.6272	0.6316	0.6316	0.6511	0.6552		
<i>Nacional</i>							
IDH	0.794	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031	0.8070	
Índice de salud	0.8171	0.8210	0.8233	0.8246	0.8250		
Índice de educación	0.8163	0.8214	0.8269	0.8302	0.8331		
Índice de ingreso	0.7485	0.7463	0.7463	0.7461	0.7513		

Fuente: PNUD, 2007.

**Cuadro 8.7.** Incidencia de la pobreza por ingreso e índice de rezago social en Zacatecas y en el ámbito nacional, 2005

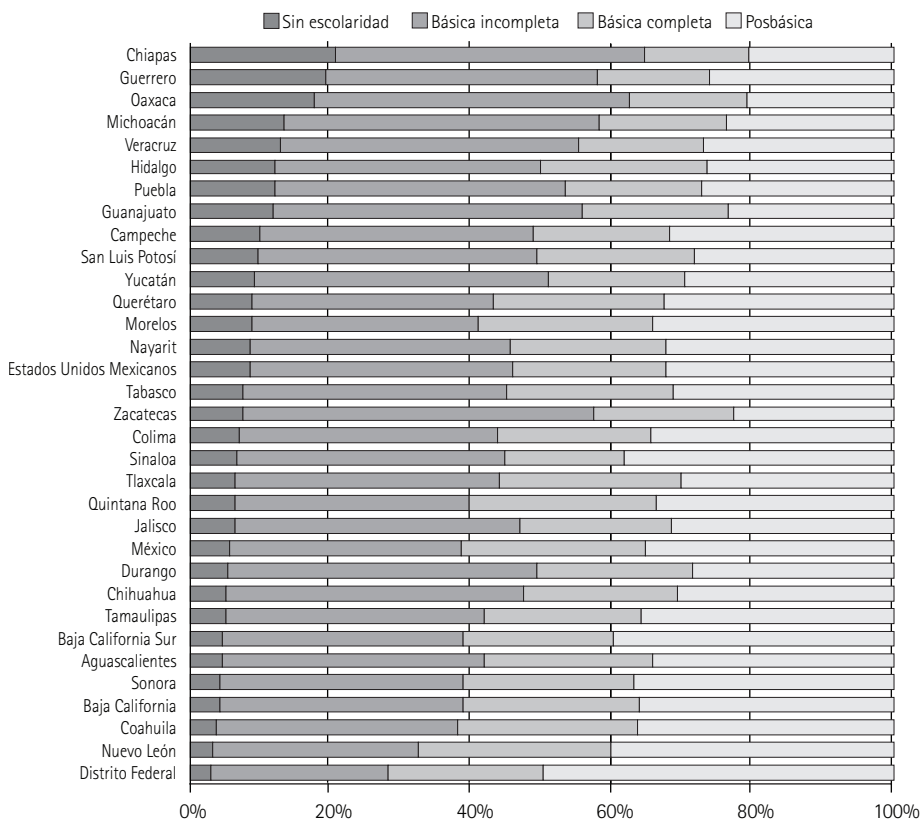
Entidad	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar en la Federación
Nacional	103 263 388	18.2	24.7	47.0			
Zacatecas	1 367 692	20.9	29.3	53.6	-0.0939	Medio	16

Fuente: datos de publicaciones del Coneval.

medio nacional. Lo hace por una combinación de circunstancias que nos hablan de diversidad, sí, pero a su vez de desigualdad.

Hay un dato en Zacatecas que no se puede obviar: un tercio de los municipios del estado se ubicaban en la clasificación de pobreza o marginación y —como mencionamos— 22% reunía las dos características. Hay varias preguntas que no son fáciles de contestar, pero que ayudan a entender las variaciones en cuanto a la cobertura en educación superior que se analizan aquí: ya sabemos que las tasas brutas y netas de Zacatecas han mejorado en los 10 años analizados, pero combinando reducción del grupo de edad con crecimiento en la matrícula. Resulta lógico que, en esta relación, lo que algunos llaman “vocación migrante” del estado tiene un efecto pues: ¿sin altas tasas migratorias y, por ende, un crecimiento notable del grupo de edad respectivo estaríamos frente a la situación observada, tanto en cuanto a cobertura como en relación con la pobreza? La conjetura es negativa: lo que

“mejora” a Zacatecas en comparación con Chiapas está sobreestimado si no controlamos, al menos como experimento mental, el flujo migratorio. Y si se le sobreestima, podemos decir que la mejoría no es tal ni de esa magnitud, sino una manera distinta de que la pobreza y la inequidad sociales afecten dos estados con circunstancias variables. Ya no es la teoría de la cubeta, sino algo más indignante en términos de desigualdad social en general y educativa en particular: se trata de un proceso de reducción de la pobreza por abandono de las expectativas locales y un incremento en la tasa de cobertura por el muy probable crecimiento de la cantidad de jóvenes que se van.



Fuentes: INEGI, 2005 y 2008.

**Gráfica 8.15.** Distribución porcentual de la población de 15 años y más según nivel de escolaridad por entidad federativa, 2005.



Menos pobres al ser menos personas; más cobertura por la reducción de muchachos en edad de estudiar en el nivel superior. ¿Realmente Zacatecas está “mejor” que Chiapas? Quizá no, sólo es otra cara de la desigualdad educativa con indicadores que, sin ponerlos en contexto, resultan equívocos.

### Nuevo León

Nuestro caso más contrastante, en términos de que parece otro país en comparación con los estados anteriores, es éste. En el año 2007 Nuevo León contaba con 4 337 085 habitantes, lo que equivalía a 4.1% del total nacional en ese mismo año (Conapo, 2006). En los lustros más recientes,

[Su] población ha seguido una pauta de crecimiento demográfico superior al promedio del país [pero lo ha hecho con] una tasa de crecimiento natural inferior al promedio nacional como efecto de una menor fecundidad. Lo anterior se explica porque se trata de una de las entidades federativas que sobresale como receptora de emigrantes interestatales (Gil *et al.*, 2009: 178).

En 2005 sólo 5% de su PEA se encontraba en el sector primario; un poco más de un tercio de su población adulta, a la mitad de la primera década del siglo XXI, no tenía educación básica, el estado superaba en 1.4 puntos el promedio nacional de grados de escolaridad y sólo había 2.8% de personas analfabetas. En cuanto a condiciones de desarrollo humano, en 2005 Nuevo León ocupaba el segundo lugar (antecedido por el Distrito Federal) y la pobreza alimentaria afectaba a 3.6% de sus habitantes. Otro México para el lector y, desde Chiapas o la migración zacatecana, ¿otro mundo?

Respecto de sus indicadores económicos, la entidad nortehña es la tercera economía del país, considerando la distribución de la producción total así como el valor del PIB:

**Cuadro 8.8.** Incidencia de la pobreza por ingreso e índice de rezago social en Nuevo León y en el ámbito nacional, 2005

Entidad	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar en la Federación
Nacional	103 263 388	18.2	24.7	47.0			
Nuevo León	4 199 292	3.6	7.2	27.5	-1.43843	Muy bajo	32

Fuente: datos de publicaciones del Coneval.

La economía del estado aportaba al país, en 2003, 8.4% de la producción bruta total, 6.2% del personal ocupado total y 3.7% del número de unidades económicas (INEGI, 2006a). Asimismo, en 2005 concentraba 7.4% del PIB nacional y 9.7% del PIB de la industria manufacturera (INEGI, 2006b). En ambos indicadores la participación neoleonesa ha mantenido una tendencia de crecimiento, pues en 1993 los porcentajes respectivos fueron 6.4 y 8.6%. Por otro lado, en 2005 recibió 8.8% de la inversión extranjera directa en México (INEGI, 2007) (Gil *et al.*, 2009: 178-179).

Según los indicadores de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población, de acuerdo con el índice del Conapo, el valor relativo correspondiente a Nuevo León es de -1.4 puntos, lo que califica a la entidad en la categoría de “muy baja” marginación de acuerdo con la escala ordinal del índice.

Como hemos visto en las series de datos que muestran las gráficas de todas las entidades (gráficas 8.14, 8.15 y 8.16), Nuevo León ocupa los mejores sitios.<sup>25</sup>

Culmina la comparación: pobreza antiquísima y reacia, persistente y resistente a la acción estatal sin que esto implique perder la expectativa de un cambio en las condiciones de vida de los chiapanecos; un estado que

**Cuadro 8.9.** Índice de desarrollo humano en Nuevo León y en el ámbito nacional según sus componentes

	2000	2001	2002	2003	2004	Valor del IDH 2005	Posición relativa 2005
<i>Nuevo León</i>							
IDH	0.8419	0.8429	0.8456	0.8473	0.8513	0.8535	2
Índice de salud	0.8333	0.8355	0.8368	0.8373	0.8373		
Índice de educación	0.8483	0.8524	0.8571	0.8595	0.8634		
Índice de ingreso	0.8441	0.8407	0.8407	0.8451	0.8531		
<i>Nacional</i>							
IDH	0.7940	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031	0.8070	
Índice de salud	0.8171	0.8210	0.8233	0.8246	0.8250		
Índice de educación	0.8163	0.8214	0.8269	0.8320	0.8331		
Índice de ingreso	0.7485	0.7463	0.7463	0.7461	0.7513		

Fuente: PNUD, 2007.

<sup>25</sup> De hecho, sólo lo supera el Distrito Federal, pero el caso de la capital del país es un fenómeno muy peculiar que ha de ser estudiado de manera específica.

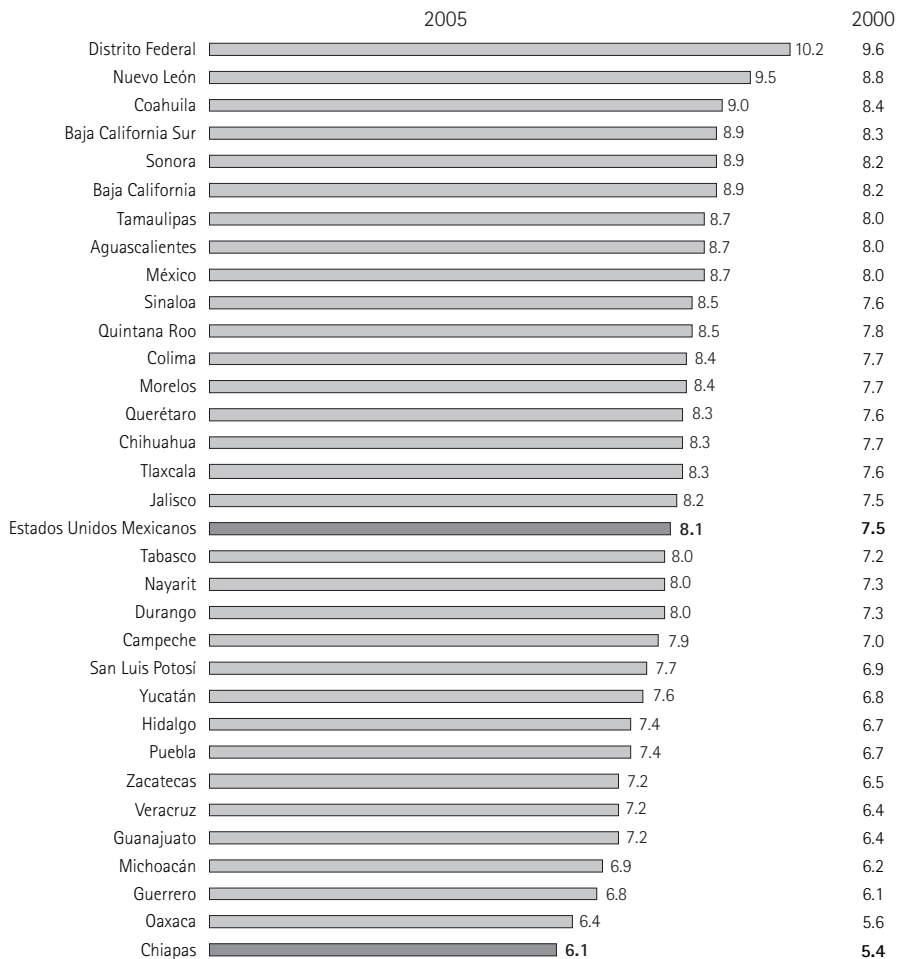
“mejora”, en buena medida, sus indicadores con base en un proceso de migración, y el estado que, en la federación, se acerca más a los procedimientos y circunstancias de la modernidad. Las condiciones para el acceso a la educación superior, como experiencia posible y relevante, son incomparables.

### *Límites del nivel de observación estatal*

Antes de llegar a las conclusiones, siempre provisionales, es menester mencionar un aspecto que el estudio en el que este capítulo descansa hace surgir. Entre ciclos escolares, del nivel medio superior al superior hay una movilidad muy intensa entre estados de la República: esto es, los estudiantes que terminan el nivel medio superior en un estado —a los que llamamos “oriundos” en el libro que ha sido constante referencia— y que luego ingresan al nivel superior lo hacen en muchos casos (y no hay razón para considerarlo, *a priori*, positivo o negativo, sino como un hecho) en otra entidad.

Hay estados que generan “nuevos ingresos” a la educación superior por parte de sus oriundos, pero en otro estado. Por tanto, si seguimos midiendo las tasas de cobertura para cada entidad subestimamos o sobreestimamos el valor de los indicadores, porque los límites administrativos estatales pasan por alto, por ejemplo, que un estudiante que termina la educación media superior en Jalisco no ingrese al nivel superior en Guadalajara, pues le queda a una hora Colima y, la capital de su estado de origen, a cinco horas. El cuadro 8.10 nos muestra este fenómeno en los tres estados estudiados.

Comparemos Chiapas con Nuevo León, sólo como muestra de las posibilidades de análisis que pueden y deben romper ciertos límites tradicionales: Chiapas, en el ciclo 06/07, “produjo” 16 416 muchachos y muchachas que ingresaron a la educación superior. De ese gran total, sólo 13 196 (junto con 515 jóvenes que estudiaron su media superior en otros estados del país) se inscribieron en instituciones chiapanecas de educación superior. Esto es, 19.6% de su “producción” salió del estado y consiguió un lugar en el ciclo siguiente. La tasa bruta de cobertura no advierte este flujo e informa entonces de la división entre la matrícula de ese año y el grupo de edad; pero si a la matrícula de ese año, como experimento mental, le sumáramos los que emigraron con el supuesto de que lo ideal es que se queden a estudiar donde obtuvieron su certificado de EMS, la TBEU de Chiapas sería mayor. Este supuesto es fuerte, pero sólo se emplea aquí como ejemplo de lo que



Fuentes: INEGI, 2005 y 2008.

**Gráfica 8.16.** Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por entidad federativa, 2000 y 2005.

podría ayudar a pensar abrir la mente y romper con los estrechos esquemas de las relimitaciones estatales, incluso asignándoles metas cuantitativas.

Si ampliamos la mirada del problema podemos generar otro indicador que también puede ser estudiado a largo del tiempo a fin de conocer su tendencia: el número de estudiantes capaces de ingresar a la educación

**Cuadro 8.10.** Flujos de migración estudiantil interestatal durante el ciclo 2006-2007

Entidad	NI producido	Nuevo ingreso en la entidad <sup>a</sup>		Emigrantes <sup>d</sup>	Emigrantes (%)	Inmigrantes (%)	Saldo (%)	NI producido del total nacional (%)	NI inscrito del total nacional (%)	% de oriundo sobre NI total de la entidad		
		Oriundos <sup>b</sup>	Inmigrantes <sup>c</sup>								Total	
Chiapas	16 416	13 196	515	13 711	3 220	19.6	3.8	-15.9	2.8	2.4	-0.5	96.2
Nuevo León	20 193	19 683	4 520	24 203	510	2.5	18.7	16.1	3.5	4.2	0.7	81.3
Zacatecas	7 011	6 058	669	6 727	953	13.6	9.9	-3.6	1.2	1.2	0.0	90.1

NI: nuevo ingreso.

<sup>a</sup> Los datos de nuevo ingreso son los reportados en la fuente [911.9A] y no dan cuenta del total de estudiantes que ingresan en cada ciclo escolar.

<sup>b</sup> Estudiantes que cursaron la educación media superior (EMS) en la misma entidad.

<sup>c</sup> Estudiantes que cursaron la EMS en otra entidad o en el extranjero.

<sup>d</sup> El nuevo ingreso emigrante, para fines de este indicador, es el egreso de la EMS que ingresó al nivel TSU o licenciatura universitaria y tecnológica en otra entidad.

Fuente: Gil et al., 2009: 88.

superior, donde quiera que sea. Habrá que analizar las razones de esta movilidad, que no puede ser considerada como un resultado exclusivo de la falta de opciones que ofrece Chiapas o de la calidad (insuficiente) de dicha oferta: la migración tiene muchas razones.

Por otro lado, y en sentido contrario, observemos en el cuadro 8.10 Nuevo León: durante el mismo ciclo escolar “produjo” 20 000 ingresantes al nivel superior, pero su nuevo ingreso, en números cerrados ambas cifras, fue de 24 000. Es un estado que atrae estudiantes de otras entidades y, por ende, su TBEU está sobreestimada, pues en 06/07 agrega en el cálculo a 4 000 no oriundos como si fuesen parte del grupo de edad de la entidad. Tampoco es cuestión de juzgar si eso está bien o mal: ésa no es tarea de la actividad de investigación. Lo que importa es mostrar, por los dos extremos, que la TBEU (e incluso si este ejercicio se llevara a cabo con la TNC) no está tomando en cuenta la migración, los flujos y saldos migratorios, y al detenerse a considerar las tasas por entidad o a emitir metas por estado —como que en 2012 ninguna entidad esté por debajo de 20%— se puede estar perdiendo lo que el estudio de regiones, zonas metropolitanas, corredores o veredas que los estudiantes y sus familias marcan con sus pasos (como unidades de análisis e incluso de acción de la política pública) podrían brindar al análisis de la cobertura. El espacio como construcción analítica, y las poblaciones como entidades dinámicas no pueden ser obviados. Seguir pensando en estados es un nivel de observación que, como todos, permite advertir ciertos fenómenos, pero oculta otros: en general, la delimitación estatal es estrecha, dada la relativa arbitrariedad en el trazado de las fronteras.<sup>26</sup>

No es que Chiapas “pierda” o Nuevo León “gane”. El asunto es que la decisión de analizar indicadores estatales entraña aceptar un supuesto: lo deseable es estudiar donde se obtuvo el diploma de la educación media superior, o en su caso, es “bueno” que una entidad atraiga matrícula *per se* y “malo” si tiene alta movilidad interestatal. No podemos seguir pensando (y actuando) del mismo modo y esperar otros resultados: sin que sea el caso de Nuevo León, podríamos imaginar el flujo que generaría una institución sin examen de admisión en determinado estado, si el contexto de sus vecinos es de alta selectividad. Los estudiantes, sus familias y hasta las

<sup>26</sup> Durante 2009, el grupo de estudios auspiciado por la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES continuó sus análisis con el fin de, entre otros objetivos, construir niveles de observación diferentes, ensayar los indicadores tradicionales en esas nuevas dimensiones e intentar construir otros, adecuados al cambio de escala, o bien en las mismas escalas tradicionales.

poblaciones hacen cálculos. Un estado cercano “perdería” oriundos. Su conducta es racional y no hay por qué seguir atados a las formas de medición que suponen racionales o irracionales conductas de los actores por decisión de los indicadores y sus supuestos sin análisis crítico.

Un acierto del texto de cobertura ha sido abrir este panorama geográfico, pues la visión administrativa de las demarcaciones políticas de antaño en buena medida nos ha atado.<sup>27</sup> Las razones de la movilidad estudiantil existen y no se ajustan —¿por qué habrían de hacerlo?— a las decisiones que desde un escritorio se toman, mirando el mapa y sus linderos...

#### SALDO PROVISIONAL: DILEMAS, RETOS Y PERSPECTIVAS

Aunque al final de esta reflexión hemos puesto énfasis en que el nivel de análisis geográfico hasta ahora empleado (estatal) no es el más adecuado y que, bien entendida la importancia del tema del acceso a la educación superior, es necesario producir aproximaciones mucho más precisas, tales formas de abordar el asunto no se han construido aún. Están pendientes nuevas maneras de aproximarse al tema, que implicarán modificaciones en la escala de observación y, por ende, la generación de perspectivas alternativas, o por lo menos, adicionales a la comprensión de este proceso de inclusión social.

Este trabajo, entonces, ha usado como andamio de sus consideraciones las diferencias entre los estados de la República y su contraste con los valores nacionales. ¿Cuál sería un saldo provisional, derivado del estudio del acceso a la educación superior como factor de un proceso más amplio y crucial para el país: las posibilidades de inclusión a los espacios modernos de acción ciudadana y productiva, al incremento en la calidad de vida? Son varias las cuestiones que se deben considerar:

<sup>27</sup> Un egresado del nivel medio superior que vive en Jalisco, pero más cerca de Colima (como ya se señaló muy brevemente en el cuerpo del texto) decide desplazarse a una IES del estado vecino y tiene razón: el costo del cambio, la inversión en habitación y alimentos y otros factores lo hace muy racional. Desde el punto de vista de los “contadores” —que no planificadores—, este egresado debería quedarse a estudiar en Jalisco... ¿desertor, fugitivo? No. Migrante, sí, y es tarea de la investigación encontrar las orientaciones típicas de estos desplazamientos.

1] La noción de acceso a trayectorias que enriquezcan la vida de los individuos y apoyen el desarrollo nacional. Sin una definición que relacione el ingreso creciente de jóvenes antes excluidos de los estudios universitarios como parte de una política de inclusión social más amplia, hay un riesgo evidente: no hacer crecer, sino hincharse, la matrícula nacional.

2] Así concebida la propuesta de ampliación de la cobertura, no se puede agotar —sería contradictorio— con la simple edificación de condiciones materiales (edificios, salones, estantes para libros, espacio para laboratorios, etc.), sin sustento en la planeación de los académicos bien preparados que estarán a cargo de organizar los procesos en los cuales sea posible el aprendizaje. Más cantidad sin calidad es demagogia. El país ha ido a lo largo de más de cuatro décadas oscilando en el desfiladero: crecer en verdad o mejorar las cifras a cualquier precio. Este dilema ético, e incluso si sólo se reduce a lo pragmático, acompañará las decisiones de ampliación del futuro. En este punto, con toda su sencillez, la teoría de la cubeta puede ser puesta en práctica.

3] No es menor reconocer que desde hace años estamos midiendo la cobertura de un modo determinado, del cual no se siguen las inferencias usuales: tal es el caso de la falta de precisión en lo que significa la tasa bruta y la tasa neta. Los jóvenes que, en efecto, van a diario a una institución de educación superior son muchos menos que los que dice el discurso oficial y suponen o proponen las investigaciones que no reparan en el cuidado de la validez de los indicadores. Para el tamaño no sólo de la economía, sino de la cultura y del proyecto nacional que sería propio de un país viable, las cifras “reales” son muy contrastantes. Impresentables.

4] Una conclusión fuerte es que, si durante los 10 años previos las brechas entre estados pobres y ricos no permanecen constantes, sino que se incrementan, produciendo verdaderos barrancos, ha sido porque la lógica del mercado y su “mano invisible” no ha sido regulada de manera adecuada por las políticas públicas. Las ha habido, sin duda, y con resultados apreciables, de lo que se sigue que sin ellas la situación sería peor, mas no han logrado ser suficientes. Sin una agenda de políticas públicas de nuevo cuño, mejor informadas y que decidan que la inclusión social es el horizonte, la tendencia “normal” del efecto Mateo seguirá su lógica. ¿Hay una agenda nueva? ¿Se sigue haciendo “lo de siempre”, esperando que ocurra otra cosa? Ya lo decía Einstein: es una locura esperar que haciendo lo mismo muchas veces, ocurra algo diferente. El reto es encontrar



los procesos diferentes que no confundan, por ejemplo, un programa de retención —como es el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes)— con un programa de equidad en el ingreso. Para contar con la beca Pronabes se requiere ingresar a alguna institución pública, pero el problema para miles es entrar... ¿No hay nada que hacer al respecto?

5] En algunas partes de México, el principal reto que enfrenta el aumento de la cobertura proviene del lado de la oferta de instituciones de calidad, con programas educativos que resulten atractivos para los pioneros. ¿Quién, que sea la primera generación de su familia en llegar a la universidad, va a elegir como licenciatura geología? (así sea muy importante para el país). Pero en otras partes del país el problema se sitúa en la demanda: no hay egreso suficiente en el nivel medio superior para generar demanda efectiva y, si se crean cinco nuevas instituciones, quedarán vacías. Esto conduce a dos dimensiones importantes:

a] La política de fundar instituciones no puede seguir siendo, como lo ha sido en no poca monta, una resultante de los acuerdos políticos entre gobernadores u otras autoridades con la SEP. Muchas de las fundaciones no resisten el menor análisis de factibilidad, pero tienen sentido en votos, acuerdos en el Congreso y hasta vanidades personales.

b] En los casos en que el problema es de demanda de estudios superiores, la planeación educativa no puede dejar de lado ni los ciclos previos ni los contextos particulares. Ya vimos que son incomparables. ¿Vale la pena cumplir las metas como sea, o postergar ciertas cifras con el fin de arribar, más tarde, pero con solidez, a cuotas consideradas adecuadas? El tiempo es importante y los sexenios siguen siendo camisas de fuerza.

6] En muchos estados del país, el único camino para aumentar la cobertura es mediante proyectos de desarrollo social, de carácter integral. No se puede pensar en el avance en Chiapas, por ejemplo, con los actuales niveles de desnutrición infantil o de pobreza. En esas regiones del país, si se quiere incrementar de manera adecuada el acceso a la educación superior, es indispensable trabajar simultáneamente en procesos de combate a la injusticia que generen equidad en áreas o esferas elementales, como la salud, por ejemplo.

7] Por último (y aunque en este texto no se han tocado temas relevantes como la evolución diferencial de los regímenes público y privado en los distintos estados), es probable que con la actual crisis financiera mundial un sector de estudiantes inscritos en las instituciones particulares de bajo

costo, e incluso en las de élite,<sup>28</sup> no puedan continuar en ellas, dado el elevado porcentaje que ello representa para el gasto familiar o personal. Habrá presión sobre el sector público. ¿Hay algún plan para ello? Y esto es importante porque, en realidad, lo que ha operado como imperativo en la redacción de estas cuartillas es que hemos llegado —y hay que considerarlo inaceptable— a la situación en que, en México, “es mejor tener conocidos que conocimientos”. Esta frase, quizá, resume lo antes expuesto: la desigualdad educativa hace que para un sector muy pequeño de la población el acceso a la educación superior —y más allá de la licenciatura— sea por medio del uso de una vía rápida, de peaje. Para otros el camino es “por la libre”. Muchos más tienen que sortear veredas intrincadas. Pero, sin duda, la mayoría de los jóvenes de México han dejado, frente a los barrancos combinados de la pobreza y el peor servicio educativo posible en los niveles previos, toda esperanza, como diría Dante. El país, así, no será viable y mucho menos si escatimamos la profundidad del reto y volvemos a conformarnos con aceptar, en silencio, las definiciones tergiversadas de los indicadores empleados en el conocimiento de la cobertura (tasa neta por tasa bruta) que derivan, inevitablemente, en inferencias carentes de toda validez. Basta. Por ahí se va al desbarrancadero.

## REFERENCIAS

- Conapo, 2006. Proyecciones de población, 2005-2050. México <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>>.
- Coneval, 2007. Mapas de pobreza en México <[www.coneval.gob.mx/mapas](http://www.coneval.gob.mx/mapas)>.
- CTMP, 2002. *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- de Garay, A., 2001. *Los actores desconocidos. Una aproximación al conocimiento de los estudiantes*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- de Garay, A., 2005. *En el camino de la universidad. Las diversas formas de transitar de los alumnos en el primer año de licenciatura*. México, UAM/Azcapotzalco-Eón.
- de Garay, A., 2006. *Las trayectorias educativas en las universidades tecnológicas. Un*

<sup>28</sup> En los anuncios espectaculares de las grandes avenidas de la capital, ya hay instituciones, como el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, que ha colocado, como añadido al anuncio de sus fechas de inscripción, la oferta de créditos educativos a una tasa de 8.5% de interés anual... fijo.

- acercamiento al modelo educativo desde las prácticas escolares de los jóvenes universitarios*. México, Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense.
- García, R., 2007. *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, Gedisa.
- Gil Antón, M., et al., 1994. *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. México, UAM/Azcapotzalco.
- Gil Antón, M., J. Mendoza Rojas, R. Rodríguez Gómez y M.J. Pérez-García, 2009. *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- INEE, 2007. *Panorama educativo de México 2006. Indicadores del sistema educativo nacional*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEGI, 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2005. *II Conteo de Población y Vivienda, 2005*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2006a. *Censos económicos 2004*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2006b. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2007. *Anuario de estadísticas por entidad federativa*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2008. *Perfil sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2008*. México, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/conteo2005/perfiles/Perfil\\_Soc\\_EUMX1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/conteo2005/perfiles/Perfil_Soc_EUMX1.pdf).
- Merton, R.K., 1968. The Matthew effect in science, *Science* **159**: 55-63.
- PNUD, 2007. *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia de la República, 2007. Primer Informe de Gobierno, México <http://primer.informe.gob.mx/>.
- SEP, 2002. Estadística histórica por estados del Sistema Educativo Nacional <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/xestados/index.htm>.
- SEP, 2007a. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2005-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2007b. *Programa Sectorial Educativo*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Sheridan, G., 2008. El plagio y el naufragio, *Letras Libres X* (120): 108.



9  
MUNICIPIOS Y LOCALIDADES:  
CONCRECIÓN TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

*Rosa María Rubalcava\**

CONTENIDO

Introducción	310
Las unidades territoriales en las estadísticas	312
El conocimiento sobre los patrones de distribución de la población en el territorio	315
<i>Segregación y polarización</i> en los municipios	318
Municipios segregados, 319; Municipios polarizados, 321; Municipios con segregación indígena, 323; La segregación socioespacial en el núcleo de mayor concentración de población: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 325	
Localidades aisladas y con escasa población	327
El modelo de <i>propensiones</i>	329
Reflexiones finales	332
Referencias	333
Anexo	336

---

\* Profesora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <[rmrubal@prodigy.net.mx](mailto:rmrubal@prodigy.net.mx)>.

Agradezco a los coordinadores de este libro colectivo, Orlandina de Oliveira y Fernando Cortés, y a todas las autoras y autores por sus valiosos comentarios en las presentaciones preliminares de los capítulos. El matemático Juan Carlos Ordaz llevó a cabo generosamente el procesamiento de las bases de datos municipales y por localidad para generar la información actualizada a 2005 que sirvió de base a este trabajo; sin su participación no habría sido posible. Mi gratitud también al dictamen anónimo cuyas valiosas observaciones me llevaron a corregir errores e imprecisiones, de forma y de fondo, que habían logrado escapar a mis varias revisiones. Una mención especial a María de la Paz López, quien hace mucho me invitó a participar en un seminario sobre *vulnerabilidad*, tema que en aquel tiempo yo había tratado de manera muy incipiente pero que a partir de entonces he seguido como línea de investigación.

## INTRODUCCIÓN

Las desigualdades sociales se expresan en el territorio nacional en formas sobre las que se conoce poco. Este trabajo se propone indagar acerca de los rezagos incrustados en el territorio nacional que han dejado a amplios sectores de la población en condiciones inaceptables de marginación y pobreza, creando lo que Carlos Fuentes (1997) llama “una segunda nación” sumida en el olvido, la miseria y la exclusión,<sup>1</sup> donde proliferan las tensiones sociales y la reproducción de la desigualdad.

La globalización, al extender y profundizar las crisis económicas, ha traído consigo inestabilidad e incertidumbre a los países y conflictos e intranquilidad a las comunidades, las familias y las personas. En América Latina y el Caribe los esfuerzos por hacer frente a la pobreza han dado hasta ahora escasos frutos y la búsqueda de nuevas vías, tanto para la acción gubernamental como para la reacción de la sociedad, es permanente; los “ajustes”, públicos y privados, y los diversos intentos por encaminarse hacia un cambio estructural sólido, generan ciclos en que se han alternado periodos con algunos visos de recuperación y etapas de nuevas crisis, desaceleración o estancamiento, en las que los sectores más desvalidos han sido los primeros en resentir la compresión salarial, la falta de empleo, el agotamiento de las redes solidarias y la disminución del gasto social; todos ellos factores que generan desigualdades sociales.

Ante este escenario es imprescindible identificar a los grupos sociales que enfrentan las condiciones más difíciles y de mayor riesgo con el fin de orientar políticas de largo aliento que les abran opciones duraderas para superar sus múltiples desventajas (Rubalcava, 2002).

En América Latina se ha documentado ampliamente que desde México hasta Argentina y Chile, el apoyo de las familias y las redes comunitarias ha servido como escudo de protección ante las crisis económicas y atenuado la difusión de sus efectos. No obstante, los estudios más profundos son análisis de caso porque la información de las fuentes secundarias oficiales no permite la generalización empírica estadísticamente sustentada, base sin la cual los modelos analíticos no se pueden poner en correspondencia con la información.

<sup>1</sup> Hace notar que en México “El país moderno voluntariamente está olvidando al país tradicional” y, agrega, “no, no podremos asegurar niveles de bienestar y participación, ni nacionales, ni globales, si no atendemos primero a la segunda nación y la salvamos del olvido, la miseria y la exclusión” (Fuentes, 1997: 125).

En el caso de México, el primer obstáculo para estudiar estas desigualdades es la ausencia de información sobre las familias y las comunidades, en vista de que los censos y encuestas captan como referentes empíricos al *hogar* y las *localidades*, respectivamente.<sup>2</sup> En las ciudades, las localidades resultan superficies demasiado extensas por lo que, con fines de análisis estadísticos, se subdividen en las denominadas “áreas geoestadísticas básicas” (AGEB). La información oficial disponible para todo el país en las bases de datos con referencia territorial permite hacer diversos tipos de análisis de diferenciación socioespacial. Por otra parte, si bien los datos que registran las encuestas de hogares conforman bases comparables que abarcan casi el último cuarto de siglo, un inconveniente para la investigación sobre desigualdad, por demás serio, es que no tienen representatividad para las localidades o las AGEB; asimismo, la información censal de las localidades y las AGEB de residencia de la población no contiene datos referidos a los hogares.

La atención en el presente trabajo se dirige en especial a tres temas relacionados con la condición socioespacial de los municipios y localidades que presentan rasgos que dificultan articular y afianzar redes solidarias: la segregación territorial de la población en las localidades; los municipios caracterizados por una situación socioespacial polarizada, y el aislamiento de un gran número de localidades dispersas en el territorio, muchas de ellas indígenas.

El propósito principal es identificar municipios en situación de pobreza, rezago demográfico y fragmentación social.<sup>3</sup> Estas condiciones deben detectarse a tiempo porque amenazan seriamente a sectores muy amplios de la población, a la vez que ponen en peligro la cohesión social y la estabilidad política del país.

<sup>2</sup> El concepto “familia” incluye a personas emparentadas entre sí y “hogar”, según la definición censal, es un “grupo de personas emparentadas o no que además de compartir la vivienda, reúnen un presupuesto común para el gasto diario, especialmente el destinado a la compra de alimentos”. Asimismo, “comunidad” y “localidad” no son equivalentes; el censo define “localidad” como “todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas, que es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”. Hay localidades que por conflictos entre sus habitantes no conforman una comunidad y, a su vez, comunidades integradas por varias localidades. Por otra parte, también las viviendas son objeto de una definición censal muy laxa: “espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material”.

<sup>3</sup> El *rezago demográfico* de una localidad se refiere a que sus indicadores demográficos básicos son marcadamente desfavorables en relación con los promedios del país.

Para comprender cómo han logrado los grupos sociales más desvalidos amortiguar algunos de los efectos perniciosos de las crisis, se ha propuesto una vía intermedia entre las sociedades delimitadas por criterios económicos o culturales y los individuos como entes aislados, que centra la atención en las redes sociales para explicar cómo se vinculan las personas entre sí y cómo sus lazos sirven, a la vez, de lubricante para la acción y de amalgama para estructurar la convivencia (Powell y Smith-Doerr, 1994). Creemos que este enfoque constituye una forma operativamente apropiada para aproximarse a las desigualdades sociales a partir de las localidades. Como punto de inicio se supone que tanto la dispersión de la población en el territorio, en especial de aquella asentada en localidades aisladas, como la heterogeneidad económica y demográfica de sus habitantes, surgen de desigualdades sociales, a la vez que las fuerzan y amplían.

#### LAS UNIDADES TERRITORIALES EN LAS ESTADÍSTICAS

Antes de proceder a tratar el tema es necesario llamar la atención sobre los municipios y las localidades como unidades territoriales. Contrario a lo que pudiera pensarse, las definiciones de estas unidades adolecen de varias imprecisiones que evidencian las dificultades para estudiar tendencias en las desigualdades, tanto en el tiempo como en el espacio.

La información oficial disponible es la registrada en los censos. Como referente territorial para la población se usan las unidades en que se subdivide el espacio geográfico de México, según el marco legal vigente (INEGI, 2001: 521, 524).

Unidades político-administrativas:

- *Entidades federativas* (31 estados y un Distrito Federal).
- *Municipios* (2 454, incluidas las 16 delegaciones del Distrito Federal).

Los municipios son divisiones político-administrativas de las entidades federativas.

También se emplean como referencia geográfica tres tipos de unidades territoriales, que por no estar definidas en el marco jurídico pueden considerarse como unidades estadísticas: localidades, áreas geoestadísticas básicas (AGEB) y manzanas.



Las unidades estadísticas que registra en la portada el cuestionario censal utilizado en el año 2000 para el levantamiento de la información, se definen en la fuente citada como sigue:

- *Localidad*. Todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas. Este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.
- *Localidad rural*. Localidad con menos de 2 500 habitantes.<sup>4</sup>
- *Localidad urbana*. Localidad con 2 500 habitantes o más.<sup>5</sup>
- *Área geoestadística básica (AGEB)*. Urbana, entre 1 y 50 manzanas en localidades urbanas; rural, hasta 10 000 ha y un conjunto de localidades rurales.
- *Manzana* (zona en AGEB urbana, delimitada por calles y avenidas).
- *Segmento* (no se define).

Una cuestión a la que en México no se ha dado la importancia que merece son los conflictos limítrofes que cada cierto tiempo afloran en el territorio nacional; en ocasiones, de modo violento. Los desacuerdos surgen entre entidades federativas, entre municipios (involucrando a una o más entidades) o entre localidades.<sup>6</sup> En la base están indefiniciones territoriales que pueden rastrearse, como veremos, hasta en la misma Carta Magna.

Sobre la extensión y límites de cada entidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

- Artículo 45. Los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974)

- Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

<sup>4</sup> A diferencia del INEGI, Conapo y Coneval consideran rural a una localidad con menos de 15 000 habitantes.

<sup>5</sup> A diferencia del INEGI, Conapo y Coneval consideran urbana a una localidad con 15 000 habitantes o más.

<sup>6</sup> Las AGEB están libres de estos conflictos por ser unidades estadísticas cuyos límites territoriales se fijan a conveniencia del INEGI y los pobladores no conocen en qué AGEB residen.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 2005)

La realidad hasta el momento muestra que si hay dificultades en lo que toca a extensión y límites, y que al parecer los *convenios amistosos* no han producido los arreglos que el legislador esperaba.<sup>7</sup> Institucionalmente también se han buscado diversas vías para tratar estos asuntos, pero al parecer no se ha encontrado una solución satisfactoria.<sup>8</sup>

Sin intención de detenerme en este punto, me parece necesario hacer notar que los conflictos sociales surgidos por pugnas territoriales, más que resolverse, se acallan por acciones de “conciliación” promovidas por los gobiernos, pero quedan latentes y con frecuencia resurgen más adelante. Estos conflictos son importantes porque suelen desembocar en enfrentamientos entre familias e incuban agravios y resentimientos que minan la cohesión social.

<sup>7</sup> Sólo para ejemplificar proponemos revisar las siguientes evidencias:

- Recurrentes problemas de frontera entre entidades. “Campesinos de los municipios de Temoac y Jantetelco, en Morelos, demandaron al gobernador Marco Antonio Adame Castillo que reanude y agilice las gestiones ante el gobierno federal y el Senado para resolver el conflicto territorial con Puebla, a fin de recuperar una zona que les fue arrebatada en 1928, una parte de la cual se usa para ejercicios militares” (*La Jornada*, 2009). Otros ejemplos son: Durango y Zacatecas; Jalisco y Colima; Distrito Federal y Estado de México; Chiapas y Oaxaca; etcétera.

- Problemas limítrofes reiterados entre municipios de un mismo estado. Por ejemplo, en el Estado de México: “Acolman y Ecatepec firmaron un convenio mediante el cual se podrá realizar la obra de introducción de drenaje sanitario y conexión de descargas en las colonias ‘Ampliación Los Ángeles’ y ‘Lázaro Cárdenas’, en una zona en conflicto por límites territoriales. Dichas comunidades se mantienen desde hace 20 años sin red de drenaje y conexión por los problemas limítrofes”.

- Subdivisiones municipales para la creación de nuevos municipios; por ejemplo, en 2008, Tulum y Bacalar, en Quintana Roo. Estas subdivisiones se formalizan mediante decreto, en ocasiones sin el convencimiento del gobierno del municipio al que se le quita territorio ni de su población. La revisión de algunos decretos permite advertir intereses políticos y económicos que han llegado incluso a entablar controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia.

<sup>8</sup> “Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un auténtico federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun)” (Inafed, 2002).

## EL CONOCIMIENTO SOBRE LOS PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO

La redefinición de las unidades estadísticas que efectúa periódicamente el INEGI crea dificultades a los estudios sobre poblamiento y diferenciación socioespacial. El Consejo Nacional de Población (Conapo) comparó las localidades registradas por el Censo censal de 1995 (198 430) con las de 1990 (169 882), “comparando las bases de datos respectivas (Integración Territorial —Iter— del INEGI) por medio de tres identificadores: clave, nombre y coordenadas”.<sup>9</sup> El resultado fue de 124 193 localidades con correspondencia 1990-1995, empero, indica el estudio, “como la base de datos de 1995 no identifica a las que surgieron en el quinquenio, las 74 237 localidades ‘sin correspondencia’ pueden ser nuevas o bien presentar diferencias en alguno de los tres identificadores mencionados” (Chavarría *et al.*, 1998: 76).<sup>10</sup>

Otro caso que enfrenta esas dificultades es un estudio comparativo de las cuatro zonas metropolitanas más importantes de México a partir de una estratificación definida para analizar la división social del espacio (Rubalcava y Schteingart, 2000). Al ampliar el periodo de análisis de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para cubrir seis cortes temporales (cinco décadas, de 1950 a 2000), se encontró que el organismo oficial a cargo de los censos (INEGI) decidió cambios de definición que acarrearán consecuencias serias para la investigación. Por ejemplo, en el Censo del año 2000, el Instituto incluyó en la ZMCM municipios que no cumplían con los criterios que venía utilizando para considerarlos parte de la conurbación (principalmente un número mínimo de habitantes), lo que casi duplicó en la última década el número de las unidades político-administrativas que conforman la metrópoli, alterando conceptualmente el fenómeno de análisis. Por otra parte, hubo redefinición de las AGEB, de manera que muchas no pueden “empartarse” por clave con las definidas en 1990; asimismo se ajus-

<sup>9</sup> Este número no incluye las 2 708 localidades de Chiapas que no fueron censadas en 1995 debido al conflicto indígena.

<sup>10</sup> El INEGI advierte en la presentación de los resultados por localidad Iter, basados en el Censo de 2005, que éstos consideran “la actualización del Marco Geoestadístico Nacional y por ello se observan variaciones significativas entre el número de localidades reportadas en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y el II Censo de Población y Vivienda 2005”. El Instituto da una lista de nueve causas de baja o cambio de clave de localidad y ocho más de alta o cambio de clave.

tó el área de algunas AGEB para incluir sólo la parte construida, reduciendo su superficie. Para efectuar las comparaciones diacrónicas hace falta utilizar los sistemas de información geográfica (SIG) superponiendo superficies, procedimiento que además de laborioso obliga a introducir elementos visuales de juicio para resolver algunas indeterminaciones en el proceso de “empate”.

En la localización espacial de la población han influido diversos cambios demográficos, que obligadamente tienen que tomarse en cuenta al estudiar las desigualdades sociales, por su incidencia en la condición socioeconómica de las localidades y los hogares. Entre las más relevantes están:

- Migración a Estados Unidos (acentuada desde los años sesenta). Las cifras de los mexicanos que dejaron el país para residir de manera permanente en Estados Unidos en la década de los noventa fueron 300 000 al año y, durante el lustro 2000-2005, 577 000 anuales. Hay que tener presente que en Estados Unidos residen 8.5 millones de nacidos en México y 13 millones de estadounidenses de origen mexicano.<sup>11</sup>

- Migración interna. En el quinquenio 2000-2005, cambiaron de entidad federativa de residencia en México 2 700 000 personas.

- Concentración de la población en cuatro zonas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), con 27 280 436 habitantes en 2005 (28.2% de la población total de México).

- Cerca de la cuarta parte de la población nacional (24 276 536) reside en 184 784 localidades rurales (con menos de 2 500 habitantes).

- Un gran número de localidades pequeñas y aisladas, en las que viven 5 122 349 habitantes, se encuentran dispersas por todo el territorio y en proceso continuo de formación.

- Hay un conjunto de 17 935 localidades con 40% o más de hablantes de lenguas indígenas, en las que habitan 4 369 293 personas (Conapo, 2008: 26).

Según cálculos elaborados por el Conapo a partir del Censo de 2005, las localidades con menos de 500 habitantes son 170 544, con una población total de 10 330 731 personas (Conapo, 2007: 23), y muchas de estas localidades, como ya se vio, presentan condiciones de aislamiento propicias para la segregación socioespacial; entre ellas, las que el INEGI califica

<sup>11</sup> Datos tomados del sitio del Consejo Nacional de Población <[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)>.

como “confidenciales”, por tener menos de tres viviendas, quedan sin lugar a dudas incluidas. De acuerdo con el Conapo, estas localidades son 83 161, con una población de 454 500 habitantes (en la década anterior fueron poco más de 94 000 las localidades confidenciales):

- Localidades con una vivienda son 63 007, con 275 182 habitantes.
- Localidades con dos viviendas son 20 156, con 179 182 habitantes.

Como muestra de la heterogeneidad que caracteriza a las unidades estadísticas, llamadas “localidades”, el estudio citado del Conapo encontró, aunque parezca paradójico, que algunas de las que sólo tienen una o dos viviendas pertenecen a zonas metropolitanas (13 951 localidades en 1995) (Tuirán y Ruvalcaba, 1998: 73).

Un fenómeno poco estudiado es el surgimiento de nuevas localidades. En la confrontación efectuada por el Conapo comparando información de la Integración Territorial (Iter) de 1995 con la de 1990, se encontró que las localidades *pequeñas y aisladas* (menos de 500 habitantes, fuera del área de influencia de las ciudades que integran el conjunto urbano nacional y a más de 3 km de un camino pavimentado) eran 63 000 en 1995, mientras que en 1990 sólo existían 40 000; 23 000 surgieron en el lustro considerado. Este trabajo puso en evidencia que la población se asienta en el territorio, dejando muchas veces su localidad anterior por falta de tierra, de agua o bien por pobreza o conflictos: hacen surgir nuevas localidades y abandonan otras.<sup>12</sup>

Una medida de cautela, si se quiere disminuir las desigualdades en las zonas más precarias del territorio, es tener respuesta ante las visiones que con una concepción estrecha de lo social proponen acercarse a “un tema relativamente poco estudiado, a saber, el condicionamiento mutuo entre la dispersión poblacional y las políticas públicas”, y sugieren “obtener, examinando los costos de la extrema dispersión, algún indicio del tamaño mínimo eficiente de una localidad” para reducir la dispersión poblacional. Desde esa perspectiva se afirma que:

<sup>12</sup> El INEGI, declara: “estas variaciones son resultado de los cambios y ajustes que constantemente se dan en los espacios geoestadísticos y en la condición de habitación de algunas localidades que se caracterizan por tener muy poca población” (sitio del INEGI, <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>). Se reportan 17 causas de alta, baja o cambio de clave de localidad entre 2000 y 2005 (entre ellas, localidad desconurbada, fusión de localidades, localidad deshabitada, localidad que cambia de municipio o entidad, localidad inexistente, localidad con viviendas derruidas, etcétera).

Puede pensarse en dotar a cada localidad de escuela y clínica, así como servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad, sin importar los costos. Sin embargo ante lo dispendioso de esta estrategia, conviene identificar los factores que inducen la dispersión poblacional, en especial los que provienen de distorsiones creadas por las propias políticas públicas, para intentar corregirlos y así impulsar una distribución más racional de la población en el territorio del país (Dávila y Levy, 1999: 371).

Estas posiciones evidencian la urgencia de análisis que privilegien la dimensión social para comprender cabalmente los procesos espaciales de creación o abandono de localidades. El Consejo Nacional de Evaluación se refiere a este proceso señalando: “el reto de la política social es muy grande: la población con mayor incidencia de pobreza y rezago está en localidades de poco acceso y dispersas pero llevar servicios e inversión a esas zonas conlleva costos muy altos” (Coneval, 2008: 50).

### SEGREGACIÓN Y POLARIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS<sup>13</sup>

Estos fenómenos son expresiones de dos formas peculiares que presenta la marginación de las localidades en los municipios del país. Las localidades son unidades territoriales que no están exentas de la rápida difusión de fenómenos y procesos asociados a la globalización, que provocan transformaciones vertiginosas en vastas regiones y países individuales. En consecuencia, puede considerarse que la población asentada en el territorio está sujeta a cambios en las condiciones de su entorno y, con ello, las oportunidades a su alcance serán inestables y podrían cambiar abruptamente. La exposición está dedicada a examinar condiciones que muestran el efecto de la marginación, medida en las localidades, sobre el espacio tanto físico como social.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> En este apartado se mencionan resultados de investigación basados en información censal de 1995, 2000 y 2005; en cada caso se indica la referencia correspondiente.

<sup>14</sup> Se debe tener presente la distinción entre *marginación* y *marginalidad*. La primera, propuesta por el Conapo, intenta medir el acceso diferencial a los beneficios del desarrollo y se centra en las carencias de la población asentada en un territorio; denota una condición promedio que no se aplica a todos sus pobladores. En cambio, “la *marginalidad* es un concepto que se sitúa en la teoría de la modernización y remite a los individuos que no han adoptado las normas, valores y modos de vida propios del ‘hombre moderno’” (Germani, citado en Cortés, 2002: 10).

### *Municipios segregados*

La segregación es un proceso social que separa y excluye; de sus posibles manifestaciones interesan aquí las evidencias que ofrece el índice de marginación sobre la falta de acceso de un gran número de localidades a diversos bienes y servicios fundamentales para el desarrollo humano. La segregación también puede estar relacionada con discriminación por motivos económicos o étnicos, pero más allá de sus causas, que probablemente no son deliberadas, nuestra intención es mostrar sus alcances.

Consideraremos como socialmente *segregados* a 254 municipios de *muy alta* marginación, que pertenecen a estados también de *muy alta* marginación. Esta doble marginación acentúa las desventajas de vivir en un estado con bajo nivel de desarrollo relativo, superponiéndolas con aquéllas asociadas a las de vivir en un municipio también de bajo desarrollo de ese estado. Los tres estados de *muy alta* marginación son: Guerrero (primer lugar en el país por índice de marginación), Chiapas (en el segundo sitio) y Oaxaca (tercero). Los 254 municipios segregados de esos estados se localizan: 35 en Guerrero, 46 en Chiapas y 173 en Oaxaca. Estos tres estados integran la llamada región Pacífico-Sur, la de mayor atraso económico en el país.<sup>15</sup>

Las localidades de *muy alta* marginación de los municipios segregados constituyen una expresión territorial extrema de desigualdades sociales por acumular a las dos marginaciones anteriores (estatal y municipal), una marginación adicional, la correspondiente a la localidad. Los habitantes de estas localidades son, en sentido estricto, población segregada. El cuadro A-9.1 (véase Anexo) presenta para el conjunto de los tres estados sólo a los 25 municipios con más de 15 000 habitantes en localidades de *muy alta* marginación.<sup>16</sup> En estos casos de segregación social destaca Oaxaca, porque la mayoría de los habitantes de sus 570 municipios vive en localidades de *muy alta* marginación que reúnen una población que excede al millón de habitantes, casi la tercera parte del total de la entidad.

Los cinco municipios segregados con mayor población (en números absolutos) residente en localidades de *muy alta* marginación, en los tres estados son:

<sup>15</sup> Es una de las 10 regiones definidas como agrupaciones de entidades con características socioeconómicas similares, propuestas en Hernández Laos, 2000.

<sup>16</sup> Este número se eligió arbitrariamente para reducir el número de municipios con el fin de facilitar su presentación en un cuadro.

- Ocosingo, Chiapas, con 67 344; 39.6% de la población municipal;
- Chilón, Chiapas, con 60 330; 62.9% de la población municipal;
- Chilapa de Álvarez, Guerrero, con 60 249; 57.3% de la población municipal;
- San Juan Chamula, Chiapas, con 49 113; 73.2% de la población municipal;
- Las Margaritas, Chiapas, con 30 019; 30.5% de la población municipal.

Como se advierte en estas cifras, es errónea la idea de que los municipios de mayor marginación estén casi despoblados; aun en sus localidades más marginadas habita una cantidad no despreciable de población. Aunque Guerrero es el estado con el mayor índice de marginación se advierte que Chiapas (que ocupa el tercer lugar) tiene los municipios segregados con mayor número de habitantes.

Oaxaca no tiene ningún municipio segregado entre los cinco más poblados por su particular división política con 570 municipios; en ellos la población, si bien se concentra en la localidad “cabecera municipal”, es reducida, sobre todo en los más distantes de la capital.

En Oaxaca seleccionamos, para ejemplificar, los municipios segregados con más de 15 000 habitantes en localidades de *muy alta* marginación:

- Santa María Chilchotla, con 16 636; 80.9% de la población municipal;
- San José Tenango, con 16 114; 88.9% de la población municipal;
- Huahutla de Jiménez, con 15 943; 50% de la población municipal.

Dentro del conjunto de los 254 municipios que hemos denominado “segregados” hay algunos que merecen atención especial; son los municipios que pueden calificarse apropiadamente como *totalmente segregados*. Esta situación es muy significativa desde el punto de vista social, porque 90% o más de la población total del municipio reside en localidades de *muy alta* marginación. En los tres estados que examinamos son varios los municipios en esta situación, que se presenta con mayor frecuencia en los menos poblados (especialmente en Oaxaca, aquellos con menos de 3 000 habitantes).

Los ocho municipios totalmente segregados con más población (de Chiapas, Guerrero y Oaxaca) se presentan en la siguiente lista, en orden decreciente de su población total (entre paréntesis se indica el porcentaje que vive en localidades de *muy alta* marginación):



- Acatepec, Guerrero, con 28 525 habitantes (92.3%);
- San Juan Cancuc, Chiapas, con 24 906 habitantes (93.3%);
- San José Tenango, Oaxaca, con 18 120 habitantes (90%);
- Metlatónoc, Guerrero, con 17 398 habitantes (99.6%);
- Cochoapa el Grande, Guerrero, con 15 572 habitantes (99%);
- Xalpatláhuac, Guerrero, con 12 615 (93.3%);
- San Martín Peras, Oaxaca, con 12 406 (99.3%);
- Chanal, Chiapas, con 9 050 habitantes (90%).

En este trabajo no analizamos otros estados con sectores importantes de población segregada porque no son de *muy alta* marginación (criterio operativo que fijamos para definir los municipios segregados), entre ellos se cuentan Puebla, Veracruz y Yucatán. La localización geográfica de estas entidades permite identificar una zona de segregación de mayor amplitud territorial que abarca, además de la región Pacífico-Sur ya examinada, a estados de las regiones: Centro (Puebla), Golfo (Veracruz) y Peninsular (Yucatán).

El trabajo de campo que se hizo como parte de una investigación en el estado de Guanajuato mostró que las localidades rurales de *muy alta* marginación (aun las pertenecientes a municipios no segregados, porque Guanajuato no es una entidad de *muy alta* marginación), están ubicadas preferentemente cerca de los límites con otros estados (Rubalcava y Murillo, 2006: 35-41). Esta particularidad de localización quizás influye en la segregación, pero en este artículo no fue posible tratarla.

Hay que enfatizar que los municipios presentados son sólo algunos de los 254 segregados y que en ellos hemos considerado a la población que vive en localidades también de *muy alta* marginación, lo que nos permite pensar la segregación socioespacial como un proceso continuo que acumula sobre la población efectos que van desde las localidades al agregado municipal y de éste al correspondiente estatal, pero también en el sentido inverso. Lo que ahora observamos puede ser un momento en una trayectoria de fragmentación del espacio, que a su vez anticipa una tendencia a la desintegración social en México.

### *Municipios polarizados*

Definimos como municipios *polarizados* a aquéllos que tienen más o menos la misma proporción de población en los grados extremos de marginación (*muy alta* y *muy baja*); en estos casos la cohesión interna es

más difícil y también puede obstaculizarse la integración social en un sentido más amplio. Su importancia radica en que esta disparidad agudiza entre los pobres la apreciación de su desventaja; la percepción de las desigualdades puede ser un foco permanente de tensión social que, según ha mostrado la experiencia, es más probable que se acentúe a que se revierta.

En los municipios que aparecen a continuación se observa la distribución de la población en los dos estratos de marginación que forman los polos. Estos municipios presentan indicios de desintegración, expresados en situaciones de polaridad social en que la población está dividida casi en dos partes iguales, repartida tanto en localidades muy marginadas como en localidades de *baja* o *muy baja* marginación.

Distinguimos dos tipos de polarización social en los municipios. En el primero, los polos corresponden a los dos estratos extremos de marginación (*muy alta* y *muy baja*) adicionando a uno de ellos, si es necesario, el estrato que le sigue en la escala (se considera necesario cuando el estrato extremo es proporcionalmente reducido, o bien, si sumando los dos la población más o menos se equipara con la del otro polo); estos municipios deben tener también un porcentaje bajo en los estratos intermedios de marginación. En el segundo, los polos corresponden a los grados de marginación *alta* y *baja*, en municipios con poca población (en términos relativos) en el estrato de marginación *media* y casi despoblados en las localidades correspondientes a los dos estratos extremos.

Del primer grupo, a continuación se presentan sólo los municipios polarizados más poblados, indicando su población según el Censo de 2005 (INEGI, 2007) y, entre paréntesis, su distribución porcentual en los estratos extremos de marginación y a lo más uno de los que siguen en la escala, ya sea el de *alta*, con el extremo izquierdo, o el de *baja*, con el derecho:

- San Miguel de Allende, Guanajuato, 139 297 habitantes (2-39% y 46%);
- Zitácuaro, Michoacán, 136 491 (1-35% y 58%);
- Camerino Z. Mendoza, Veracruz, 39 002 habitantes (4-29% y 70%);
- Mariano Escobedo, Veracruz, 30 509 habitantes (12-42% y 55%);
- Tlacotalpan, Veracruz, 13 845 habitantes, (8-31% y 58%);
- Carichí, Chihuahua, 8 377 habitantes (50% y 13-26%);
- San Gregorio Atzompa, Puebla, 6 981 habitantes (4-43% y 32%).

Este tipo de polarización no está asociada con la cuantía de la población del municipio; en los siete ejemplos los hay con casi 140 000 habitantes, con alrededor de 30 000 y con menos de 10 000.

El segundo caso de polarización incluye municipios en que predomina la población en los estratos de marginación *alta* y *baja*, y prácticamente des poblados en los dos estratos extremos (además, la población en el estrato de marginación *media* es porcentualmente reducida); entre los más poblados están (en orden decreciente de población municipal):

- Dolores Hidalgo, Guanajuato, 134 641 habitantes (45 y 43%);
- Villaflores, Chiapas, 93 023 habitantes (46 y 38%);
- Tonalá, Chiapas, 78 516 habitantes (42 y 41%);
- Tecamachalco, Puebla, 64 380 habitantes (47 y 40%);
- Misantla, Veracruz, 59 980 (37 y 48%);
- Etchojoa, Sonora, 55 697 habitantes (48 y 36%);
- Romita, Guanajuato, 50 580 habitantes;
- Escárcega, Campeche, 50 106 habitantes (32 y 55%);
- Pichucalco, Chiapas, 29 583 habitantes (44 y 47%);
- Soledad de Doblado, Veracruz, 26 807 (39 y 47%);
- Gutiérrez Zamora, Veracruz, 24 322 (39 y 56%);
- Jalpan de Serra, Querétaro, 22 025 (46 y 41%);
- Juárez, Chiapas, 20 173 habitantes (53 y 36%).

Un municipio notable por su situación que pudiera calificarse como “no polarizada” es Coroneo, en Guanajuato. Es el único de los 2 454 municipios del país cuya población total (10 972 habitantes) se distribuye con un tercio en cada uno de los tres estratos intermedios de marginación de sus localidades (*bajo*, *medio* y *alto*).

Si bien hay municipios con un elevado porcentaje de población en el estrato medio, no consideramos conveniente proponer un tercer tipo porque éstos corresponden sobre todo a Oaxaca, donde, como ya se dijo, la cabecera municipal es la localidad que concentra la mayor parte de la población.

### *Municipios con segregación indígena*

La presencia de etnias es otro rasgo que merece destacarse por su importancia para la integración nacional. En las seis entidades que presenta el

estudio que tomamos como referencia (basado en datos del Censo de 1995) habitaban 3.8 millones de indígenas, 68.9% de la población indígena total del país que ese año era de 5.5 millones (Bellato, 1999). En estos estados también sobresale la cantidad de población que reside en las localidades que pueden calificarse como predominantemente indígenas, definidas como aquéllas en las que 40% o más de la población con cinco años o más de edad habla lengua indígena (las estadísticas oficiales sólo registran a los hablantes de lenguas indígenas a partir de los cinco años de edad).<sup>17</sup>

El cuadro 9.1 presenta, en los seis estados que tenían en 1995 la mayor población segregada, aquélla que vivía en localidades predominantemente indígenas, según su grado de marginación, así como su peso relativo respecto a la población con primacía indígena del estado y la nacional.

El hecho de que en sólo seis estados —y únicamente considerando la población que reside en localidades marginadas (grados *alta* y *muy alta*)— se localice casi la mitad de la población (48.1%) que vivía en 1995 en las localidades predominantemente indígenas del país, habla de una forma extrema de segregación que, por su amplitud, conforma lo que puede denominarse con propiedad *enclaves indígenas* en el territorio nacional. En especial, esto puede afirmarse de Veracruz, Chiapas y Guerrero. En 1995, en la primera de estas tres entidades, 97.3 (10.6 más 86.7) de cada 100 indígenas vivían en localidades que, además de la primacía étnica, presentaban el rasgo de ser de *alta* o *muy alta* marginación y sus pobladores significaban en ese año cerca de 12% de la población en localidades con preeminencia indígena en el país. Chiapas y Guerrero, aunque con menos población, daban muestra también de una gran concentración de los grupos étnicos en zonas marginadas.

En el conjunto de los seis estados, los datos censales del censo de 1995 (estos datos no están en el cuadro 9.1) evidencian que Oaxaca y Yucatán sobresalen en la República porque su población indígena era proporcionalmente la más significativa con respecto a la población total del estado, 35.1% en Yucatán y 31.8% en Oaxaca, aunque por su cuantía los indígenas

<sup>17</sup> El Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed) declara que “hay dos mundos distintos; el de los municipios con capacidad institucional limitada, integrado por municipios rurales con población indígena; y el de los municipios con capacidad institucional avanzada, conjunto al que corresponden los municipios metropolitanos y urbanos” (el Instituto no define “municipio rural” ni indica cuáles son los municipios de cada uno de los “dos mundos”) (Inafed, 2002).

**Cuadro 9.1.** Localidades predominantemente indígenas:\*  
población, grado de marginación (alto o muy alto) y peso relativo, 1995

<i>Entidad</i>	<i>Población indígena grado alto</i>	<i>% vs. pobl. indígena del estado</i>	<i>Población indígena grado muy alto</i>	<i>% vs. pobl. indígena del estado</i>	<i>% vs. pobl. indígena nacional</i>
Chiapas	48 545	10.2	401 320	83.9	8.4
Guerrero	12 475	3.5	337 257	95.5	6.6
Oaxaca	214 486	18.0	757 521	63.3	18.2
Puebla	103 483	18.3	380 543	67.3	9.1
Veracruz	67 724	10.6	556 690	86.7	11.7
Yucatán	208 509	31.3	130 255	19.5	6.4
Total	655 622	—	2 563 586	—	48.1

\* Localidades con más de 40% de hablantes de lenguas indígenas.

Fuente: Garza, 1999, cap. 2.

oaxaqueños casi duplicaban a los yucatecos, con poco más de un millón contra 546 000, respectivamente.

En Oaxaca vivían, en 1995, 18.2 de cada 100 indígenas del país, de los cuales cerca de la quinta parte (18.7%) residían en localidades de marginación *media*, *baja* o *muy baja*, lo cual muestra una menor exclusión social de los grupos étnicos que en Chiapas, Guerrero y Veracruz. En cambio, Yucatán se caracterizaba en 1995 por la proporción más reducida de población indígena que vive en condiciones de marginación *muy alta*, la quinta parte (19.5%), lo cual muestra que este estado presenta una realidad en que la marginación de las localidades y la presencia de población indígena se relacionan de modo distinto a los otros cinco, y sugiere una situación mucho más favorable para la cohesión social (esto se explica por la difusión de la lengua maya en la entidad).

*La segregación socioespacial  
en el núcleo de mayor concentración de población:  
la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*

Tras lo expuesto hasta ahora sobre la relación entre marginación y dispersión poblacional, pudiera pensarse que esta última es el único factor que ofrece obstáculos para la integración social. No obstante, veremos a conti-

nuación que en el polo opuesto, el de los grandes conglomerados urbanos, también surgen trabas importantes para la cohesión.

En el extremo de mayor concentración poblacional, las 10 localidades con más de un millón de habitantes, vive casi la mitad (47.3%) de la población de México (97 millones 483 000 habitantes), de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2000.<sup>18</sup> Los estudios de las zonas metropolitanas más pobladas de México, que incorporan una división espacial más refinada con datos por áreas geoestadísticas básicas (AGEB), muestran a partir del censo de 2000 (últimos datos disponibles con las variables utilizadas), que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México residían en ese año cerca de 18 y medio millones de personas (aproximadamente uno de cada cinco habitantes del país). En promedio, en esta ciudad, sólo 67 de cada 100 personas mayores de 15 años tienen algún año de escolaridad adicional a los seis de primaria, 68 de cada 100 viviendas cuentan con agua entubada (dentro de la vivienda) y 36 de cada 100 viviendas presentan condiciones de hacinamiento.<sup>19</sup>

Esta metrópolis muestra rasgos preocupantes de diferenciación socioeconómica que pueden configurar espacios urbanos fragmentados; sin duda, la segmentación puede contribuir a crear cohesiones barriales, pero de ninguna manera propicia la identificación más amplia con una sociedad que ha permitido en su seno desigualdades tan profundas.

La segregación de los pobres se confirma con los resultados de un estudio sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Las delegaciones con mayor nivel socioeconómico presentan una mezcla social relativa que se expresa en una gradación considerable de situaciones (incluyen AGEB de los estratos socioeconómicos *muy alto*, *alto* y *medio*); en cambio, en las delegaciones y municipios que concentran las AGEB más pobres muy excepcionalmente aparecen otros estratos que no sean *bajo* o *muy bajo* (Rubalcava y Schteingart, 2000: 294).

<sup>18</sup> Las 10 localidades son: Tijuana, Ciudad Juárez, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, León, Guadalajara, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Monterrey y Puebla, de acuerdo con INEGI, 2001.

<sup>19</sup> Datos tomados de la información para el libro de Rosa María Rubalcava y Marta Schteingart (en elaboración) que continúa los análisis publicados en 1985, 1987 y 2000 (véase bibliografía).

## LOCALIDADES AISLADAS Y CON ESCASA POBLACIÓN

El territorio interesa como espacio en que se concretan diversas desigualdades, las que, dependiendo de la amplitud de las áreas segregadas, originan situaciones de desintegración social que por su persistencia podrían convertirse en estructurales.

El estudio ya citado, que se elaboró en el Conapo sobre la distribución territorial de la población (Chavarría *et al.*, 1998: 78) con la información del Censo de 1995, mostró que buena parte de las localidades menos pobladas del país se ubican fuera del área de influencia de alguna de las 347 ciudades que conforman el conjunto urbano nacional (localidades con más de 15 000 habitantes) y no tienen acceso a carreteras.<sup>20</sup> El aislamiento constituye una barrera *de facto* para su integración al conjunto nacional. Sólo a partir de 1995, con la información del Censo, fue posible disponer de dos momentos de referencia para examinar la evolución de las localidades y, en especial, para saber si el aislamiento es o no una condición propia de los núcleos de población más pequeños y antiguos.

En el análisis se detectaron 63 677 localidades pequeñas y aisladas. De ellas, sólo fue posible localizar 40 976 en el Censo de 1990, por lo que el resto pueden considerarse nuevas (salvo errores que pueda tener la fuente oficial en el registro de las coordenadas). Entonces, durante este lustro, las localidades pequeñas y aisladas, lejos de disminuir, aumentaron en forma muy acentuada: 22 701 son nuevas y, de ellas, 776 tienen entre 100 y 500 habitantes.<sup>21</sup>

Una medida sintética de las condiciones sociales y de acceso a bienes y servicios en las localidades es el *Índice de marginación a nivel localidad 2005* (Conapo, 2007), calculado para las 104 359 que en ese año tenían por lo menos tres viviendas.<sup>22</sup> De ellas, el subconjunto de las que tienen menos de

<sup>20</sup> El radio de influencia de las ciudades se estimó mediante un modelo estadístico, en el supuesto de que guarda una relación directa con la cuantía de su población y se consideró que había acceso a carretera cuando la localidad está a menos de 3 km de un camino pavimentado.

<sup>21</sup> En la base de datos por localidad del INEGI no es posible identificar a las localidades nuevas, por lo que su número se determinó mediante un método indirecto. Cabe hacer notar que existe una gran diversidad en lo que el INEGI denomina localidad, lo que explica las dificultades enfrentadas para “empatar” las localidades (“ligarlas” a partir de las bases de datos de 1990 y 1995).

<sup>22</sup> Los indicadores incorporados al índice son: 1] porcentaje de población de 15 años o más analfabeta; 2] porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa; 3] porcentaje de viviendas particulares sin drenaje ni excusado; 4] porcentaje de

500 habitantes incluye a la mayoría de las más marginadas, reúne a casi todas las predominantemente indígenas y más de la tercera parte están aisladas. Este panorama es una muestra de la segregación social y espacial que, sin admitirse, caracteriza el mosaico territorial de México.

La OCDE ha señalado que “Las grandes desigualdades regionales de México resultan más de desequilibrios en la distribución geográfica de las actividades productivas que de diferencias estructurales o deficiencias económicas” (OCDE, 1998: 32). Por otra parte, según se ha dicho, es probable que “el considerable número de localidades con menos de 500 habitantes que hay en el país se deba a factores institucionales que distorsionan la pauta óptima de poblamiento” (Dávila y Levy, 1999: 373). No obstante, el aislamiento de muchas localidades pequeñas, lejos de ser una condición transitoria, parece surgir como respuesta ante la falta de tierras de labor en el medio rural, en relación con el crecimiento de la población.

En 1995, en la zona que forman los estados con mayor población en localidades de *muy alta* marginación (Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla), se ubican las regiones de mayor pobreza y, en uno de ellos (en Veracruz, el tercero más poblado del país) vivían en esas localidades medio millón de personas. De la población en localidades de *muy alta* marginación en el país, tres de cada cuatro vivían en estos cinco estados.

Las localidades que por ausencia de los satisfactores básicos pueden calificarse como marginadas, especialmente en las regiones indígenas y las áreas rurales, muestran condiciones que desde el punto de vista social y demográfico permiten considerarlas zonas de atraso que obstaculizan el surgimiento de redes sociales y bloquean inversiones que propicien su integración al desarrollo nacional.

Procesos de poblamiento que ocurren en circunstancias como las descritas plantean problemas de inclusión, se vuelven contra la preservación de los recursos naturales y comprometen el bienestar y calidad de vida de las generaciones futuras. El riesgo parece asociarse más a dichas circunstancias que al crecimiento demográfico, como suele creerse.

Como indicamos antes, la información socioeconómica y demográfica que sería interesante examinar en los hogares no existe por localidad, y la que existe ni siquiera es representativa para todos los estados. Tomando

---

viviendas particulares sin energía eléctrica; 5] porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda; 6] porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; 7] porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra y, 8] porcentaje de viviendas particulares sin refrigerador.



en cuenta que la población no evoluciona en el vacío, cuando los indicadores fundamentales se construyen y analizan en espacios territorialmente más reducidos, es posible advertir regularidades, o bien fluctuaciones, que son imperceptibles en las tendencias más agregadas (Rubalcava y Ordaz, 1999).<sup>23</sup>

### EL MODELO DE *PROPENSIONES*

En las secciones anteriores hemos presentado algunas regularidades expresadas en promedios estadísticos; en ésta nos referiremos a una perspectiva que permite examinar y dar sentido a algunos de los resultados, integrándolos de modo coherente. La perspectiva de las *propensiones* fue propuesta por Popper (1996) como una nueva cosmovisión: “vivimos en un mundo de propensiones”, dijo. Antes de revisar los resultados, presentamos los rasgos esenciales que aplicamos desde esta nueva visión (Popper, 1996).

La categoría más importante es la de *propensión*, asociada con la *situación* en la que ocurre un fenómeno; el fenómeno de interés en este trabajo es la expresión territorial de las desigualdades sociales, a las que nos aproximamos por medio de los índices de marginación. El fenómeno, dice Popper, “ocurre cuando se realiza una posibilidad particular, dentro de un conjunto de posibilidades”. Si la realización se presenta con regularidad en varias repeticiones, se manifiesta una *propensión*. El modelo toma en cuenta que en la mayor parte de los fenómenos físicos las *posibilidades* no son iguales y advierte, “en este caso, la probabilidad no permite percibir que algunas posibilidades tienen mayor peso, están ‘cargadas’ como puede estarlo un dado en un juego de azar”.

En el modelo de Popper, la *situación* es donde surgen las regularidades, tendencias y *propensiones*, mismas que, según los resultados presentados antes, caracterizan al segundo México “olvidado”, que ha permanecido y se reproduce con la polarización, segregación y aislamiento de las localidades en el territorio.<sup>24</sup>

Las *propensiones* actúan como fuerzas que facilitan o dificultan la realización de las *posibilidades*; las *propensiones* constituyen procesos objetivos y

<sup>23</sup> Los autores proponen una fórmula de asignación de recursos basada en los índices de marginación por localidad, cuyos resultados fundamentan esta afirmación.

<sup>24</sup> La formalización que exige el modelo requiere elaboraciones a partir de las probabilidades y sus tendencias, que no hemos efectuado.

en tanto no cambie la *situación* seguirán ejerciendo su influjo sobre cada *posibilidad* particular, en el mismo sentido.

Las localidades —unidades estadísticas fundamentales para este trabajo—, al estar inmersas en la *situación*, expresan las condiciones de aislamiento, segregación y polarización social, tratadas en la tercera y cuarta secciones, pero también en esos territorios están presentes la deficiencia y escasa disponibilidad de bienes y servicios, y la estrechez de los mercados, tanto de trabajo como de mercancías, que ofrecen muy pocas *posibilidades* para sus habitantes. Estamos, en términos del modelo que proponemos, ante un abanico de *posibilidades* restringido que continuamente reproduce las *propensiones* detectadas. Puede decirse, entonces, que la *situación* “atrapa” a esas localidades mediante la acción de fuerzas que generan, mantienen o profundizan su rezago social.

Si bien las nociones de probabilidad y de riesgo se han utilizado para tratar de identificar sectores desvalidos de la población, la pobreza, o de manera más amplia, la falta de activos y de diversos recursos de capital, han sido las cuestiones que más atención han merecido en los años recientes al referirse a grupos vulnerables (González de la Rocha, 2007). La propuesta popperiana es un recurso metodológico que permite formalizar la noción de *vulnerabilidad*, considerándola como una regularidad empírica y aproximándose a ella midiendo su persistencia, esto es, revelándola como una *propensión*.<sup>25</sup>

Al presentar sus ideas sobre las *propensiones*, Popper afirma que “la estabilidad de los promedios estadísticos sólo puede explicarse sosteniendo la existencia de *posibilidades con peso*, las cuales no son meras posibilidades, sino tendencias a convertirse en reales, a realizarse: tendencias o propensiones que son inherentes, en distintos grados, a todas las posibilidades y que se asemejan a fuerzas que mantienen estables a los indicadores estadísticos” (Popper, 1996: 27-30).

También en relación con la noción de *propensión*, el autor se pregunta: ¿existe un método que pueda ayudarnos a averiguar el peso real de las *posibilidades* “cargadas”? Y su respuesta es: “Sí, siempre que seamos capaces de repetir la situación que produce los eventos en cuestión, o siempre que los eventos en cuestión se repitan por sí mismos, sin nuestra interferencia.”

<sup>25</sup> Popper propone una teoría de la probabilidad como *propensión*, expresada mediante *posibilidades ponderadas*, para sustituir a la teoría clásica en que las posibilidades tienen el mismo peso, que pasaría a ser un caso particular de la nueva teoría (Popper, 1996: 25).

Más adelante puntualiza: “En vez de hablar de la posibilidad de un evento, podríamos hablar, siendo más precisos, de una inherente *propensión* a cumplir, tras las debidas repeticiones, cierto promedio estadístico. La estadística muestra, a su vez, una tendencia hacia la estabilidad, siempre y cuando las condiciones relevantes permanezcan estables” (Popper, 1996: 29).

Este marco conceptual en el que las *propensiones* no se originan en un entorno local, sino en una *situación* (de la que dicho entorno forma parte), proporciona una base adecuada para dar significado a las descripciones presentadas en este trabajo. Para tener incidencia en las *propensiones*, realizaciones de *posibilidades* que ocurren con regularidad en los entornos locales, habría que transformar la *situación*, porque “la situación cambia las posibilidades y por ende las propensiones”.<sup>26</sup>

Con estas ideas fundamentales es posible percibir una vía de análisis prometedora. Las regularidades que hemos analizado refieren a una población por largo tiempo vulnerada (no vulnerable) que es víctima de una *situación* que desconoce y permanentemente está generando las *propensiones* que la sustentan. Mientras no cambie la *situación* generadora, las *propensiones* que la mantienen y reproducen, algunas de ellas analizadas en este trabajo, permanecerán. El cambio tendrá que expresarse como *nuevas posibilidades realizables* para los miles de habitantes hasta ahora socialmente relegados, porque, en palabras de Popper: “Las posibilidades aún no realizadas tienen visos de realidad; las propensiones numéricas pueden interpretarse como medida de una realidad haciéndose” (Popper, 1996: 43).

Para emprender el camino apenas bosquejado alcanzo a vislumbrar que va a ser necesario buscar una línea de acumulación entre la teoría de las propensiones de Karl Popper y las aportaciones metodológicas de Max Weber y Rolando García. En el caso de Weber habrá que considerar en especial la “explicación causal basada en regularidades probables” (Gil, 1997: 95) y la “elaboración conceptual para la generación de esquemas de interpretación” (Gil, 1997: 101), por su relación con la *situación* generadora de *propensiones*. Por su parte, la obra de García, siguiendo la escuela constructivista de Jean Piaget, postula la necesidad de teorías para establecer relaciones causales en “trozos de realidad” investigados a partir de *sistemas complejos* (ecosistemas naturales que han sufrido la acción del hombre),

<sup>26</sup> Popper ofrece, para sustentar este aserto, un ejemplo relacionado con la supervivencia: “el estado de salud es parte de la situación, pero la propensión a sobrevivir no depende sólo de la salud sino que el progreso de la ciencia médica cambia las expectativas de supervivencia de cualquier persona”.

caracterizados por su “definibilidad” (datos observables, hechos, relaciones causales y teorías), “componentes” (límites, elementos y estructura), “niveles de procesos y de análisis” y “dinámica” (estados estacionarios, desestructuración y reestructuración). Estos conceptos, aplicados a la *situación* propuesta en este trabajo, permitirían “tornar inteligibles los hechos, organizarlos, jerarquizarlos y explicarlos” (García, 2006: 39-63). Queda así abierta la posibilidad de cambiar las *propensiones* encontradas, actuando sobre las causas que las originan.

### REFLEXIONES FINALES

La segregación, la polarización, el aislamiento y los conflictos territoriales muestran, desde la perspectiva de las *propensiones*, que las *posibilidades* no son iguales para todos. Para algunos contienen una “carga” negativa que se torna evidente en las regularidades empíricas que la *situación* genera en ciertos entornos locales. Empero, notamos que algunos de éstos muestran con mayor gravedad los fenómenos descritos. ¿Por qué las *propensiones* no atraen por igual a todos los entornos que comparten la misma *situación*? De acuerdo con el marco conceptual propuesto por Popper, la respuesta es: “hay fuerzas en conflicto que empujan en direcciones opuestas”.

En el presente estudio nos centramos especialmente en *propensiones* que contribuyen a que las localidades permanezcan marginadas. Conociendo estas fuerzas es posible actuar sobre ellas (perturbar la constancia de la *situación*) para cambiarlas en el sentido deseado. La *situación*, al actuar como un campo de fuerza, es la que “atrae” tanto la materialización de *posibilidades* que mantienen las desigualdades sociales, como la anulación de las que actuarían en favor del *progreso incluyente* que pide Carlos Fuentes para México.

Una cuestión no tratada en este trabajo, indispensable para ampliar la aplicación del modelo, es el análisis en profundidad de la *situación*, crucial de acuerdo con la perspectiva conceptual de las *propensiones*, porque éstas sólo se manifiestan “cuando las condiciones relevantes permanecen estables” (Popper, 1996: 29). Para investigar cuáles son las condiciones más relevantes que han permanecido estables en el “segundo México” hace falta identificar con detenimiento los rasgos particulares de las localidades y su población, y el modo como se difunden hacia ámbitos territoriales más amplios (por ejemplo, municipios y estados); tarea que supera los límites del presente trabajo.

Si bien no tenemos elementos para sostener que las desigualdades expresadas como *propensiones* pudieran tener algún vínculo con los múltiples y recurrentes conflictos que se suscitan por cuestiones territoriales, tampoco hay evidencias en contrario. Este tema queda pendiente en la agenda de investigación.

En relación con las *propensiones* analizadas, puede anticiparse que en México las pequeñas localidades seguirán aumentando en número y, tal vez, en aislamiento. El envejecimiento de la población, la emigración a Estados Unidos y el abandono de vastas regiones en el medio rural también pronostican un escenario desolador. Las desventajas actuales de los municipios *segregados*, *polarizados* e indígenas se manifestarán de modo más acentuado; este presagio obliga a establecer con firmeza las *propensiones*, actualizándolas permanentemente al disponer de nueva información sobre los fenómenos examinados y a actuar decididamente para transformarlas. Una salida posible es que, en tanto se genera conocimiento sólido sobre los factores condicionantes, las políticas demográficas y sociales operen para alcanzar con éxito fines prácticos definidos con precisión en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Es necesario estudiar la trayectoria que ha llevado a *la situación* actual, propia no sólo de México sino presente en otros países de América Latina y el Caribe. La globalización ofrece también nuevas *posibilidades* y es necesario tratar de influir en su realización. La perspectiva de la equidad, impulsada por la CEPAL desde finales de los años ochenta, abrió vetas que se han dirigido más a tratar de comprender y orientar el cambio de las *situaciones* nacionales o regionales, que a transformar los entornos comunitarios y familiares. Su aplicación en estos ámbitos es urgente, a partir del reconocimiento de que “el crecimiento sostenido exige una sociedad equitativa y articulada internamente” (Fajnzylber, 1989). No debe olvidarse que las localidades y los hogares son los espacios sociales concretos en los que se construyen la cohesión y la democracia.

#### REFERENCIAS

- Bellato, L., 1999. La marginación indígena, en Garza (coord.), pp. 47-54.  
 Conapo, 2007. *Índice de marginación a nivel localidad 2005*. México, Consejo Nacional de Población.  
 Conapo, 2008. *La situación demográfica de México 2008*. México, Consejo Nacional de Población.

- Coneval, 2008. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2008*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, F., 2002. Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, *Papeles de Población*, Nueva Época **8** (31): 9-24.
- Chavarría, J., M.L. Ocampo y A. Quintín, 1998. Distribución territorial de la población, en Tuirán y Rubalcava (coords.), pp. 71-79.
- Dávila, E.R.C., y S. Levy A., 1999. Pobreza y dispersión poblacional, en Solís Soberón y Villagómez (comps.), pp. 369-398.
- Fajnzylber, F., 1989. *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fuentes, C., 1997. *Por un progreso incluyente*. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.
- Garza, G. (coord.), 1999. *Atlas demográfico de México*. México, Consejo Nacional de Población-Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Gil Antón, M., 1997. *Conocimiento científico y acción social: crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber*. Barcelona, Gedisa.
- González de la Rocha, M., 2007a. Recursos domésticos y vulnerabilidad, en González de la Rocha (coord.), 2007b, pp. 45-85.
- González de la Rocha, M. (coord.), 2007b. *Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México, Publicaciones de la Casa Chata.
- Hernández Laos, E., 2000. *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*. México, Consejo Nacional de Población.
- Inafed. 2002. Portal del Inafed. México, Secretaría de Gobernación <<http://www.inafed.gob.mx/>>.
- INEGI, 2001. *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, 2007. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- La Jornada*, 2009. Sección Estados, México, 29 de abril, p. 53.
- López, M.P., y V. Salles (coords.), 2006. *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México, Oportunidades-Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer-El Colegio de México.
- OCDE, 1998. *Desarrollo regional y política estructural en México*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Popper, K., 1996. *Un mundo de propensiones*. Madrid, Tecnos.
- Powell, W., y L. Smith-Doerr, 1994. Networks and economic life, en Smelser y Swedberg (comps.).

- Rubalcava, R.M., 2002. Localidades en un mundo de propensiones, *Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad* 42: 5-36.
- Rubalcava, R.M., y J.C. Ordaz, 1999. Población prioritaria en zonas marginadas, en Garza (coord.), pp. 39-46.
- Rubalcava, R.M., y M. Scheingart, 1985. Diferenciación socioespacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México, *Estudios Sociológicos* 3 (9): 481-514.
- Rubalcava, R.M., y M. Scheingart, 1987. Estructura urbana y diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970-1980), en Garza (coord.), pp. 108-115.
- Rubalcava, R.M., y M. Scheingart, 2000. Segregación socioespacial en el área metropolitana de la ciudad de México, en Garza (coord.), pp. 287-296.
- Rubalcava, R.M., y S. Murillo, 2006. El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato, en López y Salles (coords.), pp. 19-67.
- Smelser, N.J., y R. Swedberg (comps.), 1994. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton-Nueva York, Princeton University Press-Russell Sage Foundation.
- Solís Soberón, F, y F.A. Villagómez (comps.), 1999. *La seguridad social en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro-Fondo de Cultura Económica.
- Tuirán, R., y R.M. Rubalcava (coords.), 1998. *La situación demográfica de México 1998*. México, Consejo Nacional de Población.

## ANEXO

**Cuadro A-9.1.** Municipios segregados

Municipios de *muy alta* marginación, en estados de *muy alta* marginación. De los 257 municipios en esta situación sólo se seleccionaron para este cuadro aquéllos con más de 15 000 habitantes en localidades de *muy alta* marginación (MAM)

Estado	Clave	Municipio	Población total en el municipio	Localidades en el municipio	Población en locs. MAM	%	
						Localidades de MAM	población locs. MAM
Chiapas	07059	Ocosingo	170 280	1 094	67 344	435	39.55
Chiapas	07031	Chilón	95 907	605	60 330	461	62.90
Guerrero	12028	Chilapa de Álvarez	105 146	189	60 249	126	57.30
Chiapas	07023	Chamela	67 085	129	49 113	96	73.21
Chiapas	07052	Las Margaritas	98 374	398	30 019	146	30.52
Chiapas	07064	Oxchuc	41 423	125	28 686	98	69.25
Guerrero	12076	Acatepec	28 525	110	26 328	103	92.30
Chiapas	07112	San Juan Cancuc	24 906	36	23 247	33	93.34
Chiapas	07077	Salto de Agua	53 547	315	22 662	138	42.32
Chiapas	07096	Tila	63 172	157	19 935	93	31.56
Guerrero	12052	San Luis Acatlán	41 884	89	19 887	55	47.48
Chiapas	07026	Chenalhó	31 788	96	19 302	63	60.72
Guerrero	12012	Ayutla de los Libres	55 974	124	18 969	70	33.89
Guerrero	12010	Atlixac	23 371	92	18 933	73	81.01
Guerrero	12032	General Heliodoro Castillo	34 554	249	18 583	155	53.78
Guerrero	12071	Xochistlahuaca	25 180	110	17 624	85	69.99
Chiapas	07111	Zinacantán	31 061	55	17 479	37	56.27
Guerrero	12043	Metlatónoc	17 398	72	17 323	63	99.57
Guerrero	12051	Quechultenango	33 367	79	17 109	58	51.28
Oaxaca	20406	Santa María Chilchotla	20 577	112	16 636	99	80.85
Guerrero	12041	Malinaltepec	26 613	104	16 164	80	60.74
Oaxaca	20171	San José Tenango	18 120	136	16 114	125	88.93
Oaxaca	20041	Huautla de Jiménez	31 829	113	15 943	93	50.09
Guerrero	12078	Cochoapa el Grande	15 572	120	15 418	111	99.01
Chiapas	07081	Simojovel	32 451	124	15 306	78	47.17

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2007.



TERCERA PARTE  
DESIGUALDADES POLÍTICAS  
Y DERECHOS HUMANOS



10  
INSTITUCIONES PÚBLICAS  
Y TRANSPARENCIA ELECTORAL, 1977-2002

*Silvia Gómez Tagle\**

CONTENIDO

Introducción	340
La oferta de igualdad política en la democracia política México: un sistema de partido hegemónico	340 343
La etapa de la pluralidad política, 345; La batalla por la transparencia electoral, 350; La reforma electoral de 1996, 355; El desempeño de las instituciones electorales en 1997, 358; El papel de las instituciones electorales durante el periodo de transición 1998-2000, 360; Reor- ganización interna del IFE, 361; El IFE y los partidos po- líticos, 362; Procesos electorales y autoridades judicia- les, 364; La víspera de las elecciones de 2000, 366	
¿Qué le falta a la democracia en México?	367
Referencias	372

---

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <[sgomez@colmex.mx](mailto:sgomez@colmex.mx)>.

## INTRODUCCIÓN

En México, desde el término de la Revolución de 1910, se han celebrado elecciones con regularidad para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, durante más de 70 años, el único partido con posibilidades de éxito en los niveles más altos del gobierno fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trataba de un sistema electoral, formalmente democrático, pero con características de un régimen autoritario, donde los representantes no tenían un compromiso con los votantes, porque los dirigentes de su propio partido eran quienes decidían las candidaturas, que finalmente eran triunfadoras. En el presente ensayo se analizan las transformaciones del régimen mexicano, desde ese régimen autoritario y de partido hegemónico, a uno pluralista y relativamente democrático. Se analizan principalmente los cambios en la legislación y las instituciones electorales en el periodo de 1977 a 2002, poco después de que llegara a la presidencia de la República el primer candidato de un partido distinto al Revolucionario Institucional.<sup>1</sup>

LA OFERTA DE IGUALDAD POLÍTICA  
EN LA DEMOCRACIA POLÍTICA

Formalmente, los sistemas políticos democráticos se distinguen de otros tipos de régimen político, porque el acceso al poder está regulado por reglas preestablecidas de competencia entre diferentes grupos y regularmente se celebran elecciones en las que los ciudadanos expresan sus preferencias. Desde los albores del siglo xx, el derecho al sufragio universal, libre y secreto, ofrecía colocar a todos los ciudadanos en una situación de igualdad política, a pesar de todas las demás diferencias que existen en la sociedad como la distribución de bienes y valores. Por eso, la celebración regular de elecciones, en las que se ponen en juego los más altos puestos de poder político, ha sido considerada por muchos autores como el rasgo empírico que permite distinguir a un régimen democrático. Pero, en realidad, las elecciones por sí solas son insuficientes para garantizar la democracia, pues muchas veces el acceso desigual al poder y a los recursos, la manipulación de la información o las reglas para participar como candidato o como votante impiden que los ciudadanos realmente puedan elegir, ya que desde

<sup>1</sup> El presente texto tiene como antecedente el trabajo publicado en Middlebrook, 2004.

antes el resultado de la elección ha sido decidido en otros espacios de poder a los que sólo acceden los privilegiados. Por esto, se puede afirmar que las limitaciones que padece una democracia pueden dar por resultado, inclusive, un régimen con un sistema electoral permanente pero con características excluyentes y autoritarias.

El paso de un régimen de partido hegemónico,<sup>2</sup> donde pueden existir varios partidos pero sólo uno tiene perspectivas de triunfo, a una democracia con un sistema plural de partidos, como la “poliarquía” que imagina Dahl (1993) o los modelos ideales donde existen varios partidos en competencia, significa un cambio importante de régimen político, aun cuando no se trate de una democracia perfecta. De hecho, la democracia perfecta nunca ha existido, porque las desigualdades profundas de la sociedad capitalista colocan inevitablemente en desventaja a grandes sectores de la población, tengan o no ciudadanía política. Sin embargo, tener ciudadanía, así como la existencia de un sistema plural y competitivo de partidos, no es poca cosa, porque permiten cuando menos reclamar los derechos mínimos de bienestar, libertad, respeto de la integridad física, etcétera.

El complejo proceso de ampliación de oportunidades de participación y de derechos políticos, generalmente conocido como democratización, depende de múltiples factores históricos, culturales y económicos, pero en este texto se presta particular atención a la regulación electoral (leyes e instituciones) encaminada a garantizar la transparencia de los comicios y la efectividad del sufragio, la confianza de la ciudadanía en que las elecciones significan su propio ejercicio del poder y la presencia de partidos políticos autónomos y competitivos. En todo caso, lejos de constituir un análisis restringido de las normas jurídicas, la discusión pretende discernir las relaciones entre dichas normas y los actores políticos en un contexto histórico dado.

Desde esta perspectiva, en México la transformación del sistema electoral y de partidos comenzó con la reforma política de 1977, porque introdujo una dinámica que aún hoy continúa en ciernes. Además del análisis del conjunto de las instituciones que comprende el sistema electoral, el estudio de la transparencia de los procesos electorales involucra la cuestión, de carácter más general, de lo que constituye una transición a la democracia, siendo este último punto de especial importancia en México,

<sup>2</sup> Para una definición de *sistema de partido hegemónico* véase Sartori, 1994: 283; Huntington y Moore, 1970; Hermet *et al.*, 1982.

toda vez que, en la serie de cambios que ha tenido lugar entre mediados de la década de los setenta y finales del primer decenio del nuevo siglo, no ha habido un solo momento definitivo que marque el fin del régimen autoritario y el comienzo de otro nuevo.<sup>3</sup> Por el contrario, los cambios se han producido gradualmente, con avances y retrocesos en diversos aspectos, tanto así que la idea de “transición a la democracia política” ha sido muy cuestionada en diferentes coyunturas, a pesar de los indudables cambios que se han observado en el largo plazo. En muchos momentos, los líderes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se las ingeniaron para introducir medidas compensatorias que neutralizaran los efectos democratizadores de reformas legislativas tendientes a promover la transparencia y la efectividad de las elecciones.

En la medida en que la democracia presupone una regulación que posibilita la competencia por el poder político y que ofrece, por medios pacíficos, la posibilidad de la alternancia en el poder, uno de sus mayores dividendos es permitir que diversos grupos aspiren al poder de forma simultánea. Las reglas del sistema salvaguardan los derechos de las minorías al tiempo que obligan a aquéllos en el poder a someterse a la elección de los ciudadanos, que por esta vía pacífica cambian a quienes los gobiernan.

En los sistemas autoritarios, en cambio, el control político de un grupo se puede prolongar indefinidamente, incluso sin la anuencia de la población, mientras el grupo en cuestión acrecienta su poder mediante el control estatal. México proporciona un claro ejemplo de cómo las leyes e instituciones electorales pueden contribuir a la estabilidad de un sistema autoritario en los momentos en que no hay partidos competitivos, o bien causarle serios conflictos y pérdida de legitimidad en otros momentos, cuando surgen otras fuerzas políticas organizadas capaces de competir con el grupo que había sido hegemónico.

En el entendido de que no existe la democracia perfecta, la cuestión acerca de la transición de un régimen autoritario a uno democrático se centra en los estándares de imperfección que son permisibles en un régimen democrático, antes de que el marco institucional pierda todo sentido (Hermet *et al.*, 1982).

<sup>3</sup> El término “régimen político” se emplea aquí según la definición de Levi (1995: 1362); es decir, como el conjunto de instituciones que regula la disputa del poder y el ejercicio del mismo, así como los valores que alimentan a esas instituciones.

La operatividad democrática de un sistema electoral involucra el conjunto de procedimientos y actos, tanto materiales como jurídicos, que conducen a la designación de los gobernantes por aquéllos a quienes gobiernan. En este marco, la ley electoral es resultante de un proceso dinámico de interacción entre la sociedad y el Estado; su función es registrar las transformaciones de dicha interacción, mediante la cual las fuerzas políticas se disputan el poder (Cotteret y Émeri, 1973: 3). Desde esta perspectiva, la transparencia tiene tanto que ver con las legislaciones electorales como con el funcionamiento de las instituciones en un momento dado de la historia, porque las reglas que establece el sistema jurídico pueden no cumplirse si quienes detentan el poder político y económico en la sociedad gozan de impunidad. Es por esto que la determinación de la transparencia no debe limitarse sólo al criterio jurídico, sino que ha de dar cuenta de la interacción entre las normas, las instituciones, los partidos políticos y la opinión pública. ¿Hasta dónde es posible que se desarrolle la competencia entre partidos? ¿Y hasta dónde cabe la pluralidad en las ofertas políticas?

El sentido de la democracia estriba en el establecimiento de reglas para canalizar la lucha por el poder político, en la exigencia de que los gobernantes asuman su responsabilidad (respondan a los ciudadanos), como de que exista la posibilidad real de que el poder político cambie de manos por la vía pacífica, a través de las elecciones. Las instituciones a cargo de la organización y certificación de las elecciones y sus resultados constituyen el puente necesario entre las reglas de la democracia y la práctica democrática. La legitimidad de los procesos electorales depende en gran medida de qué tan confiables son dichas instituciones.<sup>4</sup> En este sentido, tres aspectos son importantes: la organización de los comicios, la evaluación del proceso electoral según la percepción que se tiene de los actores y los resultados electorales.

### MÉXICO: UN SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO

La democracia no fue uno de los valores centrales del régimen político emanado de la Revolución mexicana. Lazos simbióticos entre una presidencia poderosa y el partido dominante habilitaban al presidente en turno

<sup>4</sup> Si no hay manera de forzar a la ciudadanía y a los partidos políticos a respetar las regulaciones electorales, el proceso entero tiende al fracaso, ya que quienes violan las leyes electorales quedan impunes.

para convertirse en el eje de la política nacional, de modo que pudiera organizar los intereses de los diversos grupos ligados a su partido, así como controlar la fuerza social y política de la oposición.

Heredera de la Revolución de 1910 y del movimiento social emanado de ella, a los que debe originalmente su legitimidad, la enorme hegemonía del PRI explica la total ausencia de centros autónomos de contienda política, en particular de partidos competitivos. Para los grupos opositores resultaba extremadamente difícil consolidarse como centros de poder autónomo, ya que estaban condenados a acarrear el estigma de ser “contrarrevolucionarios”. De hecho, es posible afirmar que el PRI se aprovechó del consenso general que inicialmente obtuvo de la Revolución y que más tarde consolidaría durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), a fin de imponer un sistema electoral diseñado para evitar el crecimiento de otros partidos, que podían significar una oposición real.

México ha celebrado elecciones regulares desde comienzos de los años treinta; sin embargo, hasta 1997 el PRI controló tanto la presidencia como el Congreso, de modo que pudo aprobar leyes a voluntad y manipular frecuentemente los procesos electorales. El control presidencial sobre asuntos electorales era la clave para evitar que los comicios dieran la oportunidad a que otras fuerzas políticas amenazaran la hegemonía del partido. Los márgenes de diferencia de captación de votos entre el PRI y los otros partidos eran tan altos, que las sospechas de que el sistema carecía de transparencia palidecían ante la abrumadora mayoría del partido dominante.

Entre 1946 y 1976, cuatro aspectos fundamentales de la organización electoral garantizaban la estabilidad del sistema político mexicano en materia de elecciones: 1] el control ejercido por el PRI sobre el Poder Legislativo cuya mayoría le pertenecía; 2] la prerrogativa presidencial de decidir cuántos (y cuáles) partidos podían competir en la contienda, derivada de la exigencia de que, para hacerlo, debían recibir el registro correspondiente; 3] elecciones organizadas y certificadas por instituciones bajo el control del presidente y su partido, y 4] fondos gubernamentales a disposición de las campañas electorales del partido.

De este modo, las plataformas de la oposición fueron excluidas de la lucha electoral y condenadas a la acción política clandestina. El Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido de la Fuerza Popular (PFP)<sup>5</sup> y la Federación

<sup>5</sup> Ligado al sinarquismo, un movimiento de extrema derecha, el Partido de la Fuerza Popular obtuvo su registro en 1946 para contender en las elecciones presidenciales de ese año, pero lo perdería en 1949 por cometer actos ilegales (profanar el Hemiciclo a Juárez en la Alameda Central de la capital). Véase Molinar Horcasitas, 1991: 36.



de Partidos del Pueblo de México (FPPM),<sup>6</sup> entre otros, serían catalogados en un mismo espectro, a pesar de pertenecer unos a la izquierda y otros a la extrema derecha, como partidos ilegales. Desde fines de los años cuarenta hasta 1979, solamente el partido de centro-derecha, Acción Nacional (PAN), sería capaz de sobrevivir ante tales adversidades. Los otros dos partidos que surgieron en ese periodo y que “obtuvieron registro” para participar en elecciones fueron aliados del PRI en elecciones presidenciales: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS).

Con el tiempo, sin embargo, el PRI fue perdiendo paulatinamente la legitimidad heredada de la Revolución y el sistema electoral, diseñado originalmente para evitar el fortalecimiento de otros partidos, llegó a convertirse en un riesgo para la estabilidad del régimen. Ante la ausencia real de partidos contendientes, el desacuerdo social comenzó a expresarse fuera de las instituciones políticas, como sucedió en los casos del movimiento estudiantil de 1968, así como de numerosas organizaciones disidentes de trabajadores sindicalizados o de campesinos, muchos de los cuales derivaron en grupos armados que se enfrentaron al régimen en los años setenta.

En las elecciones generales de 1976, el PRI fue el único partido registrado que presentó candidato a la presidencia.<sup>7</sup> Las disputas internas y la falta de credibilidad en la transparencia electoral fueron determinantes para que el PAN optara por no contender al Ejecutivo federal. Otras organizaciones, tanto de izquierda como de derecha, se vieron imposibilitadas para competir, pues las autoridades electorales no les concedieron registro.<sup>8</sup>

### *La etapa de la pluralidad política*

La reforma política más importante del periodo se llevó a cabo en 1977. Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, propuso una se-

<sup>6</sup> La FPPM fue puesta en marcha en 1945 por un grupo de izquierda conformado por disidentes del PRI. Desaparecería tras las elecciones presidenciales de 1952, en las que su candidato, general Miguel Henríquez Guzmán, gozó de una gran proyección. Véase Martínez Assad, 1982: 18.

<sup>7</sup> Fieles a su costumbre, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) apoyaron al candidato del PRI.

<sup>8</sup> El registro era concedido a los partidos por la Comisión Federal Electoral (CFE), al mando del Secretario de Gobernación, a lo que hay que sumar las dificultades para cumplir con los requisitos impuestos.

rie de cambios en el sistema de partidos y en el aparato electoral con miras a ampliar las posibilidades de la representación política, capturando en los organismos representativos el espectro ideológico de una corriente mayoritaria y de corrientes menores que, difiriendo significativamente de la mayoría, se sumaran al mosaico nacional (Reyes Heróles, 1977: 9-16). Las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de ese año y una nueva regulación, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), fue puesta en marcha.

La reforma también comprendió cambios complementarios a otras leyes capitales, incluyendo una enmienda constitucional que, por primera vez, reconocía el derecho a la información por parte de la ciudadanía<sup>9</sup> y establecía el derecho de amnistía para presos y fugitivos políticos. Esta última acción sería un gran incentivo para que muchos individuos envueltos en la lucha social se enrolaran en partidos políticos y, abandonando la acción directa, ora por la vía pacífica, en movimientos de carácter social, ora por la beligerante, en la guerrilla, emplazaran sus actividades hacia los procesos electorales.

Cabe subrayar dos aspectos fundamentales de la LFOPE: por un lado, la nueva legislación impulsó el pluralismo político mediante la posibilidad de que nuevos partidos obtuvieran su registro y, por el otro, introdujo la iniciativa de representación proporcional en la Cámara de Diputados, permitiendo que los partidos minoritarios ocuparan asientos en el Congreso. Tras medio siglo de sinsabores, la oportunidad había llegado para la oposición; los nuevos partidos no tardaron en obtener su registro.<sup>10</sup>

La reforma política de 1977 amplió considerablemente las prerrogativas a los partidos políticos, lo que permitió a aquéllos de nuevo registro sobre-

<sup>9</sup> Con todo, la legislación concerniente al derecho de la ciudadanía a la información no sería implementada sino hasta 2002. De hecho, esta ley constituyó el mayor avance logrado a favor de la transparencia en México durante el sexenio en que gobernó Vicente Fox.

<sup>10</sup> Para ganar el “registro definitivo” los partidos debían demostrar que poseían una cantidad considerable de simpatizantes en todo el país, lo que acarreó enormes dificultades ya que era necesario efectuar asambleas multitudinarias en las que cientos de personas debían acreditar su identidad ante notarios públicos. Por su parte, el “registro condicionado” habilitaba a los partidos a contender en los comicios y a aspirar al registro definitivo sobre la base de su captación de votos. Si un partido no sumaba cuando menos 1.5% del electorado participante se le retiraba el registro, como sucedió con el PARM en 1982, si bien podía solicitar un nuevo registro condicionado para participar en el siguiente proceso electoral.

vivir a pesar de los escasos triunfos electorales que obtuvieron en el periodo comprendido entre ésta y la reforma de 1996. Con su supervivencia, estos nuevos partidos proporcionaron una imagen de pluralidad política al régimen. Las prerrogativas de los partidos se ampliaron para: 1] tener acceso a la radio y la televisión, aun en periodos no electorales; 2] disponer de medios para sus actividades electorales, y 3] gozar de exención de impuestos y franquicias postales y telegráficas (Ramos y Herrera, 1991: 120-121). Desde entonces, los dos temas centrales en el debate de los recursos son el financiamiento público y el acceso a medios, principalmente electrónicos.

En 1979, tres nuevos partidos fueron registrados para las elecciones de diputados: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), deudor del sinarquismo del PFP tras su disolución en 1949. A ellos se sumaron, para las elecciones generales de 1982, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD), aunque este último perdería su registro condicionado al no sumar en los comicios 1.5% de los votos; lo mismo que el PARM, que, sin embargo, lo recuperaría en 1985, año en el que también lo obtendría el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). De manera que, habiendo estado blindado entre 1946 y 1976, el sistema de partidos se llenó de vitalidad gracias a la participación de estas nuevas organizaciones, a pesar de que, a la postre, algunas de ellas no sobrevivirían.

La composición de la Cámara de Diputados federales cambió al crecer de 196 a 300 el número de distritos electorales de mayoría (aquéllos donde el ganador era elegido por mayoría relativa en los conteos) y con la designación de 100 nuevos diputados electos mediante una fórmula de representación proporcional (Patiño, 1985: 222-227). Las curules de representación proporcional se distribuyeron de acuerdo con la división del país, en un mínimo de tres y un máximo de cinco circunscripciones plurinominales (cada una de éstas tendría varias entidades federativas) y a la fuerza proporcional de cada partido en dichas zonas. Una previsión extraordinaria en la ley, para fortalecer el pluralismo, era que sólo los partidos minoritarios, definidos por la LFOPE como aquéllos con menos de 60 diputados electos por mayoría relativa, podían aspirar a esos 100 puestos de representación proporcional.

No obstante, la nueva legislación aún se las ingeniaba para evitar que los partidos minoritarios se convirtieran en mayoría (Patiño, 1985: 228) y para ello especificaba que, en el caso de que dos o más partidos obtuvieran por encima de 90% de los distritos de mayoría, únicamente se distribuiría la mitad de las curules de representación proporcional, lo que, en el terreno

de los hechos, imponía límites insoslayables a la pluralidad política del régimen en su conjunto. Asimismo, negaba a los partidos con 60 o más distritos de mayoría la posibilidad de aspirar a una sola de las butacas plurinominales; esto, sin mencionar que en el Senado de la República y en los congresos de las entidades federativas no se les incluyó en la reforma.

Sin embargo, en materia de organización electoral (operación de la elección) la LFOPE no significó cambios. La responsabilidad de la operación electoral permaneció en el Ejecutivo federal, o sea, en la Comisión Federal Electoral (CFE), que a su vez era un organismo a cargo de la Secretaría de Gobernación cuyo titular era designado por el presidente, y se apoyaba en los gobernadores de los estados para conducir los procesos electorales. Semejante acuerdo institucional abría la posibilidad de que el presidente y los gobernadores interfirieran en el resultado de las votaciones, a lo que también contribuía el hecho de que la certificación de los comicios era tarea de las respectivas comisiones electorales del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, mismas que, sin ocultar sus motivaciones políticas, se inclinaban a favor del partido mayoritario.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, siendo el más serio contendiente del PRI, el PAN sería protagonista de las más agudas disputas postelectorales, en particular de las propiciadas por irregularidades en las contiendas por los gobiernos de Chihuahua y San Luis Potosí, así como en las elecciones municipales de Culiacán, Sinaloa y otros distritos. Por su parte, aunque se habían multiplicado significativamente, los partidos de izquierda no oponían una verdadera resistencia, salvo en áreas limitadas, como la sierra de Guerrero o el istmo de Tehuantepec.

En 1986 y 1987 se impulsaron nuevas reformas para resolver la tensión entre los partidos emergentes, la ciudadanía en proceso de organizarse y un sistema electoral controlado políticamente por el Ejecutivo federal. Algunas demandas de los partidos de ambas salas, que exigían mayores garantías para las minorías políticas, fueron adoptadas por la reforma constitucional de 1986 y la ley electoral de 1987, incluyendo un incremento de 100 a 200 diputados de representación proporcional y la creación del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE).<sup>11</sup> También se tomó en cuenta la demanda de los ciudadanos del Distrito Federal para recuperar sus

<sup>11</sup> Aun así, el Tribunal se limitaba a funciones administrativas, dado que la certificación de elecciones seguía siendo prerrogativa de las comisiones electorales de la Cámara de Diputados federal (para presidencia y diputaciones) y del Senado (para senadores). Véase la reforma al artículo 74 de la Constitución.

derechos políticos, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos gobernantes locales venían siendo designados directamente por el Ejecutivo federal desde mediados de los años veinte.<sup>12</sup>

En otros aspectos capitales, no obstante, las reformas de 1986 y 1987 significaron un paso atrás en materia de democratización. Primero, porque la ley electoral de 1987 eliminaba el registro condicionado para los partidos emergentes, obligando a todo grupo que quisiera formar una organización política a cumplir con los complicados requisitos del registro definitivo antes de tener acceso a la arena política. Y segundo, porque los partidos eran representados en la Comisión Federal Electoral en la medida de su más reciente captación de votos, previsión que garantizaba la mayoría absoluta para el PRI.<sup>13</sup>

En México, el paso necesario para sustituir un sistema de partido hegemónico por una pluralidad verdaderamente competitiva no podía darse de un día para el otro debido a que nunca existió un “pacto fundacional” que asegurara la alternancia en el gobierno. En vez de eso, a partir de los ochenta, el PAN incrementó paulatinamente su presencia electoral en los ámbitos local, estatal y nacional, ganando el apoyo del sector empresarial y de la clase media. Mientras tanto, la izquierda se las tenía que ver con numerosos obstáculos que le impedían consolidarse; se dividía en múltiples grupos ante un PRI que le había robado su retórica populista y que se dedicaba a reclutar líderes e intelectuales de izquierda.

Pero, como la dinámica de competencia electoral a la que dio lugar la reforma de 1977 no fue acompañada de los cambios institucionales necesarios para promover la transparencia, los conflictos postelectorales se volvieron cada vez más frecuentes tanto en el ámbito federal, como en los estados. Aunada al descontento social acumulado a raíz de la crisis económica de 1982 y a la desaprobación cada vez mayor del autoritarismo, la pérdida de credibilidad de los procesos electorales y de sus “ganadores” trajo como resultado una fractura interna del partido en el poder que, en 1987, condujo a la formación de la Corriente Democrática (del PRI) y un año después provocó la salida de un importante grupo de dirigentes y bases sociales, que apoyaron la campaña presidencial de Cárdenas.

<sup>12</sup> Con todo, las funciones del jefe de gobierno del Distrito Federal (electo desde 1997) y de los 16 jefes delegacionales (electos desde 2000), así como las de la Asamblea misma, seguirían siendo bastante limitadas. De manera que, aún hoy, el gobierno capitalino continúa a la espera de que se le reforme significativamente.

<sup>13</sup> Véanse los artículos 162-165 del Código Federal Electoral (1987).

A pesar del escaso éxito electoral que hasta entonces había tenido la izquierda, la creación del Frente Democrático Nacional (FDN), fundado en 1987 para apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988, significó un parteaguas tanto para la propia izquierda como para el PRI. Al FDN, que se convertiría un año más tarde en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), además de los priistas, se integraron múltiples organizaciones políticas ampliamente disímiles: el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN), el PPS, el PARM y otros grupos cuyas orientaciones iban de la extrema izquierda al centro demócrata. Para sorpresa de muchos, en los comicios presidenciales de 1988 el FDN demostró ser un efectivo contendiente para el PRI en los sectores populares, tanto rurales como urbanos.

La reforma de 1977 fue el primer paso rumbo a la institucionalización de una lucha política más competitiva, y conforme se abrieron nuevos espacios de participación electoral, las élites económicas, intelectuales y políticas del país comenzaron a disentir del PRI y conformaron grupos autónomos de poder identificados con los nuevos partidos. En México se pasó de un régimen en el que, literalmente, los votos no contaban, a otro en el que frecuentemente los votos eran mal contados, ya que la maquinaria electoral seguía siendo controlada por la Secretaría de Gobernación y los gobernadores de las 32 entidades, los cuales pertenecían al partido “oficial”, mientras que el PAN y los nuevos partidos tenían cada vez mayores exigencias de participación política, pero se veían constreñidos por la falta de transparencia electoral. Los años ochenta se caracterizaron por un proceso lento pero constante de desgaste de la hegemonía priista y de fortalecimiento de otros actores políticos institucionales, a diferencia de los años setenta, cuando la acción política disidente en buena medida desembocó en acciones “antiinstitucionales” o directamente beligerantes.

### *La batalla por la transparencia electoral*

Cárdenas no fue capaz de demostrar que había ganado las elecciones presidenciales de 1988, pero las enormes irregularidades que arrojaron los comicios están debidamente documentadas (Gómez Tagle, 1994). En virtud de que la certificación de los resultados corría a cargo de las comisiones electorales del Congreso federal, tradicionalmente el PRI había tenido las

facultades necesarias para imponer su mayoría sin dificultades; en 1988, sin embargo, esta vía no constituía una opción que se pudiera justificar legalmente, ya que existían posibilidades de que la Legislatura pasara al control de la oposición. En 253 de los 300 distritos de mayoría del país, los resultados electorales fueron sojuzgados mediante 523 demandas legales presentadas ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, primero, y luego ante las comisiones electorales del Congreso (Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1988: 94-112). En consecuencia, los partidos de oposición se rehusaron a aceptar tales resultados. No sólo eso, sino que tanto el FDN como el PAN exigieron la apertura de los paquetes que contenían las boletas marcadas con el objeto de recontar los votos. El PRI se negó y, finalmente, los paquetes fueron incinerados años después, con la complacencia del PAN, lo que acarreó aún más suspicacia en torno a la legitimidad de la supuesta victoria propugnada por el PRI para su candidato a la presidencia en 1988, Carlos Salinas de Gortari.

Ante la precariedad de su triunfo en los comicios, el presidente Salinas (1988-1994) se comprometió a impulsar una reforma electoral de mayor envergadura, la cual conduciría, en 1990, a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un organismo autónomo permanente con estatutos propios, administrado por profesionales en la materia y coordinado por un Consejo General, con un presidente y ocho consejeros magistrados, así como dos representantes del Congreso y un representante de cada partido. La función de los consejeros magistrados era garantizar la independencia política del IFE, pero en la práctica su poder de decisión era muy limitado, pues el presidente del organismo, con capacidad de decisión en todos los niveles ejecutivos, debía ser el Secretario de Gobernación, integrante del Poder Ejecutivo federal y nombrado por el presidente de la República.<sup>14</sup>

Las reformas salinistas dejaron intacta la configuración de la Cámara de Diputados federal, que siguió compuesta por 300 curules de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; no obstante, se modificó la fórmula para designar a estos últimos con la intención de favorecer al partido mayoritario. Con los términos de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la nueva legislación disponía que el partido que obtuviera la mayoría en la Cámara de Diputados, independientemente del margen de ésta, ocuparía 60% de las tribunas, medida que en los hechos nulificó el impacto

<sup>14</sup> Véanse las reformas de 1989 al artículo 41 de la Constitución. Para un análisis de la estructura y el funcionamiento del IFE véase Gómez Tagle, 1993.

democratizador de la reforma constitucional que en 1986 había elevado el número de diputados plurinominales a 200.

Las reformas de 1989 y 1990 también trajeron consigo la creación del nuevo Tribunal Federal Electoral (Trife), organismo que, con mayores facultades, vino a sustituir al recientemente fundado TCE.<sup>15</sup> Sin embargo, el nuevo Tribunal seguía estando bajo el control del Ejecutivo<sup>16</sup> y las comisiones electorales del Congreso aún tenían la última palabra a la hora de certificar elecciones. Asimismo, la legislación de 1989 tipificó como delito que los servidores públicos intervengan en los comicios a favor o en contra de un candidato,<sup>17</sup> pero cabe señalar que, al día de hoy, nadie ha sido procesado por “delitos electorales”.

En 1989 y 1990 hubo dos cambios legales en materia de partidos políticos. Se eliminó, primero, a los candidatos comunes, imposibilitando que un solo contendiente fuera apoyado por varias organizaciones, sin que éstas se agruparan en una coalición formal, una medida encaminada a evitar amenazas como la que la candidatura conjunta de Cárdenas había supuesto para el PRI en 1988. Y segundo, se reintrodujo el registro condicionado con el fin de facilitar el ingreso de nuevos partidos a la arena política. Gracias a ello, para las elecciones intermedias de 1991 se registraron dos partidos nuevos: el Partido del Trabajo (PT), identificado entonces como salinista, y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuyas presencias conducirían a la fragmentación del electorado de izquierda y al recrudecimiento de los conflictos que sufrían los partidos de izquierda tras la ruptura de la coalición cardenista.<sup>18</sup> Como consecuencia, en las elecciones legislativas de 1991 el PRI se apoderó de la mayoría en Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, donde nunca la había perdido). En algunos distritos, las disputas postelectorales no se hicieron esperar, si bien el descontento de la oposición que impugnó los resultados fracasó en su intento por hacerse escuchar.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> A diferencia del IFE, el Tribunal Federal Electoral únicamente tenía facultades durante los periodos electorales.

<sup>16</sup> El método para designar a los magistrados del Trife era similar al empleado con los consejeros del IFE: la Cámara de Diputados los elegía de una lista propuesta por el presidente. Véanse los artículos 41 y 60 de la Constitución federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), libro 6.

<sup>17</sup> Véase el Código Federal Electoral, artículo 341, y Cofipe, artículos 338-344.

<sup>18</sup> Una parte del problema se resolvería cuando el Partido Mexicano Socialista (PMS), sucesor del PSUM, cedió su registro para que Cárdenas fundara el PRD.

<sup>19</sup> Para una estimación del proceso electoral de 1991 véase Gómez Tagle, 1993.



Por su parte, el PAN quedó medianamente satisfecho; su éxito en ciertas áreas fue reconocido, como lo había sido, dos años antes, en Baja California, cuando ganó el gobierno del estado. Aun así, el triunfo de Vicente Fox en Guanajuato no fue autenticado, con todo y que el PRI accedió al nombramiento de un gobernador interino proveniente de las filas del PAN. El PRD, en cambio, no estaba en posición de negociar el reconocimiento de sus victorias locales, puesto que todavía se negaba a reconocer la legitimidad del presidente Salinas. Candidatos a gobernador como Fox, en Guanajuato, y Salvador Nava, en San Luis Potosí, donde fue postulado por una coalición de varios partidos, presentaron pruebas de las irregularidades que habían tenido lugar en los comicios, pero las instancias legales de arbitraje electoral las tacharon de improcedentes.

La Legislatura entrante, con amplia mayoría priista, como de costumbre, implementaría dos nuevas reformas electorales en respuesta a las exigencias que la oposición venía haciendo desde 1977. Hasta 1988, el Senado de la República había estado totalmente controlado por el PRI, por ello, con el fin de responder a la demanda de alguna forma de representación proporcional en la Cámara Alta, en la reforma de 1993 se introdujo el principio de representación minoritaria en el Senado, aumentando de tres a cuatro el número de senadores por estado y asignando esta tribuna adicional al partido que obtuviera el segundo sitio en la votación.<sup>20</sup> Y en 1994, en una “reforma de último momento”, se hicieron cambios significativos en el Consejo General del IFE: los consejeros magistrados fueron sustituidos por seis consejeros ciudadanos electos por dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara de Diputados, de una lista proporcionada por los partidos políticos.<sup>21</sup>

La legislación de 1994 fue resultado de una creciente demanda de apertura política, representada, en especial, por la rebelión zapatista de enero de ese mismo año, así como de la incertidumbre propiciada por el asesinato, en marzo, de Luis Donald Colosio, a la sazón candidato presidencial del PRI. Con todo, las organizaciones civiles y los partidos de oposición fracasaron en su intento por remover al secretario de Gobernación del Consejo General del IFE, quién continuó al mando de toda la estructura ejecutiva a cargo de la organización electoral, mientras que los nuevos consejeros ciudadanos tuvieron una influencia muy limitada en las elecciones federales de 1994, toda vez que fueron designados sólo tres meses antes de los comicios.

<sup>20</sup> Véase el artículo 56 de la Constitución.

<sup>21</sup> Lista que, antes de las reformas de 1994, el presidente se encargaba de elaborar.

No obstante, un cambio importante en 1994 fue la eliminación de la “autocalificación electoral” en las elecciones legislativas, al asignar al Tribunal Federal Electoral la última palabra en la validación de elecciones de senadores y diputados federales. Incluso le otorgó al Consejo General del IFE el poder para certificar los resultados electorales en materia de representación proporcional, aunque la prerrogativa de validar la elección del presidente siguió perteneciendo a la Cámara de Diputados. A petición del Consejo General del IFE, la legislación de 1994 también creó una fiscalía especializada en crímenes electorales, pero sus fallas fueron tales que algunas organizaciones sociales, como Alianza Cívica (AC), optarían por abandonar una serie de casos interpuestos ante ella.<sup>22</sup>

Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI, ganó las elecciones presidenciales de 1994 con 48.8% de los votos, ligeramente menos que el total reportado por las autoridades en el caso de Salinas de Gortari en 1988;<sup>23</sup> no obstante, su victoria fue reconocida tanto por la opinión pública como por sus competidores más cercanos, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas, candidatos del PAN y el PRD, respectivamente. El reconocimiento de la legitimidad electoral de Zedillo se debió a dos factores determinantes: por un lado, al reconocimiento por parte de Fernández de Cevallos, el más fuerte de los candidatos opositores, de que los resultados eran válidos y a la incapacidad de Cárdenas, tercero en los conteos, para refutarlos sólidamente; y por el otro, al respaldo conseguido por el gobierno gracias a las recientes reformas antes mencionadas, a lo que hay que agregar que por primera vez en México el gobierno accedió a dotar de carácter oficial a los observadores nacionales e internacionales. Las irregularidades más frecuentes tuvieron que ver con los limitados recursos de los candidatos opositores y con los sesgos de los medios de información, además de algunas violaciones flagrantes a la ley, como compra de votos y coerción de votantes (Alianza Cívica, 1994b).<sup>24</sup> En realidad, se pasó de un

<sup>22</sup> Estas fallas se debieron en gran medida a la ineficacia de los procedimientos establecidos y al hecho de que exigía a los demandantes cargas probatorias excesivas. Véase Alianza Cívica, 1994a.

<sup>23</sup> Estos porcentajes fueron calculados por la autora tomando como base el total de votos, incluyendo las boletas anuladas. Véase Gómez Tagle, 1997: 42.

<sup>24</sup> Estas violaciones comprenden la compra de votos y credenciales electorales (para ser manipulados por los abogados del PRI), el empleo de fondos públicos para obtener votantes mediante el reparto de paquetes de comida y otros artículos, y el condicionamiento de créditos financieros y otros beneficios públicos.

esquema electoral controlado por el PRI, que se sustentaba en “contar mal los votos” hasta 1988, a un esquema que fue avanzando hacia una relativa transparencia en cuanto al cómputo, pero con una distribución inequitativa de recursos para las campañas y, en general, para darle visibilidad social a los partidos que no estaban en el gobierno.

Como había sucedido en 1988, en 1994 el PRI obtuvo sólo una mayoría simple en la Cámara de Diputados federales, lo que significaba que tendría que negociar con otros partidos con miras a completar los dos tercios necesarios para aprobar reformas constitucionales. A éste se sumaron otros factores que obligaron al presidente Zedillo (1994-2000) a buscar el apoyo de la oposición, entre ellos la crisis política desatada por los asesinatos de Colosio y, en septiembre, de José Francisco Ruiz Massieu, entonces presidente nacional del PRI, el conflicto armado en Chiapas y las disputas postelectorales suscitadas en ese mismo estado a raíz de las escandalosas irregularidades que habían marcado los comicios para gobernador. Todos ellos, aunados a la desaprobación generalizada de la ciudadanía, que en diciembre sería testigo de una dramática caída del peso y habría de sufrir la crisis financiera resultante.

### *La reforma electoral de 1996*

Fue en el difícil contexto del gobierno de Zedillo y de una serie de reformas estatales donde el nuevo presidente abanderó la que pretendía ser la “reforma electoral definitiva”.<sup>25</sup> La exigencia de revisar la legislación electoral corrió a cargo de organizaciones civiles, así como de los partidos de oposición y de los miembros del Consejo General del IFE (consejeros ciudadanos y representantes de los partidos), quienes instaron a una asamblea nacional para discutir las nuevas propuestas. Se alcanzó un amplio consenso entre los nuevos consejeros del IFE y los partidos de oposición, del que surgió el proyecto de reforma que sería enviada a la Secretaría de Gobernación y al Congreso para su evaluación (Minutas del Consejo General del IFE, 7 de abril de 1995).

La reforma electoral de 1996 se implementó en dos etapas. El consenso general la consideraba inminente desde agosto, pero la ley en sí (una

<sup>25</sup> El proyecto reformista de Zedillo incluía otras propuestas que a la postre no resultarían tan afortunadas, como una reforma constitucional en materia de derechos indígenas.

versión revisada del Cofipe) quedó pendiente a causa de diferencias entre el PAN y el PRD, de una parte, y el PRI, de la otra. Finalmente, ante la cercanía de las elecciones intermedias de junio de 1997, la mayoría priista del Congreso decidió prescindir del apoyo de la oposición y aprobó la reforma por su cuenta. Ésta no modificaría la estructura de las instituciones electorales herederas del gobierno salinista, aunque no dejó de tener importancia, puesto que fortaleció el poder del IFE y del Trife. La transformación supuso un complejo proceso de redefinición de roles, mediante el que quedaron establecidas la competencia de ambas instituciones y sus respectivas áreas de influencia, pero, sobre todo, su valía tuvo que ver con la transparencia electoral, pues sentó las bases del histórico avance de la oposición en los comicios de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federales, y en las elecciones generales de 2000, año en que perdería la presidencia y que puso fin a las disputas postelectorales.

El IFE ganó autonomía en virtud de una nueva relación con los poderes Legislativo y Ejecutivo del gobierno federal. Por primera vez desde 1946, la organización de elecciones quedó fuera del alcance del presidente (y de su secretario de Gobernación), al tiempo que los representantes del Congreso (un senador y un diputado federal) y de los partidos vieron reducidas sus facultades al conservar su carácter de voz, mas no de voto, en la toma de decisiones, competencia que, según los términos de la nueva ley, fue asignada exclusivamente a los nueve consejeros. Éstos serían electos por dos terceras partes de los diputados federales presentes en la Cámara para fungir como tales por un periodo de nueve años,<sup>26</sup> mientras que el consejero presidente, electo por los miembros del consejo, también fungiría como director ejecutivo del Instituto. A la fecha, el IFE opera según lo establecido en 1991; su aparato administrativo se organiza en vocalías nacionales y delegaciones estatales y distritales.<sup>27</sup> En principio, los consejeros electorales están inhabilitados para participar en las funciones administrativas del Instituto, si bien el consejo electo en 1996 estableció una serie de acuerdos que les permiten involucrarse en todos los aspectos de su funcionamiento mediante la creación de comisiones especializadas (Merino, 2001: 39-53).

<sup>26</sup> Véase el artículo 41 de la Constitución, sección tercera, y los libros 3 y 4 del Cofipe. En 1996, los consejeros del IFE aún eran designados a partir de negociaciones entre los principales partidos.

<sup>27</sup> A diferencia de los miembros del Consejo General, que son electos según términos fijos, los consejeros estatales y distritales son designados por aquél para un periodo electoral determinado.

El Trife, por su parte, se convertiría en el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, al formar parte de la Judicatura Federal, se independizó del Poder Ejecutivo y asumió la responsabilidad total en materia de arbitraje electoral. Lo componen una Sala Superior de siete magistrados y cinco salas regionales de tres magistrados cada una. Los candidatos a estos puestos se presentan en ternas para ser elegidos por el pleno de la Suprema Corte en votación cerrada y por mayoría simple, y los resultados se envían al Senado, donde son ratificados si cuentan con la aprobación de las dos terceras partes de los senadores presentes. Propugnados de tiempo atrás por los partidos de oposición, estos cambios incrementaron notoriamente la confianza pública en los procesos electorales, en el entendido de que la certificación final de los resultados es responsabilidad de una institución autónoma.

Cosa inédita, las reformas de Zedillo incluso autorizaron a la Suprema Corte a intervenir en ciertos asuntos que implicaran cuestiones constitucionales en materia electoral, siempre y cuando se tratara de casos o demandas federales que involucraran legislaciones estatales<sup>28</sup> y en atención a las discordancias existentes entre las leyes de los estados y los principios de la federación.<sup>29</sup>

Entre otros beneficios, las reformas de 1996 extendieron el derecho a voto a los mexicanos radicados en el extranjero, establecieron regulaciones en cuanto a los fondos públicos y privados destinados a los partidos, imponiendo límites a los gastos de campaña, e implementaron nuevos mecanismos para la administración financiera de los partidos. Con todo, cuando llegó la hora de realizar cambios significativos al Cofipe, el PRI echó abajo acuerdos de reforma constitucional que los partidos de oposición venían negociando durante meses. Como consecuencia, la nueva ley electoral aprobada en 1996 dejó muchos puntos pendientes, entre ellos, la legislación del voto para mexicanos en el extranjero y los límites impuestos a las campañas, que el PRI insistió en elevar.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Véase el artículo 105 (sección II.f) de la Constitución.

<sup>29</sup> En este sentido, resulta particularmente significativo el avance que supuso la reforma a la ley electoral del Distrito Federal, la cual finalmente otorgó a los capitalinos el derecho a elegir a sus gobernantes y acrecentó el poder de la asamblea de representantes al convertirla en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Véase Valdés, 1998.

<sup>30</sup> La cantidad total para gastos de campaña autorizada por el PRI excedía por mucho lo que los partidos de oposición consideraban conveniente. Sin embargo, nuevas reglas concernientes a la distribución de fondos públicos para gastos de campaña determinaron que el PRI dejara de ser el único beneficiario de este límite tan alto.

Por último, las reformas constitucionales de 1996 produjeron cambios importantes en las fórmulas de representación empleadas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados federales. Esta última aún cuenta con 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, si bien desde ese año el margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario quedó limitado a 8%, y se establecieron límites de manera que no pueda contar con una mayoría calificada, lo que equivale a dos terceras partes de la Cámara. El propósito de estas medidas es impedir que algún partido sea capaz de modificar la Constitución por su propia cuenta.

Con miras a impedir la sobrerrepresentación de alguno de los partidos en la Cámara de Senadores, el modelo basado en tres representantes de cada estado, electos por voto mayoritario, y uno más proveniente del partido minoritario con el mejor desempeño cedió su sitio a uno nuevo en el que el partido mayoritario solamente puede aspirar a dos butacas por estado, mientras que la tercera corresponde al partido minoritario con el mejor desempeño y la cuarta a un senador seleccionado mediante una fórmula de representación proporcional, que toma en cuenta el reparto del voto nacional entre los distintos partidos. No obstante que este esquema reduce la sobrerrepresentación del partido mayoritario, lo cierto es que quebranta el ideal de representación igualitaria para los 31 estados y el Distrito Federal.

### *El desempeño de las instituciones electorales en 1997*

Cuando los nueve consejeros del IFE<sup>31</sup> electos según los términos de la ley electoral de 1996 asumieron su cargo, el proceso electoral de 1997 ya había comenzado y, por ende, tuvieron que aceptar como hechos consumados muchos de sus mecanismos.<sup>32</sup> José Woldenberg asumió la presidencia del consejo al tiempo que Felipe Solís Acero (secretario operativo del IFE cuando fue creado en 1991 y fuertemente identificado con el PRI) se quedaba con el cargo de secretario general. La mayor parte del personal ejecutivo del Instituto continuó en sus puestos, aunque hubo quienes, siendo objeto de quejas importantes, fueron removidos. Por su parte, Clara Jusidman, miem-

<sup>31</sup> Los consejeros eran José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard, José Woldenberg (consejero presidente) y Emilio Zebadúa. Más tarde, Barragán renunciaría y sería remplazado por Enrique Ibarra.

<sup>32</sup> Véase Cofipe, artículo II transitorio.

bro de Acción Cívica y de otras organizaciones ciudadanas, y reconocida moralmente por todos los partidos, fue designada directora del Registro Federal de Electores, un organismo cuyo desempeño había sido criticado repetidamente durante el mandato de Salinas por prestarse a manipular las listas de votantes. Su nombramiento, valga la aclaración, contribuiría a la confianza de la ciudadanía en los comicios de 1997.

Ese año, una de las principales tareas del IFE fue reorganizar los distritos electorales con miras a un mejor reparto de las 300 diputaciones de mayoría. Sería la primera vez que los criterios de redistribución se discutirían públicamente con la participación de todos los partidos, cuyos incentivos para intervenir en la nueva geografía electoral del país iban de la mano con las implicaciones que esta cuestión técnica representaba para la legitimidad de las instituciones electorales.

Las negociaciones más arduas fueron las concernientes al presupuesto del IFE y a los recursos públicos destinados a los partidos. Al final se aprobaron 2 460 millones de pesos para los gastos operativos del Instituto, incluidas las elecciones intermedias de 1997, y un monto de 2 380 millones de pesos a repartir entre los partidos, con la partida más cuantiosa para el PRI.<sup>33</sup>

Más allá del retraso con el que los nuevos dirigentes del IFE asumieron sus funciones, el Instituto se desempeñó notoriamente bien durante las elecciones federales de 1997, tanto así que se ganaría la aprobación general de los partidos y de la ciudadanía. De hecho, 70% de los entrevistados en una encuesta postelectoral calificó las votaciones de “muy democráticas, confiables y legales” (Zebadúa, 1997: 7). A pesar del desacuerdo mostrado por el PRI con respecto a muchas de las decisiones del Consejo General, el presidente Zedillo elogió el papel desempeñado por el Instituto, cuya credibilidad se amparaba en el resultado de los comicios: por primera vez, el tricolor había fallado en su intento por conseguir la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque retuvo el control del Senado (Gómez Tagle, 1998).

También fue aplaudida la imparcialidad del TEPJF, con todo y que no tuvo problemas para certificar las elecciones de 1997, las cuales arrojaron pocas recusaciones. Un total de 204 quejas fue presentado ante el Tribunal en las cinco cortes regionales, cifra significativamente menor que las de 1991 y 1994 (Chávez, 1997). De esta manera, el aparato jurídico dispuesto

<sup>33</sup> Las partidas para las distintas organizaciones políticas se basaron en la proporción de votos obtenidos en las elecciones generales de 1994. El PRI recibió 536 millones de pesos; el PAN, 336 millones y el PRD, 247 millones. En 1997, el voto de cada elector costó aproximadamente 98 pesos (Monge, 1996: 35; Albarrán de Alba, 1996: 31).

por las reformas de 1996 para vigilar el desarrollo de los comicios se mostró relativamente efectivo, si bien dejó sin resolver la disparidad entre la corta duración de los periodos electorales y la lentitud de los procesos jurídicos, frente a la que muchas de las tentativas por impugnar las decisiones de las autoridades o las acciones de los partidos resultaban vanas.<sup>34</sup> A esto se suma el hecho, todavía más lamentable, de que no todas las conductas electorales ilícitas son penadas; los funcionarios que emplean fondos públicos en beneficio de algún candidato, por ejemplo, son susceptibles de ser procesados, mas no así el candidato en cuestión.

La construcción de la confianza en los resultados electorales y en las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones se fincó sobre la base de la autonomía, tanto del IFE como del TEPJ. En esto el proceso mexicano siguió los pasos de otras transiciones de la tercera ola; sin embargo, en la medida en que las organizaciones ciudadanas y los partidos depositaban su confianza en estas instituciones bajo su nuevo formato jurídico, el PRI encontró puntos de conflicto y desacuerdos y, a la postre, el cuestionamiento permanente de los partidos, sean de un bando sean del otro, ha tenido consecuencias negativas para el proceso de democratización (Schelder, 2001: 58).

### *El papel de las instituciones electorales durante el periodo de transición 1998-2000*

En México, las elecciones presidenciales suelen producir mayores expectativas y generar más conflictos que las elecciones intermedias para el Congreso. Aun así, los comicios de 1997 le permitieron a Zedillo atisbar que la consecuencia de su estrategia encaminada a establecer una “distancia saludable” entre la presidencia y el PRI sería la derrota de su partido. Probablemente, por esto, a raíz de las elecciones legislativas intermedias de ese año, la postura de su gobierno cambió radicalmente; el presidente se olvidó de establecer distancias y asumió un papel central en los asuntos del partido, empleando el sillón presidencial para recuperar el apoyo de los votantes (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2000).<sup>35</sup> En consecuencia, el

<sup>34</sup> Véanse los artículos 60 y 74 de la Constitución, y el libro 7 del Cofipe.

<sup>35</sup> En este sentido, resulta llamativo que el Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación (Progresa), un extensivo proyecto contra la pobreza del gobierno zedillista, haya sido creado en agosto de 1997.



IFE se vería afectado por estos asuntos en el terreno político. De hecho, una vez que el Instituto se deslindó del Ejecutivo federal, el PRI comenzó a verlo como un organismo contrario a sus intereses, adoptando una actitud de continua confrontación hacia él (Schedler, 2001: 56; Aguirre, 1999: 3-5).

En las páginas siguientes se examina la reorganización interna del IFE entre 1998 y 2000, su papel frente a los partidos políticos y el desempeño del TEPJF en el mismo periodo.

### *Reorganización interna del IFE*

Una vez que el proceso electoral de 1997 llegó a su fin, el Consejo General se dio a la tarea de revisar la estructura ejecutiva del Instituto.<sup>36</sup> Tanto el hecho de que la mayor parte de los altos ejecutivos permaneciera a pesar de la reforma de 1996, como el nombramiento de Solís Acero como secretario general daban cuenta del esfuerzo del PRI por conservar su influencia sobre las elecciones, de ahí que los consejeros electorales decidieran organizarse en comisiones que, dedicadas a temas específicos, observarían el desempeño del personal administrativo de alto rango. Entre otras tareas administrativas, estas comisiones se enfocarían en los fondos y espacios mediáticos destinados a los partidos y grupos políticos, así como en la organización de elecciones, la profesionalización del servicio electoral, el adiestramiento cívico-electoral y los procedimientos de registro para elecciones federales (Salcedo, 1998: 19). Sin embargo, la intervención de los consejeros en estos ámbitos generaría agudas polémicas y sería objeto constante de críticas por parte del representativo del PRI.

Las fricciones entre los consejeros electorales y el personal administrativo del IFE terminaron desatando un sonoro conflicto en relación con las funciones de Solís Acero, en quien aquéllos veían un aliado del Secretario de Gobernación y de los intereses del partido tricolor. Finalmente, el secretario general presentó su renuncia en enero de 1998,<sup>37</sup> pero el IFE no llegó a un acuerdo sobre quién ocuparía su cargo. Esta crisis se prolongaría hasta abril, cuando, por mayoría de siete a dos, el Consejo General aprobó la nominación de Woldenberg y designó a Fernando Zertuche Muñoz nuevo

<sup>36</sup> Como parte de las iniciativas del IFE para formar un servicio electoral de carrera, 1 218 servidores profesionales fueron pasados a revista antes de entrar en posesión de sus cargos.

<sup>37</sup> Solís Acero sería electo diputado federal por el PRI en el año 2000.

secretario del Instituto (Román, 1998: 13). Lo que se escondía detrás del retraso era la identificación de Zertuche con el gobierno priista durante su larga carrera como servidor público, la cual hizo de su nombramiento una polémica que pondría a prueba la independencia del organismo.

Mas allá de la coyuntura política camino a la elección presidencial de 2000, estos conflictos ponían en evidencia “zonas de incertidumbre” en la estructura organizacional del IFE, la contradicción entre las amplias funciones atribuidas al Consejo General y la debilidad de los consejeros en lo individual, que los coloca en una situación de debilidad frente a la estructura ejecutiva del Instituto a cargo de los directores ejecutivos y del secretario general, inclusive más que en manos del propio presidente del Consejo General (Merino, 2001: 44).

### *El IFE y los partidos políticos*

Más allá de que la reforma de 1996 restringió la participación de nuevos partidos mediante la eliminación (una vez más) del registro condicionado y el incremento a 2.5% del electorado para conservar el registro definitivo, los criterios empleados por el IFE para determinar los requisitos legales que debían cumplir los partidos (contar, en primer lugar, con miembros en todo el país) ganaron en transparencia y dieron pie a muy pocas quejas por parte de la opinión pública. De hecho, entre 1998 y 2000 dos nuevas organizaciones obtuvieron su registro: el Partido del Centro Democrático (PCD), fundado por Manuel Camacho Solís (antiguo miembro del PRI, regente capitalino durante el gobierno de Salinas y aspirante a la presidencia en 1994 y 2000) y Democracia Social (DS), fundado por el ex perredista Gilberto Rincón Gallardo. Además, para las elecciones del año 2000 tres pequeños partidos de reciente formación se aliaron con el PRD: Convergencia Democrática (CD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS) (IFE, 2001).

Una de las funciones principales del IFE consiste en monitorear los recursos públicos empleados por los partidos en sus campañas. Tras las elecciones de 1997, el organismo auditó a todos los partidos y sancionó a aquéllos que no cumplían con la norma establecida, incluidos el PAN, el PRI y el PT.<sup>38</sup> Existe,

<sup>38</sup> El PRI objetó la sanción al grado de apelarla ante el TEPJF, aunque éste denegó la apelación.

desde luego, una gran disparidad entre la suma de fondos públicos destinados a los partidos y los topes impuestos a los gastos de campaña, lo que pone de manifiesto la insuficiencia del IFE para supervisar una parte significativa del capital financiero de los partidos.<sup>39</sup>

De entre todos los partidos políticos, el que más trabas opuso al IFE entre 1998 y 2000 fue el PRI, apelando ante el TEPJF, por ejemplo, para echar abajo una enmienda que hubiera permitido a los consejeros estatales y distritales conducir sus actividades por medio de comisiones, como hacía el Consejo General. El tricolor también se opuso, aunque sin éxito, a la decisión del Consejo General de crear una comisión especial para investigar, durante el proceso electoral de 2000, el uso de programas oficiales y fondos públicos a beneficio de los partidos políticos.<sup>40</sup> Por si no bastara, el PRI objetó las acciones de los consejeros y las decisiones del Consejo General en materias tan diversas como el derecho a voto de los mexicanos radicados en el extranjero, la regulación y profesionalización del servicio electoral de carácter civil y el contenido de programas de adiestramiento electoral.

El mayor de estos conflictos, no obstante, derivó de una queja presentada por el PRD ante el Consejo General, en noviembre de 1998, en relación con el financiamiento de la campaña presidencial del PRI en 1994. Aun cuando no estaban incluidas en su agenda regular, los consejeros se prestaron a escuchar las acusaciones,<sup>41</sup> lo que enfureció a los líderes del PRI, cuyo representativo, faltando a sus obligaciones legales, se ausentaría del Consejo y no regresaría hasta marzo de 1999 (Schedler, 1999), luego de que el Consejo calificó la queja del PRD como “fuera de lugar e infundada”.<sup>42</sup>

Como parte de su campaña mediática para desprestigiar al IFE, el PRI contó con el apoyo del PT en la promoción del juicio político como instrumento para destituir a los consejeros Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio y Emilio Zebadúa (Trejo Delarbre, 1999). En agosto de 1999, el

<sup>39</sup> En enero de 2000, en vísperas de las elecciones generales de julio, el IFE recibió 3 530 millones de pesos (41.8% de su presupuesto total de 8 450 millones) para los partidos políticos, de los cuales 30% se repartió de manera equitativa, mientras que el resto fue distribuido de acuerdo con la obtención de votos de cada partido en los comicios de 1997.

<sup>40</sup> Para estos casos véanse, respectivamente, Cossío Díaz y Franco (2000: 46), y la resolución del Consejo General del IFE, 17 de diciembre de 1999 (IFE, 2001).

<sup>41</sup> El caso tuvo particular resonancia debido a que Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente del PRD, estuvo presente en la audiencia.

<sup>42</sup> Minutas del Consejo General del IFE, 17 de diciembre de 1999.

contralor del Instituto, Carlos Muñoz, removería a Cantú por malversación de fondos, al tiempo que Cárdenas y Zebadúa recibían una reprimenda oficial y Lujambio era exonerado.<sup>43</sup> Por su parte, el resto del Consejo y los otros partidos apoyaron tibiamente a los acusados y demandaron la salida de Muñoz.

A la larga, las confrontaciones internas y los repetidos conflictos con el PRI dañarían la imagen pública del IFE. En marzo de 1999, una encuesta de opinión evaluó la confianza de la ciudadanía en una serie de instituciones. La Iglesia católica quedó en primer lugar (60% de los entrevistados confesó tener mucha confianza en ella); el IFE obtuvo un respetable 39%, aunque significativamente menor que el 48% obtenido en enero de 1999, antes de su prolongada enemistad pública con el PRI (*Este País*, 1999).

El Consejo General del IFE ha sido un espacio donde confluyen los consejeros, representantes del Poder Legislativo y representantes de partidos. Si “la imparcialidad, signo clave de la labor del consejero, es también, por definición, lo único que no pueden tener los representantes de los partidos” (Merino, 2001: 43), de ahí que el Consejo sea por definición un espacio de desencuentros, donde a la larga los equilibrios son casi imposibles a menos que estén sustentados en un enorme prestigio “moral y político” de los consejeros.

### *Procesos electorales y autoridades judiciales*

Existen deficiencias estructurales que dificultan la acción contenciosa del IFE. Por un lado, el Instituto tiene facultades muy limitadas para ejercer una función eficaz de fiscalización de recursos de partidos y gastos en campañas, sobre todo en lo que toca a la investigación (no puede exigir la información por lo que tiene que conformarse con lo que le llega) y, por el otro, “es confusa la línea que divide las tareas de fiscalización atribuidas al IFE y las del TEPJF” (Merino 2001: 49-51).

El IFE y las autoridades judiciales (el TEPJF y la Suprema Corte) han desempeñado papeles complementarios en el desarrollo de los procesos electorales del país. Mientras el IFE ha sido el responsable operativo de cada etapa de dichos procesos, la función del TEPJF y de la Suprema Corte ha sido

<sup>43</sup> Los consejeros habían sido acusados de emplear dinero del erario para adquirir bebidas alcohólicas y costear viajes personales.

garantizar la correcta interpretación de la ley. Esta complementariedad explica por qué el Tribunal Electoral ha sido capaz de enmendar las decisiones del IFE en más de una ocasión, sin que esto suponga necesariamente un conflicto entre ambos organismos, pero que a la larga crea un cúmulo de tensiones y acaba por generar interrogantes en la opinión pública sobre “la imparcialidad” y la “moralidad política” de unos y de otros.<sup>44</sup>

Estas instituciones han tenido gran impacto en las disputas locales y, más de una vez, los partidos de oposición han tenido que agradecerles por sus triunfos. En febrero de 1999, por ejemplo, la Suprema Corte intervino para restituir a un consejo municipal del PAN, electo por mayoría en Valle de Bravo, Estado de México, que el Congreso estatal había removido (Cossío Díaz y Franco, 1999: 51). Asimismo, en 1998, el Tribunal Electoral intervino en las elecciones estatales en Yucatán para entregarle al PRD una curul de representación proporcional que había sido incorrectamente asignada al PRI (Cossío Díaz, 1998) y también resolvió controversias en cuanto a la reelección de alcaldes en Chiapas y Coahuila, confirmando que la reelección inmediata no se permite a los funcionarios municipales. Más aún, si el TEPJF no hubiera descartado las más de 300 quejas impugnadas por el PRI, el PRD difícilmente habría accedido al gobierno de Tlaxcala (Hernández, 1999).

El Tribunal también se ha mostrado imparcial en lo concerniente a la participación de los partidos en las elecciones federales. La controversia sobre el uso de símbolos en las boletas sería una de las más resonantes durante el proceso electoral del año 2000, cuando el TEPJF impidió que la Alianza por el Cambio empleara una fotografía de su candidato Vicente Fox en las boletas, toda vez que no formaba parte de la insignia oficial de ninguno de los partidos involucrados, en este caso el PAN y el PVEM; en adición, habilitó al PRI para seguir utilizando en su imagen los colores de la bandera, aunque permitiendo que otros partidos también los adoptaran, lo que se le había prohibido al PRD en 1989. En forma análoga, calificó de improcedente la queja presentada por el PRD a propósito de la campaña presidencial del PRI en 1994 en el entendido de que era materia juzgada (Méndez y Saldierna, 1998), si bien, por el otro lado, decidió no intervenir en la disputa suscitada por la destitución de Jesús Cantú como consejero del IFE (*La Jornada*, 15 de agosto de 1999: 3).

<sup>44</sup> En general, el TEPJF ha actuado con mayor cautela que el IFE, puesto que su interpretación de la ley electoral se rige por criterios más conservadores que los de éste.

### *La víspera de las elecciones de 2000*

El distanciamiento inicial de Zedillo con respecto al PRI y los asuntos electorales hizo posible que, a raíz de las reformas constitucionales de 1996, las instituciones electorales se desembarazaran del peso del Ejecutivo federal. Sin embargo, la derrota experimentada en las elecciones intermedias de 1997 sembró el temor de que, además de la mayoría en el Congreso y los gobiernos estatales, el PRI pudiera perder la presidencia misma. De ahí que Zedillo optara por retomar la vieja usanza de emplear el sillón presidencial para restituirle al partido el apoyo del electorado mediante la creación, por ejemplo, de programas de combate a la miseria como el Progresá (Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación), cuyas acciones en Nayarit y Michoacán le granjearían victorias electorales en todos los municipios.<sup>45</sup> De manera similar, el tricolor pudo ganar un gran número de asientos en el Congreso de Michoacán, cuya mayoría pertenecía al PRD desde 1997 (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2000).<sup>46</sup>

Con las elecciones generales de 2000 en puerta, a mediados de 1998, el PRD y el PAN iniciaron nuevas negociaciones de reforma electoral, mismas que conducirían a acuerdos secundados por el PT y el PVEM en marzo de 1999. Éstos incluían la redistribución de los espacios asignados a los partidos en los medios electrónicos, la ampliación de poderes del IFE para monitorear los gastos de campaña y la imposición de límites presupuestales para la promoción de candidatos en los casos de elecciones primarias de los partidos. El PRD y el PAN propusieron, además, una regulación que permitiría votar, por medio de embajadas y consulados, a los mexicanos en el extranjero, lo mismo que hacer contribuciones a los partidos. Con la intención de proteger el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones políticas, los cambios propuestos también allanaban el camino para la formación de coaliciones y candidaturas conjuntas de cara a las elecciones del año 2000, eliminando el antiguo requisito que inhabilitaba a las organiza-

<sup>45</sup> Aun así, el candidato de la coalición PAN-PRD-PT sería electo gobernador de Nayarit en julio de 1999.

<sup>46</sup> De manera paralela al establecimiento por parte del IFE de una comisión especial para investigar irregularidades en el empleo de fondos públicos, casos que serían presentados ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, los diputados federales de la oposición formaron su propia comisión para vigilar esta clase de delitos durante las elecciones del año 2000, una tarea que, no obstante, sería entorpecida por los requisitos probatorios impuestos a los demandantes.

ciones sociales no partidistas a postular candidatos. Se extenderían las fechas para el registro de coaliciones (más de 15 días extra con respecto al límite para el registro de candidatos) y se determinaría que, en el caso de los candidatos conjuntos, primero se haría el conteo de votos correspondientes a cada uno de los partidos agrupados y luego se calcularía el total acumulado por el candidato (Merino, 2001: 39-40).

En primera instancia, el secretario de Gobernación se mostró dispuesto a discutir las propuestas, pero, vislumbrando la posibilidad de que la oposición se agrupara y presentara un solo candidato a la presidencia,<sup>47</sup> el PRI decidió rechazarlas, de modo que las elecciones del año 2000 se celebrarían con el marco jurídico establecido en 1996 sin cambios sustantivos.

### ¿QUÉ LE FALTA A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO?

Con la introducción de la representación proporcional, en 1977, y el arribo de nuevos partidos a la arena política, México pasó de un sistema de partido hegemónico a otro en el que un partido dominante se las tiene que ver con verdaderas fuerzas opositoras. El dinamismo resultante engrandeció la vida institucional del país, pero también supuso nuevas contradicciones. Los partidos de oposición no tardaron en manifestarse contra las limitantes de un esquema diseñado para garantizar el dominio del PRI, el cual operaba sobre la base de decisiones mayoritarias, como toda democracia, pero excluía el otro factor fundamental en un sistema realmente democrático, esto es, el derecho de las minorías. Como los ciudadanos carecían de libertad para expresar sus puntos de vista, las condiciones no eran propicias para que un grupo minoritario se convirtiera en mayoría. En otras palabras, entre las organizaciones políticas que competían entre sí no se daba un diálogo encaminado a unificar sus demandas y transformarlas en decisiones colectivas (Bobbio, 1978: 33).

El proceso de construcción de nuevos actores políticos —mediante los que las élites económicas e intelectuales fueron alejándose del PRI y formando grupos de poder autónomo— era continuamente opacado por la falta de transparencia electoral, situación que conduciría a una lucha política y social para reformar las leyes y establecer reglas más equitativas para la competencia electoral.

<sup>47</sup> Manuel Camacho Solís recorrió el país en un intento por promover este objetivo.

La crisis de legitimidad suscitada a raíz del fraude electoral de 1988 forzó a Salinas a hacerse cargo de significativas reformas electorales con las que, haciendo cambios en todos los niveles del aparato electoral, salvo en el más alto, pretendía recuperar la credibilidad mediante la proyección de una imagen de transparencia institucional. Algunos partidos y líderes de opinión acogieron las reformas como un paso adelante rumbo a la democracia; otros, en cambio, pusieron de relieve sus limitaciones. Lo que se discutía, en suma, era el grado de transparencia electoral necesario para el funcionamiento de un sistema auténticamente democrático.

La consolidación de la sociedad civil y de las organizaciones políticas como centros de poder autónomo obligaron al PRI, así como a los grupos políticos que lo sostuvieron en el poder durante más de siete décadas, a compartir una parte del espacio político. De finales de los años ochenta al año 2000, México accedió a la alternancia política gracias a la elección de gobernadores panistas y perredistas en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal,<sup>48</sup> si bien el PRI recuperaría la plaza de Chihuahua en 1998. Aunque la mayor prueba de la posibilidad de alternancia política en México la constituye, desde luego, el triunfo de Vicente Fox como candidato del PAN y el PVEM en las elecciones presidenciales del año 2000.

A partir de las reformas de 1996 se fortaleció la presencia de la sociedad en el espacio político representado por las instituciones electorales. Tanto el IFE como el Tribunal Electoral desempeñaron papeles fundamentales para hacer que el voto contara, siendo la clase de conflictos que se han presentado entre el IFE, los partidos políticos y las instituciones gubernamentales un buen indicador del rango de interés suscitado por las acciones del Instituto (Baños, 2000). Por los significativos avances que han permitido el acceso a un grado razonable de transparencia, resulta extremadamente improbable que un partido gane la presidencia por medios ilícitos u oculte a los ojos del público una elección fraudulenta. Sin embargo, de 2003 a 2009 se ha observado un deterioro constante de la “confianza ciudadana en las instituciones electorales”, debido a los conflictos incesantes entre los partidos y el IFE y entre el IFE y el TEPJF. La neutralidad y el presti-

<sup>48</sup> En Chiapas y Nayarit los gobernadores electos representaban coaliciones del PAN, el PRD y otros partidos.



gio del que gozaron los integrantes del Consejo General del IFE en 1997 han ido disminuyendo, sobre todo a partir de la elección de consejeros en 2003, cuando el PRI y el PAN llegaron a acuerdos por mayoría en la Cámara de Diputados, sin considerar al PRD.

La mayor parte de las reformas electorales propuestas en 1999 por el PAN y el PRD quedó pendiente en el gobierno de Fox. Sin embargo, uno de los avances significativos en el tema de la transparencia fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que finalmente implementaría los derechos formalmente garantizados por las reformas constitucionales de 1977; asuntos clave, sin embargo, quedaron sin resolver, como la exigencia de asegurar la equidad en cuanto al acceso de los partidos tanto a los medios de información como a los recursos de origen público y privado.

Aun con el avance que representó el 2 de julio de 2000, en varios campos, como el de acceso a los medios de comunicación, la regulación del costo de las campañas electorales y uso de propaganda gubernamental a favor del partido de los gobernantes, el sexenio de Vicente Fox significó un franco retroceso respecto del sexenio de Ernesto Zedillo.

Uno de los temas que con mayor claridad evidencian las deficiencias que todavía existen en el sistema electoral mexicano ha tenido que ver con el empleo ilegal de dinero en las campañas. Dos casos prominentes ocuparon tanto al IFE como al TEPJF entre 2002 y 2003: por un lado, una serie de violaciones a la ley que incluían cantidades y orígenes foráneos de fondos transferidos por diversos individuos a la organización “Amigos de Fox” y, por medio de ésta, a la campaña presidencial del PAN de cara a las elecciones de 2000 y, por otro, la desviación ilegal de recursos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) a la campaña de Francisco Labastida, candidato del PRI en la misma contienda. Si bien ambos casos se dieron a conocer en 2001, no sería sino casi un año más tarde cuando, a causa de sus limitadas facultades legales para auditar los recursos de los partidos y de su consecuente necesidad de consultar con el TEPJF, el IFE iniciaría la investigación de manera formal (Urrutia, 2002: 3).

En el caso de los “Amigos de Fox”, el Tribunal Electoral rechazó los argumentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que consideraban el registro de las transferencias financieras de la organización una violación al derecho a la confidencialidad en materia de transacciones bancarias (Irizar, 2002b) y en mayo de 2002 instó al IFE a reiniciar la investigación correspondiente mediante una comisión destinada a identificar a las personas

que habían proveído fondos a la campaña de Fox. Entre los individuos involucrados estaban Lino Korrodi Cruz (coordinador de Finanzas de la campaña de Fox y miembro fundador de “Amigos de Fox”), Valeria Korrodi Ordaz, Carlota Robinson Huachi y Rito Padilla García (secretario de Gobierno en Guanajuato durante el periodo de Fox como gobernador y a la sazón asesor en la Secretaría de Gobernación).<sup>49</sup> No obstante, a pesar del esfuerzo de algunos consejeros electorales, el IFE mostró un escaso avance en las investigaciones, mientras la Suprema Corte ponía en entredicho a las personas investigadas, con lo que el caso acabó por confrontar a las instituciones judiciales y electorales con la presidencia.

El IFE tampoco fue capaz de progresar en las investigaciones concernientes al caso Pemex/STPRM. El cargo era que Rogelio Montemayor Seguy, entonces director de Petróleos Mexicanos, y otros ejecutivos de la paraestatal habían acordado con Carlos Romero Deschamps, Ricardo Aldana y Jesús Olvera Méndez (ex líderes sindicales y miembros del Congreso entre 2000 y 2003) la transferencia de 640 millones de pesos de Pemex a la campaña de Labastida vía el STPRM (Aranda, 2002; Irizar, 2002b). A principios de 2003, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se hizo cargo del caso y escuchó el testimonio del propio Labastida, pero la investigación quedaría en ciernes debido a que, como miembros del Congreso, los ex líderes sindicales eran inmunes de ser procesados, condición que la Cámara de Diputados (responsable de juzgar esta clase de asuntos) no estaba dispuesta a cambiar (Aranda, 2002; Irizar 2002c, 2002d; Castillo García, 2003). Esto no impidió, sin embargo, que en marzo de ese año el IFE concluyera que el STPRM había transferido 500 millones de pesos a dos asociaciones civiles ligadas a la campaña de Labastida e impusiera al PRI una multa de 1 000 millones de pesos (lo doble del monto transferido ilegalmente y la mayor multa impuesta a un partido en la historia). En mayo, el TEPJF confirmaría el fallo, en esos casos el éxito del IFE descansó en tres cuestiones fundamentales, pero difíciles de medir: ciudadanización, fiscalización y autonomía. “El IFE funcionó porque había equilibrio, pesos y contrapesos” (Alonso, 2007: 166). El equilibrio se perdió en la elección de los integrantes del Consejo General después de las elecciones intermedias de 2003.

<sup>49</sup> También hubo indicios de recursos enviados desde el extranjero para la campaña de Fox mediante una cuenta fiduciaria de Bancomer administrada por Carlos Rojas Magnon, un ex oficial mayor de la Oficina de la Presidencia.

Las consecuencias políticas de las sanciones electorales son cuestionables, dado que éstas se aplican al partido tanto tiempo después de concluida la elección, que no afectan los intereses políticos de los candidatos ni de los funcionarios que otorgaron recursos ilegales a las campañas. Tanto el caso de los “Amigos de Fox” como el *Pemexgate* pusieron en la discusión pública los riesgos que los financiamientos ilegales de campaña significan para la legitimidad de la competencia democrática y las limitaciones que, en México, aún constriñen a las instituciones encargadas de monitorear las campañas electorales y de investigar y castigar los actos fuera de la ley, con la consecuencia de que los delitos de los directamente responsables o de los beneficiarios permanecen impunes.

La asignación de espacios mediáticos a los partidos, la autoridad del IFE para vigilar los gastos de campaña y el establecimiento de topes presupuestales para promoción de candidatos en los casos de elecciones primarias intrapartidistas son temas que quedaron pendientes en la reforma electoral de 1996 y que hicieron crisis en el sexenio 2000-2006.

Una vez en la presidencia, el PAN abandonó los principios de equidad en la competencia que habían posibilitado el consenso de todas las fuerzas políticas en 1996. El decreto firmado por el presidente Fox el 10 de octubre de 2002 representó el primer paso atrás en ese camino, pues no sólo se implementó sin la aprobación de los partidos y las asociaciones sociales de carácter civil, sino que redujo de 12.5 a 1.25% la proporción de tiempo aire que los medios electrónicos están obligados a ceder al público como pago de impuestos. Aún más, mientras que ese tiempo se había considerado originalmente propiedad del sector público y debían compartirlo diversas entidades: universidades públicas, gobiernos estatales, el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), etc., a partir del decreto quedó asignado exclusivamente a la Oficina de la Presidencia. Este cambio habrá de afectar en lo sustancial el acceso de los actores políticos a los medios electrónicos de información, beneficiando únicamente al presidente y a su partido (Salas, 2002; Irizar, 2002a).

En México, cabe concluir, la democracia política comenzó su etapa de consolidación montada en un sistema plural, con tres partidos dominantes a la cabeza y muchas interrogantes que resolver en el camino para establecer reglas elementales de competencia. En la actualidad, México enfrenta nuevos problemas análogos a los que viven otras democracias alrededor del mundo, las cuales se empeñan en evitar que los partidos y las elecciones se conviertan en meros escenarios de combate al servicio de las élites de poder

político y económico, ya que las estrategias públicas de los medios masivos de información y los grandes presupuestos de campaña ponen en riesgo la integridad del sistema democrático. “Entre 1977 y 1996 el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones que, como un laboratorio permanente de ensayo y error, construyó el complejo entramado que hoy forma lo que podemos denominar como las instituciones de la democracia electoral” (Aziz, 2007: 14).

En el año 2000 las nuevas reglas de la reforma de 1996 se combinaron con un desempeño eficiente de los órganos electorales para proporcionar una imagen de confianza a los ciudadanos y a los partidos. Pero ese círculo virtuoso se rompió durante la presidencia de Fox en la medida en que el presidente y su partido abandonaron el pacto que había permitido el consenso de todos los actores políticos en torno a la reforma electoral de 1996. El presente análisis no llega sino hasta el año 2002; ya no se abordan ni los problemas que surgieron con la renovación del Consejo General del IFE en 2003 ni mucho menos los graves conflictos poselectorales de 2006.

Por un lado, los altos índices de abstencionismo en algunas elecciones locales y en las elecciones federales legislativas de 2003 son una advertencia de la posibilidad de que disminuya dramáticamente entre los mexicanos el interés en ejercitar el derecho al sufragio, que tanto tiempo y esfuerzo costó ganar. Por el otro, los conflictos surgidos en la elección presidencial de 2006 demostraron que las instituciones diseñadas a partir de la reforma de 1996 son aún insuficientes para mantener el control de un proceso tan complejo y con alto grado de polarización política (que no la hubo en 2000).

El objetivo de garantizar la equidad y transparencia electoral sigue pendiente de alcanzar; con todo, la transparencia por sí sola no bastará para avanzar en la causa democrática a menos que los partidos políticos motiven a la ciudadanía a ejercitar su derecho al voto y se muestren capaces de unificar sus aspiraciones, sus necesidades, sus intereses y, en suma, tengan una oferta política para el país.

#### REFERENCIAS

- Aguirre, A., 1999. La reforma electoral de la oposición, *Masiosare*, suplemento de *La Jornada*, 18 de abril, pp. 3-5.
- Albarrán de Alba, G., 1996. Las elecciones del 97 costarán casi 98 pesos por empadronado, *Proceso* 1047: 31-32.

- Alianza Cívica, 1994a. Acuerdo del 28 de febrero de 1994 del Consejo General, por el cual sugiere a la Procuraduría General de la República concentrar las investigaciones relativas a los nuevos delitos electorales en una procuraduría especial, en Informe de Alianza Cívica, septiembre (mimeo).
- Alianza Cívica, 1994b. Observación 1994, en Informe General, agosto.
- Alonso, J., 2007. El organismo electoral mexicano y sus transformaciones, en Hernández Norzagaray, Parra y Granados Roldán (comps.), pp. 157-221.
- Aranda, J., 2002. Descarta la SIEDO lavado y delincuencia en el Pemexgate, *La Jornada*, 17 de mayo, p. 8.
- Aziz Nassif, A., 2007. El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México, *Desacatos* 24: 13-54.
- Baños Martínez, M.A., 2000. El IFE a nueve años, *Voz y Voto* 83: 37-38.
- Bobbio, N., 1978. ¿Qué alternativas a la democracia representativa?, en Bobbio et al. (comps.).
- Norberto Bobbio et al. (comps.), 1978. *¿Hay una teoría marxista del Estado?* México, Universidad Autónoma de Puebla.
- Bobbio, N., et al., 1995. *Diccionario de ciencia política*. Madrid, Siglo XXI.
- Castillo García, G., 2003. Labastida Ochoa compareció porque se le citó: Fromow, *La Jornada*, 11 de enero, p. 5.
- Chávez, V., 1997. Calificación del Tribunal Electoral, *El Financiero*, 18 de julio, p. 48.
- Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2000. Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para la vigilancia del uso de recursos públicos federales con fines electorales, junio (mimeo).
- Cossio Díaz, J.R., 1998. Yucatán: los dilemas de la justicia electoral, *Voz y Voto* 68: 14-18.
- Cossio Díaz, J.R., 2000. Comisiones impugnadas, *Voz y Voto* 83: 46-48.
- Cossio Díaz, J.R., y F. Franco G.S., 1999. La desaparición de los ayuntamientos, *Voz y Voto* 74: 51-53.
- Cotteret, J., y C. Émeri, 1973. *Los sistemas electorales*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Dahl, R., 1993. *La poliarquía. Participación y oposición*. México, Red Editorial Iberoamericana.
- Este País*, 1999. Indicadores 101: 27.
- Gómez Tagle, S., 1993. *Las elecciones federales de 1991: la recuperación oficial*. México, *La Jornada*.
- Gómez Tagle, S., 1994. *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*. México, G y V.
- Gómez Tagle, S. (coord.), 1997. *1994: elecciones en los estados*. México, *La Jornada*-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Gómez Tagle, S., 1998. Participación ciudadana y democracia posible, *Nueva Antropología* 54: 9-29.

- Gómez Tagle, S., 2004. Public institutions and electoral transparency in Mexico, en Middlebrook (ed.), pp. 82-107.
- Hermet, Guy, A.R. y J.J. Linz, 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Norzagaray, E., J.F. Parra y O. Granados Roldán (comps.), 2007. *Elecciones y reforma institucional en México*. México, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Autónoma de Sinaloa-Universidad Veracruzana.
- Hernández Tamayo, V., 1999. Desecha el Trife todos los recursos de inconformidad que presenta el PRI, *La Jornada*, 12 de enero, p. 28.
- Huntington, S.P., y C.H. Moore, 1970. *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*. Nueva York, Basic Books.
- IFE, 2001. *Memoria del proceso electoral federal*. México, Instituto Federal Electoral.
- Irizar, G., 2002a. Ratifica PRD denuncia por desvío en Pemex, *Reforma*, 13 de marzo, p. 13A.
- Irizar, G., 2002b. Franquean a IFE en el caso Pemex, *Reforma*, 22 de marzo, p. 10A.
- Irizar, G., 2002d. Afecta 12.5 a IFE y a partidos, *Reforma*, 19 de octubre, p. 9.
- Irizar, G., 2002c. Investiga el IFE a 'Amigos de Fox', *Reforma*, 16 de mayo, p. 3A.
- Levi, L., 1995. Régimen político, en Bobbio *et al.* (comps.), pp. 1362-1366.
- Martínez Assad, C., 1982. *El henriquismo: una piedra en el camino*. México, Martín Casillas.
- Méndez, E., y G. Saldierna, 1998. Trife: los gastos de campaña del PRI en 94 no son 'cosa juzgada', *La Jornada*, 23 de diciembre, p. 7.
- Merino, M., 2001. El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre, en Meyenberg Leycegui (coord.), pp. 39-53.
- Merino, M., 2003. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyenberg Leycegui, Y. (coord.), 2001. *El dos de julio: reflexiones posteriores*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-UAM/Iztapalapa.
- Middlebrook, K.J. (ed.), 2004. *Dilemmas of Political Change in Mexico*. Londres-San Diego, University of London, Institute of Latin American Studies-University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Molinar Horcasitas, J., 1991. *El tiempo de la legitimidad*. México, Cal y Arena.
- Monge, R., 1996. En el año electoral 1997 los partidos dispondrán de \$1 380 millones; 42%, para el PRI, *Proceso* 1039: 35-36.
- Patiño Camarena, J., 1985. *Análisis de la reforma política*. México, UNAM.
- Ramos Espinoza, I., y J. Herrera Peña, 1991. *Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*. México, Secretaría de Gobernación.
- Reyes Heróles, J., 1977. Discurso pronunciado en la sesión solemne en que Rubén

- Figuerola, gobernador de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno, Chilpancingo, *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, t. I. México, pp. xi-xv.
- Román, J.A., 1998. Zertuche Muñoz, nuevo secretario ejecutivo del IFE, *La Jornada*, 8 de abril.
- Salas, A., 2002. Señalan diputados a Fox que se caerá su decreto, *Reforma*, 12 de octubre, p. 4A.
- Salcedo, E., 1998. La duplicidad en el IFE, *Voz y Voto* **68**: 19-21.
- Sartori, G., 1994. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2 vols. Madrid, Alianza.
- Schedler, A., 1999. IFE: complicada imparcialidad, *Voz y Voto* **73**: 23-33.
- Schedler, A., 2001. La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000, en Meyenberg Leycegui (coord.), pp. 55-73.
- Trejo Delarbre, R., 1999. El litigio en el IFE, *Nexos* **257**: 71-74.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1988. *Elecciones 1988*. México, Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- Urrutia, A., 2002. Será reabierta la investigación sobre financiamiento de la campaña foxista, *La Jornada*, 8 de mayo.
- Valdés, M.E., 1998. Una nueva legitimidad en el Distrito Federal: las elecciones de 1997, *Nueva Antropología* **54**: 57-78.
- Zebadúa, E., 1997. Fin del proceso, *La Jornada*, 24 de agosto.





11  
LA DESIGUALDAD TERRITORIAL  
EN EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO UNIVERSAL:  
FRAGMENTACIÓN, DIFERENCIACIÓN  
E "INDIVIDUALIZACIÓN" DEL VOTO EN CHIAPAS

*Willibald Sonnleitner\**

CONTENIDO

Desacralizar el voto (a modo de introducción)	378
Teoría y práctica de la elección: ¿qué significa votar en Chiapas?	381
El fin de una era política: de la movilización autoritaria a la fragmentación del voto, 382; Una oferta política fragmentada y segmentada, 386; Del sufragio "comunitario" y corporativo al voto faccional e individualizado, 388	
Explorando las dimensiones microsociológicas del voto	390
En las fronteras de la democratización, 390; ¿Fragmentación o "individualización" del voto?, 398; Tipología territorial del voto y relaciones con otras desigualdades sociales, 405	
Conclusiones	412
Referencias	414

---

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

Esta contribución forma parte de una reflexión más amplia, que está siendo desarrollada en el marco de la investigación "*Las dinámicas territoriales de la participación electoral y del voto en Chiapas*" (CES, Colmex), actualmente en curso. El autor agradece los estimulantes comentarios recibidos durante los seminarios de discusión que coordinaron Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira en 2008, así como las sugerencias y críticas de Silvia Gómez Tagle, Vivianne Brachet y Juan Pedro Viqueira.

## DESACRALIZAR EL VOTO (A MODO DE INTRODUCCIÓN)

En nuestros días, el voto se presenta a primera vista como un acto rutinario, como la práctica por excelencia de la ciudadanía, como el elemento fundamental y constitutivo de la democracia. Esta visión idealizada —y hasta sacralizada— del sufragio, que resulta de su irresistible éxito y de su reciente globalización, conlleva algunos supuestos implícitos que merecen ser revisados. Se supone, en particular, que el voto siempre manifiesta una opinión individual, una decisión libre y personal, producto de reflexiones, valores y cálculos racionales. Protegido por el secreto y el anonimato que le garantiza la mampara electoral, el votante tomaría esta decisión conforme a sus convicciones más íntimas, en las condiciones más estrictas de libertad e igualdad y sin ningún temor a ser sancionado por la expresión de sus preferencias. Pero, sobre todo, se postula que cada voto tiene el mismo peso y la misma influencia en la conformación de la “voluntad general” de una nación, que éste tiene un valor perfectamente idéntico e intercambiable, según la célebre fórmula “un ciudadano, un voto”.

En realidad, la invención y extensión paulatinas del sufragio universal son procesos históricos contingentes, llenos de ambivalencias, limitaciones y contradicciones. Más allá de su utilización ritual y de sus connotaciones simbólicas como elemento clave de la ciudadanía y de la democracia, el voto es una institución y una práctica social con múltiples usos, contenidos y significados. Si bien éste puede manifestar una *opinión política racional e individual*, también puede expresar una *identidad* (es decir, un sentimiento afectivo, de pertenencia a una comunidad), o bien responder simplemente a una lógica de *intercambio* (al expresar un apoyo interesado a cambio de un bien, de un favor o de una protección, como sucede en las relaciones clientelares). Evidentemente, dichas dimensiones antropológicas del voto coexisten, se mezclan y se combinan en la realidad empírica, tanto en los diversos contextos socioculturales como en las motivaciones personales de un mismo individuo. ¿Cómo evaluar, entonces, el peso y la importancia relativas de dichas dimensiones ideal-típicas, su distribución territorial y su evolución en el tiempo?

Como es bien sabido, existen dos grandes aproximaciones al voto en las ciencias sociales. La primera estudia el comportamiento electoral a partir de unidades territoriales agregadas en distintas escalas de la organización territorial. En la medida en que se interesa en el contexto y en el en-

torno donde se desarrolla el acto de votar, se la denomina y conoce como el *análisis ecológico*, constitutivo de la geografía electoral. Este enfoque territorial y colectivo contrasta metodológicamente con la segunda manera de analizar el voto, desde una perspectiva que puede calificarse de psicosocial, ya que privilegia las actitudes y convicciones, los atributos y las conductas individuales de los electores. Su método por excelencia son las entrevistas y las encuestas de opinión, con datos recopilados directamente a partir de una muestra más o menos representativa de individuos.

La mayoría de los modelos teórico-metodológicos del comportamiento político se enfoca hoy día en el análisis de las motivaciones individuales del voto, trátese ya sea de sus predisposiciones psicológicas y de sus atributos sociodemográficos particulares, ya sea de sus convicciones ideológicas, de sus “cálculo de costo-beneficio”, o simplemente de sus preferencias e identificaciones personales. Se acepta así, implícitamente, que los procesos sociopolíticos no son más que la suma de decisiones individuales, condicionadas ciertamente por categorías sociológicas (género, edad, formación, profesión, ingresos, patrimonio, religión, etc.), pero desprovistas de dinámicas grupales con características e interacciones propias.

No obstante, el voto también es una conducta social e interactiva, colectiva y territorializada. Nuestras raíces y adscripciones, nuestras procedencias y dependencias nos acompañan siempre, al menos tanto como nuestras creencias y actitudes personales, hasta en la más anónima de las mamparas electorales. Y entre los muchos factores que forjan y constriñen nuestras opciones políticas, el territorio cuenta con un peso considerable. En efecto, el sufragio no es tan solo una decisión individual y racional; es, también, un comportamiento grupal que se inserta dentro de numerosas redes de proximidad, interacción e interdependencia. Por ello, los contenidos específicos del voto dependen de los contextos particulares en los que se construyen las preferencias electorales.

En un país tan grande y diverso como México, dichos contextos distan mucho de ser homogéneos y tampoco son necesariamente constantes en el tiempo. Ello se manifiesta con toda claridad en la evolución reciente de los comportamientos electorales en las 1 929 secciones que conforman la geografía electoral de Chiapas desde 1991. El análisis del voto en esta escala revela desigualdades significativas en las condiciones de su ejercicio y proporciona una perspectiva microsociológica de la política, como una actividad colectiva que se desenvuelve fundamentalmente en el ámbito local. Asimismo, la diversidad geográfica de la composición sociodemográfica, económi-

ca, religiosa, cultural y etnolingüística que diferencia a tal localidad, comunidad o vecindad, de tales otras, contribuye a configurar el contexto y los significados específicos en los que se desarrolla cada proceso electoral.

En esta contribución se presentan algunas reflexiones exploratorias sobre la desigualdad territorial en el ejercicio del voto en el contexto de la democratización mexicana, partiendo del análisis microsociológico de los comportamientos electorales registrados en los comicios federales de 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 en el estado sureño de Chiapas.<sup>1</sup> En ese periodo, dicha entidad experimenta una transformación profunda de su sistema político institucional, que se manifiesta en un cambio radical de las prácticas y de los contenidos de la participación política convencional. De conductas colectivas, comunitarias o corporativas eminentemente estables, se pasa a un ejercicio cada vez más autónomo e individual, volátil y fragmentado del voto, lo que revela el paulatino aprendizaje del pluralismo electoral en un contexto de extensión, de apropiación y de reinención del sufragio universal.

Como lo veremos a continuación, en una elección cada votante tiene no solamente más de una opción, sino frecuentemente más de una boleta electoral (en comicios concomitantes de niveles de gobierno distintos). Para empezar el ciudadano puede renunciar simple y llanamente a ejercer el sufragio, mediante su abstención o su no inscripción en las listas electorales. Asimismo, puede rechazar la oferta partidista, votando por un candidato no registrado o bien anulando su voto. Pero, sobre todo, en lugar de votar por un programa que lo convence o por un partido con el que se siente identificado, éste puede apoyar coyunturalmente a un candidato por sus cualidades personales (efectos de notoriedad y notabilidad) o por compromisos e intereses particulares (voto clientelar o de intercambio), votar a favor del “mal menor” con la intención de contrarrestar la elección de un candidato al que considera “nefasto” (voto “negativo” o “útil”) y, en el caso

<sup>1</sup> Los datos de las elecciones federales de 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 provienen directamente de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) del IFE, que los publicó en 2007 en forma de CD-ROM, bajo el título *Atlas electoral federal de México* (IFE, 2007). En el caso de las elecciones de diputados se incluyen los cambios derivados de la anulación y modificación de algunas casillas por resoluciones de las diferentes salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En cuanto a la elección presidencial de 2006, se utilizan los resultados correspondientes a los cómputos oficiales del IFE, ya que los datos del cómputo final del TEPJF solamente están disponibles en el nivel de los 300 distritos legislativos.

de varios comicios simultáneos (como, por ejemplo, en las elecciones federales para diputados, senadores y presidente de la República), hasta distribuir sus votos entre candidatos de distintas afiliaciones partidistas (voto “dividido”, “cruzado” o “quebrado”).

¿Cómo interpretar —y cómo medir—, en estas circunstancias cambiantes, los procesos recientes de diferenciación de la participación electoral, de fragmentación e “individualización” del voto en Chiapas? Y ¿qué relación guardan estas desigualdades territoriales en el ejercicio del voto, con otras desigualdades de tipo demográfico, socioeconómico y étnico-cultural?

### TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ELECCIÓN: ¿QUÉ SIGNIFICA VOTAR EN CHIAPAS?

Debido a la fuerte connotación simbólica y ritual que ha adquirido el sufragio universal en las democracias consolidadas, existe la tentación de conferirle un importante grado de consistencia y homogeneidad. Por ello, los principales modelos explicativos del voto en Estados Unidos y en Europa lo analizan como un conjunto fuertemente integrado de elecciones y comportamientos políticos individuales, minimizando por ende su diversidad.

Tal es el caso de los enfoques predominantes en la actualidad, que se interesan en primer lugar en la manera en que los electores toman individualmente sus decisiones en un escrutinio. Trátese ya sea de los modelos sociológicos y psicosociales —que buscan explicar el voto mediante predisposiciones sociales y religiosas (Lazarsfeld *et al.*, 1944; Lipset, 1959) o por medio de identificaciones partidistas estables que resultan de procesos de socialización (Campbell *et al.*, 1960; Miller y Shanks, 1996)—; ya sea de los modelos derivados de la teoría de la elección racional —que ponen el énfasis en las fluctuaciones electorales, en las evaluaciones retrospectivas y prospectivas de los gobernantes, así como en cálculos beneficios-costos del elector en el momento de elegir a un candidato entre las ofertas políticas en disputa (Downs, 1957; Nie, Verba y Petrocik, 1976; Fiorina, 1981)—, o bien de los diversos intentos de combinar estos enfoques en modelos sintéticos y globales, todas estas teorías comparten la idea de que los electorados están suficientemente integrados como para ser analizados bajo el mismo esquema en un país dado. En otras palabras, el voto es concebido como una respuesta a una pregunta inequívoca y se supone que ambas tienen un

sentido común que permite agregarlas en el nivel nacional, independientemente de la diversidad de los significados y de los matices que pueden conferirles las especificidades sociales, culturales y territoriales.

Sin duda, dicho postulado no plantea problemas mayores en las democracias consolidadas, que comparten un fuerte grado de integración nacional y en las que el voto es una práctica ritual arraigada desde hace mucho tiempo. Sin embargo, en nuestra región de estudio, caracterizada por una débil integración política y sociocultural, el sufragio todavía es un dispositivo de reciente aparición, que apenas está siendo apropiado, adaptado y reinventado, en un contexto de transición de un régimen autoritario hacia un régimen más abierto y plural.

*El fin de una era política:  
de la movilización autoritaria a la fragmentación del voto*

Formal y legalmente, el sufragio se extiende en México a partir de las luchas por la Independencia. Pero habrá que esperar a la Revolución y a la Constitución de 1917 (capítulo IV, artículos 34 y 35), así como a las reformas de 1957 (inclusión de las mujeres) y de 1969 (reducción de la edad de votar de 21 a 18 años), para que éste sea verdaderamente universal. No obstante, durante el régimen posrevolucionario el voto se sigue ejerciendo en la práctica de una manera restringida y corporativa, en un régimen de partido hegemónico que le confiere significados y contenidos peculiares.

Como bien lo señalaron los pioneros del análisis electoral en contextos autoritarios y semidemocráticos, muchas dictaduras organizan procesos electorales para movilizar a las masas populares con la esperanza de dotarse de una legitimidad externa e interna. No obstante, dichos comicios no ponen realmente en juego ni el ejercicio del poder ni la selección ni la renovación de los gobernantes. En otras palabras, son, paradójicamente, *elecciones sin opciones* (Hermet, Rouquié y Linz, 1982). Por ello, sus funciones son, también, muy distintas de las que éstas desempeñan en las poliarquías con instituciones representativas y con procedimientos de control y fiscalización democráticos. Sirven, entre otras cosas, para movilizar apoyos y negociar alianzas, para comunicar y ratificar decisiones previamente tomadas, pero, sobre todo, como mecanismo de aclamación y legitimación de los gobernantes por los gobernados. La participación y la abstención electoral adquieren, en este contexto, el significado inverso al que se les suele

otorgar en las situaciones democráticas: mientras que la primera se asocia, por lo general, con prácticas autoritarias de acarreo y coerción, la segunda se transforma curiosamente en una forma peligrosa de protesta, desaprobación y rechazo al régimen político.

En México, los significados históricos cambiantes de la participación y del voto, bajo las formas del acarreo y la movilización corporativa, así como en sus vertientes más modernas y cívicas, han sido analizados por diversos autores, entre ellos Silvia Gómez Tagle (2001), Víctor Manuel Durand Ponte (2004), Jorge Buendía y Fernanda Somuano (2003). Para el caso específico del Chiapas rural e indígena, cabe citar dos relatos, referidos a las décadas de los setenta y los ochenta, recabados por Ulrich Köhler (1982: 133), en Chalchihuitán, y por Edmundo Henríquez (2000: 57-58), en Mitontic:

Oficialmente el *peserente* es elegido por escrutinio secreto de todos los pableos y pableras. En la práctica el PRI decide [*sic*] quién va a ser *peserente*. Pues el que llega a ser candidato del PRI, ya no puede perder la “elección”. Siendo trabajo de papeleo, se encarga, en San Pablo, al secretario municipal la tarea de llenar las papeletas electorales. Para él, el año de 1970 fue bastante duro porque tenía que llenar las aproximadamente 1 400 papeletas electorales [...] El secretario ya conoce el método “apropiado” y no llena ni un solo voto en contra de la proposición del PRI, pero sí devuelve unas nueve, trece o diecisiete (de preferencia un número irregular) papeletas blancas. Así se evita un voto afirmativo de 100% y se llega al resultado elegante de 99% y pico.

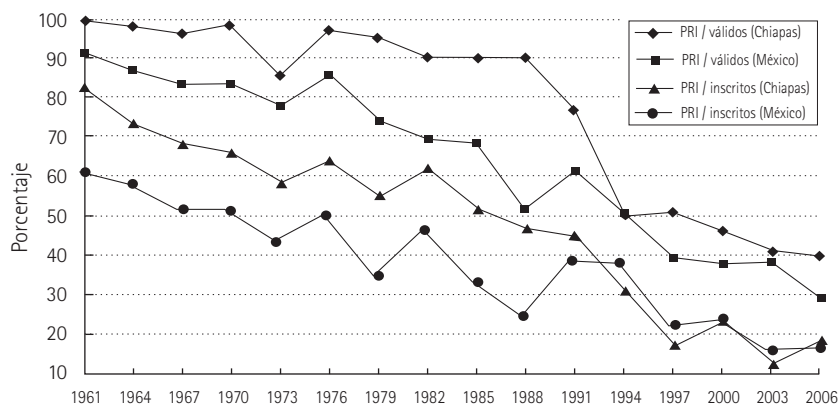
La verdad [...] es que nunca ha existido la democracia. Era una sacadera de votos, era como tradición. En la época de la votación se mandaba llamar a los escribanos, se tomaba el padrón, bueno, nunca van a votar todos, y llenaban los votos. Se escuchaba de otros partidos, pero en el municipio [de Mitontic] no se permitía otro para que todos estuvieran unidos. Llega un licenciado de Asuntos Indígenas, ellos hacían el acta. La verdad me da pena, quisiera uno regresar el tiempo.

Así, habrá que esperar la apertura política de los noventa para transitar, paulatinamente, de un sistema autoritario y hegemónico a un sistema plural, con elecciones cada vez más libres y competitivas. Dicha transformación estructural, que se asemeja a una verdadera revolución politicoelectoral, se observa claramente en las dos gráficas siguientes. La primera permite ubicar la

especificidad chiapaneca dentro del contexto mexicano. Como en el resto del país, en esta entidad sureña —una de las más pobres, marginadas y conflictivas de la Federación— se produce un marcado declive del partido históricamente hegemónico, que se debilita y fragmenta gradualmente hasta perder el control del poder institucional. Pero, a diferencia de lo que se observa en el ámbito nacional, aquí dicho proceso de crisis, descomposición y reconfiguración política es singularmente tardío y abrupto, convulsivo y violento.

Hasta 1991, Chiapas se perfila como uno de los bastiones más sólidos del PRI en México. Entre 1979 y 1988, el partido hegemónico obtiene un promedio de 26 puntos porcentuales más que en el resto del país. Incluso en 1988, cuando el país entra en plena efervescencia política, el PRI recibe 90% de los votos válidos en Chiapas, es decir 39 puntos porcentuales más que a nivel federal (51%). Estos resultados excepcionales le valdrán a la entidad la reputación de ser el último “granero electoral” del PRI. Solamente en 1994, la rebelión neozapatista pone de manifiesto una profunda crisis de las relaciones de poder locales.

En un primer momento, el conflicto armado funge como un poderoso catalizador del cambio democrático, ya que la alianza táctica del EZLN con el candidato del PRD a la gubernatura del estado permite canalizar las fuertes movilizaciones populares hacia la contienda electoral de agosto de



Elecciones legislativas federales.

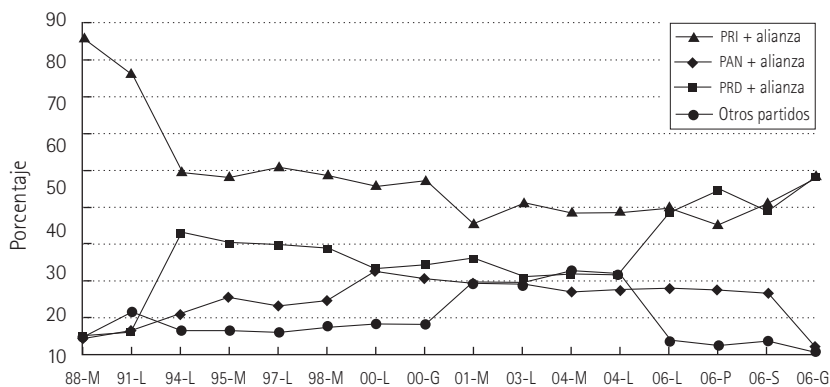
Fuentes: Gómez Tagle, 2001; IFE, 2007.

**Gráfica 11.1.** ¿El último “granero electoral” del PRI? Evolución del porcentaje del PRI sobre votos válidos e inscritos (México y Chiapas).



1994. No obstante, en un segundo tiempo la prolongación del conflicto tendrá un efecto inverso, que contribuye a frenar la transición democrática, bloqueándola incluso en la zona de conflicto. A partir de 1995, los rebeldes se retiran del juego electoral y promueven el abstencionismo entre sus bases, boicoteando activamente el proceso electoral federal de 1997 y debilitando la frágil oposición partidista local. Por ello, habrá que esperar los comicios para gobernador del 20 de agosto de 2000 para ver surgir una amplia coalición opositora (PRD-PAN-PT-PVEM) cuyo triunfo desemboca finalmente en la primera alternancia pacífica del estado, con la elección de Pablo Salazar Mendiguchía (véase gráfica 11.2).

En resumidas cuentas, cabe distinguir cuatro fases en la democratización chiapaneca: i] hasta fines de los años ochenta, se trata en efecto de un “granero electoral” muy rentable para el PRI, cuya hegemonía se traduce en una capacidad de movilización real; ii] esta situación, sin embargo, cambia drásticamente entre 1991 y 1994, cuando se produce la caída del antiguo partido hegemónico; iii] entre 1995 y 1997, la apertura democrática entra en crisis, antes de desembocar en una serie de alternancias pacíficas entre 1998 y 2000; iv] finalmente, a partir de 2001 se inicia un nuevo ciclo electoral, caracterizado por el debilitamiento y la descomposición crecientes de todos los partidos políticos, que se benefician puntualmente del declive del



Elecciones: M = municipales, L = legislativas federales, G = gobernador, P = presidenciales.  
 Fuentes: IFE, 2007; Sonnleitner, 2000; IEE, 2001, 2004, 2006.

**Gráfica 11.2.** La transición política en Chiapas (1988-2006).

Evolución del porcentaje de votos válidos obtenidos por los principales partidos políticos.

PRI, pero no logran articularse permanentemente ni formular proyectos alternativos consistentes. En efecto, las alianzas coyunturales entre el PRI y el PVEM, y entre el PRD, el PT y Convergencia en 2006 ocultan una acentuada fragmentación partidista, con raíces estructurales e históricas. Pero, ¿cómo interpretar estas tendencias politicoelectorales sin reducir excesivamente la complejidad y pluralidad de motivaciones de los distintos electorados?

### *Una oferta política fragmentada y segmentada*

Probablemente, en nuestros días un número creciente de ciudadanos chiapanecos vota conforme a los modelos democráticos contemporáneos, en función de identidades partidistas más o menos estables, tomando en consideración las opiniones de sus familiares y los valores adquiridos durante su socialización, evaluando la oferta política de manera racional. Sin embargo, en Chiapas la generalización de dichos modelos explicativos al conjunto de la población todavía enfrenta dos obstáculos mayores: la debilidad regional estructural y el carácter instrumental de los partidos políticos, así como la segmentación de los contenidos del voto en el ámbito local. En contextos rurales y comunitarios que gozan de gran autonomía, las identificaciones partidistas sólo corresponden raramente a las afinidades ideológicas que caracterizan a los partidos en el ámbito nacional. Por ello, hay que subrayar el carácter segmentado de la oferta política y el estado precario de las organizaciones partidistas, que distan mucho de corresponder a los tipos ideales de la ciencia política.

En Chiapas, la única organización que se parecía a un partido fue por mucho tiempo el PRI, pero éste funcionaba en realidad como el brazo electoral del Estado posrevolucionario: lejos de asumir la formación ideológica de la población, articulaba alianzas estratégicas con hombres fuertes. Dichos *caciques* gozaban de una gran autonomía, fundada en un pacto tácito que les garantizaba la impunidad y el apoyo puntual de las autoridades a cambio de su lealtad política incondicional, particularmente durante los periodos electorales. A falta de mecanismos de control directo, el régimen se apoyaba en una vasta red de pequeños jefes locales y regionales, así como en diversas organizaciones corporativas que le permitían captar y conservar clientelas politicoelectorales. Ello le otorgó al sistema cierta legitimidad y una gran estabilidad. Hasta que el pacto se resquebrajó con la crisis del modelo posrevolucionario (Viqueira y Sonnleitner, 2000).

Sin embargo, sería engañoso querer conferirle alguna coherencia ideológica a los sectores que formaban la nebulosa de grupos e intereses que se reivindicaron tradicionalmente del PRI. Más que de un partido disciplinado, se trataba de un mosaico de estructuras corporativas estrechamente imbricadas con lo que fue la administración estatal hasta el año 2000. A raíz de la alternancia presidencial de ese año, el PRI inició un proceso de reconversión, organizativa e ideológica. En la actualidad, tras haber perdido sucesivamente el control de buena parte de los gobiernos estatales y municipales, así como de los escaños en las cámaras federales y locales, cabe interrogarse sobre la composición y el devenir del antiguo voto “priista”.

Pero tampoco resulta fácil situar sobre una escala ideológica coherente los múltiples grupos y organizaciones “parapolíticas” que establecen alianzas, más o menos transitorias, con los distintos partidos de oposición. A menudo, estos últimos sirven simplemente de “prestanombres”, ya que la ley prohíbe las candidaturas independientes. A este respecto, el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) es paradigmático. Entre 1991 y 1994, el electorado de este partido se multiplica súbitamente por siete, al pasar de solamente 50 000 a más de 334 000 sufragios en Chiapas. Este incremento exponencial se explica en parte porque el PRD se convierte en la principal alternativa al antiguo partido hegemónico, capitalizando así el declive de este último y recuperando “por defecto” una parte importante de sus antiguos electores. Pero dicha progresión no es durable, ya que en lugar de apoyarse sobre el desarrollo de estructuras partidistas y militantes, remite más bien a una serie de alianzas inestables con grupos y organizaciones de la más diversa índole. Esta extraordinaria heterogeneidad contribuye a explicar la fuerte volatilidad de sus sufragios (gráfica 11.2). Por ello, no queda claro si el PRD chiapaneco puede ser analizado como un partido o bien como un conjunto de alianzas personalistas, cambiantes y heteróclitas.

La situación del Partido Acción Nacional (PAN) es distinta. Desde 1991 dispone de una sólida implantación en una decena de municipios y ciudades de la costa y el centro del estado, lo que le ha permitido crecer constantemente hasta 2000, para consolidarse con alrededor de 18% de las preferencias electorales. No obstante, su presencia es más frágil y reciente en las zonas rurales, donde la composición sociológica e ideológica de su electorado dista mucho de corresponder a la que tradicionalmente caracterizó a este viejo partido de la derecha católica en el resto del país. Por ello, vale mencionar que algunos grupos de disidentes indígenas han recurrido al

blanquiazul desde principios de los años setenta, incluso en municipios tan tradicionalistas como San Juan Chamula (Henríquez, 2000).

En cuanto a las otras fuerzas políticas, éstas captan puntualmente electores descontentos que les permiten acceder a algunas diputaciones plurinominales o a presidencias municipales, pero carecen, salvo contadas excepciones, de bases organizadas y estructuradas territorialmente. Detrás de las siglas que colorean las papeletas de voto se pueden encontrar toda clase de candidatos: dirigentes de organizaciones sociales más o menos influyentes, pero también individuos aislados que lograron convencer a los cuadros regionales de tal o cual partido que están en condiciones de aportarles sufragios, a cambio de subvenciones para costear “campanías electorales” más o menos ficticias. En otros casos, facciones locales poderosas pueden verse obligadas a renegociar sus alianzas, otorgándole “sus” sufragios a otros grupos y cambiando, de esa manera, “de partido”. Es en este contexto en el que conviene interpretar una parte de la creciente volatilidad electoral que se observa en el nivel de los municipios y de las secciones electorales.

A ello, cabe añadir la falta de cuadros profesionales y la debilidad de las estructuras logísticas de los partidos, particularmente en los municipios rurales e indígenas. Con la notable excepción de los candidatos del PRI, raros son los que logran organizar verdaderas campañas electorales, sin hablar de actividades de formación ideológica o difusión programática. En resumidas cuentas, la oferta política en Chiapas, más que remitir a proyectos partidistas o a programas ideológicos, tiene que ser analizada en términos de alianzas estratégicas, establecidas conforme a lealtades faccionales más o menos estructuradas, pero renegociadas constantemente en una lucha cada vez más competida por el control de los recursos materiales y políticos. A su vez, es indispensable matizar el significado de las preferencias electorales.

### *Del sufragio “comunitario” y corporativo al voto faccional e individualizado*

Como lo veremos, el multipartidismo y el voto adquieren una multiplicidad de significados en Chiapas, entre los cuales cabe subrayar uno, relacionado con las lealtades faccionales que estructuran las relaciones de poder en las comunidades rurales e indígenas. Para captar los contenidos antropológicos del comportamiento electoral, Olivier Ihl (2000: 22-34) distingue tres dispositivos fundamentales que reviste el voto como relación so-

cial: una transacción, una pertenencia y una convicción. Constituidas en categorías típico-ideales, estas tres dimensiones permiten distinguir a su vez tres formas de elección: el voto de intercambio, el voto comunitario y el voto de opinión. El primero se relaciona con la asignación de ventajas materiales en redes clientelares. El segundo remite a pertenencias, reivindicaciones y decisiones colectivas, al movilizar grupos que se conciben como autónomos en torno a metas y conflictos de tipo comunitario (religión, lengua, identidades étnicas). El último corresponde a elecciones y a decisiones individuales, fundadas en conciencia y tomadas en contextos que garantizan la libertad e igualdad de los ciudadanos.

De ahí la posibilidad de analizar la democratización chiapaneca a la luz de estas tres dimensiones típico-ideales. Sin lugar a dudas, las elecciones son momentos privilegiados para negociar todo tipo de bienes, ventajas y servicios (individuales o colectivos) a cambio de sufragios. Pero como consecuencia del declive del PRI, ningún partido dispone ya del monopolio de dichas transacciones y muchos “clientes”, ahora protegidos por el secreto del voto, aceptan adelantos sin cumplir necesariamente el contrato el día de la elección. Por otra parte, para un gran número de electores el sufragio todavía no es el resultado de una decisión individual, sino de una deliberación colectiva (que es, en ocasiones, incluso pública) que reafirma la pertenencia a una comunidad. Con todo, dicha pertenencia tampoco puede aspirar a la unanimidad, sino que tiene que acomodarse de un número creciente de lealtades cruzadas que estructuran y dividen a las comunidades rurales. Ello se refleja en la transición de un sufragio cautivo y corporativo hacia un voto faccional y cada vez más plural. Finalmente, la fragmentación y la volatilidad crecientes de los electorados revelan la aparición de un voto de opinión, que se expresa, particularmente, mediante la afirmación reciente de un voto diferenciado y “dividido” en las elecciones simultáneas de distintos niveles políticos (presidenciales, legislativas y municipales).

Destaquemos, para terminar, que el voto libre y secreto aún es una práctica muy reciente, que todavía es el objeto de un aprendizaje plural y desigual. Es en este contexto de apropiación de una “tecnología” de origen externo —pero con múltiples usos internos— en el que vamos a estudiar el acto electoral. En resumen, las adscripciones partidistas en Chiapas tienen significados reales en la vida política local y regional y son utilizadas de manera recurrente para referirse a facciones y a conflictos políticos relevantes, contribuyendo a situarlos con respecto a los gobiernos local y federal, así como frente a otros grupos de poder que actúan a nivel regional. Sin

embargo, no podemos conferirles un contenido ideológico consistente ni asociarlas demasiado estrechamente con los intereses que representan los partidos políticos a nivel nacional. A su vez, muchas preferencias electorales pueden analizarse en términos de alianzas estratégicas, establecidas en función de pertenencias faccionales estructuradas, pero constantemente renegociadas en una disputa cada vez más competida por el control de los recursos económicos y políticos.

### EXPLORANDO LAS DIMENSIONES MICROSOCIOLÓGICAS DEL VOTO

¿Cómo rastrear, a la luz de estas consideraciones teóricas y conceptuales, las distintas dimensiones empíricas del voto en el nivel de las 1 929 secciones que conforman el territorio chiapaneco? Antes que nada, cabe interrogarse sobre la confiabilidad de los resultados electorales disponibles. Como lo veremos a continuación, la desigualdad en el ejercicio del sufragio empieza con la calidad de la participación electoral: pese a los avances considerables de la democratización chiapaneca, aún persisten contextos territoriales en los que no todos los ciudadanos tienen el derecho efectivo de votar, ya sea porque sus sufragios no son contados de una manera transparente e imparcial, ya sea porque éstos sufren las presiones de un entorno poco propicio a la expresión de sus diferencias políticas. Pero, incluso cuando existen condiciones que garantizan la libertad y el pluralismo de la competición electoral, el multipartidismo no es siempre ni necesariamente sinónimo de comportamientos políticos individuales, sino que también puede apoyarse sobre lealtades y lógicas de intercambio colectivo, de tipo faccional o clientelar.

#### *En las fronteras de la democratización*

Antes que nada, cabe establecer cuán fiables son los resultados de las elecciones federales del periodo de la democratización en Chiapas.<sup>2</sup> En efecto, el análisis microsociológico del voto en la escala seccional revela la existencia de *anomalías e inconsistencias*, que difícilmente corresponden a comportamientos electorales libres y pueden indicar irregularidades o prácticas fraudulentas.

<sup>2</sup> Como es bien sabido, los resultados de elecciones transparentes, libres y competitivas se caracterizan por un alto grado de precisión y confiabilidad, en la medida en

Asimismo, *porcentajes de votación inusualmente elevados a favor de un solo partido* pueden revelar prácticas de compra o coacción del voto, ya que la unanimidad es un fenómeno sumamente raro en las sociedades humanas e implica frecuentemente la intimidación o represión de los grupos opositores y “minoritarios”. Se trata de las famosas casillas “zapato”, cuya peculiaridad solía justificarse mediante la existencia de un voto “consensual” o “comunitario”.

### *Las inconsistencias electorales bajo la lupa*

A contracorriente de un mito popular, no todas las inconsistencias electorales se deben a prácticas fraudulentas.<sup>3</sup> Pero el sufragio, por su papel crucial en la atribución del poder político, sigue siendo objeto de prácticas ilícitas que buscan restringir su secreto y libertad.

En primer lugar, *tasas excepcionalmente bajas o elevadas de participación electoral* pueden ocultar ya sea prácticas para disuadir o impedir el acceso

que se producen con medios técnicos importantes y bajo un estrecho control, tanto de la ciudadanía como del conjunto de las fuerzas políticas contendientes. En el caso de México, la confiabilidad de dichos resultados se relaciona estrechamente con el grado de competitividad de los procesos electorales, conociendo un salto cualitativo con la creación y ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 1990 y 1996. Al respecto, cabe destacar que, desde entonces, cada elección federal moviliza a cientos de miles de ciudadanos independientes, seleccionados al azar y capacitados por el IFE para fungir como funcionarios de casilla, bajo la supervisión de cientos de miles de representantes designados por cada uno de los partidos contendientes.

<sup>3</sup> Existen, en particular, dos errores que se cometen frecuentemente en el escrutinio del voto y el llenado de las actas, y que no implican una manipulación electoral: i] dado que las boletas están numeradas por razones de seguridad, muchos funcionarios de casilla calculan su número total haciendo la diferencia aritmética entre la última y la primera boleta, pero omiten sumarle uno a su cálculo. Aunado al hecho de que en las casillas pueden votar hasta cuatro funcionarios y hasta cinco representantes de partidos más, ello puede producir confusiones respecto del número total de boletas; ii] otro error frecuente consiste en confundir el número de “*boletas sobrantes (no usadas en la votación) y que fueron inutilizadas por el secretario*”, registradas en el cuadro superior de las *actas finales de escrutinio y cómputo*, con el total de “*votos nulos*”, que aparece en el cuadro con los *resultados de la votación*. Dicha confusión entre votos anulados y boletas sobrantes puede verificarse fácilmente restándole al “*número de boletas recibidas de la elección*” el “*total de boletas extraídas de la urna*”, y explica una parte importante de las tasas desproporcionadamente elevadas que se registran en algunas casillas electorales. Ambos tipos de inconsistencias se deben a confusiones o a problemas de capacitación técnica y no alteran los resultados electorales.

de los electores a las urnas, ya sea fenómenos de “acarreo”, “embarazo” o relleno de urnas, es decir, de compra o coacción del voto. En 1991 aún se registraron porcentajes mayores de 90% en 434 secciones (23% del total), siendo la “participación” incluso superior a la población inscrita en 293 secciones (15%) chiapanecas. Tres años después, durante las elecciones de la apertura democrática de 1994, su número se redujo considerablemente a 82 (4.3%) en el primero y a 34 (1.8%) en el segundo caso. Todavía afectó a nueve secciones en 1997, antes de desaparecer prácticamente a partir del año 2000 (tres o dos casos, es decir, 0.1 o 0.2%, respectivamente). A su vez, el número de secciones con tasas de participación inferiores a 10% bajó de 70 (3.6% del total) en 1991 a solamente seis (0.3%) en 2006, incluyendo las 57 y las dos secciones en las que, por conflictos locales o por razones técnicas, no se pudieron instalar las casillas en dichas elecciones federales.

En segundo lugar, el *número de boletas anuladas* es un buen indicador de la calidad de la votación. Por lo general, existe un margen de error humano “normal” —producto de la complejidad del acto de votar y del escrutinio—, fuertemente relacionado con las tasas de analfabetismo, educación y monolingüismo. Desde los comicios federales del año 2000, más de 90% de las secciones en Chiapas reporta tasas inferiores a 10% de boletas anuladas, siendo el promedio más elevado en las zonas marginadas y rurales (6.5%) que en las ciudades con mayores índices de alfabetismo y desarrollo humano (3.8%). De ahí la posibilidad de analizar dos tipos de inconsistencias electorales:

1. Las secciones con porcentajes *excepcionalmente elevados* de votos nulos, sobre todo cuando éstos rebasan el margen con el que se gana la votación. En efecto, siempre existe la posibilidad de anular, en un momento de distracción de los funcionarios de casilla y de los representantes de partidos, algún voto válido de un partido contendiente, tachando por ejemplo la sigla de un segundo partido en la boleta electoral. Conforme avanzó el proceso de democratización, la parte de estas secciones se redujo de 25% (en 1994) a 16% (en 1997), antes de estabilizarse en alrededor de 8% a partir del año 2000. En la última elección presidencial se registraron 131 secciones con porcentajes de nulos superiores a 10% de los válidos y cinco que rebasaron 20 por ciento.

2. A su vez, las casillas que no contienen *ningún voto anulado* plantean dudas sobre la libertad efectiva para emitir el voto, revelando la posible



intervención de “supervisores” partidistas, particularmente en casillas que no pudieron ser integradas con el conjunto de los ciudadanos insaculados y capacitados.<sup>4</sup> Como en el caso anterior, la parte de dichas secciones conoce una notable disminución entre 1991 (18%) y 1994 (9%), situándose alrededor de 2% entre 2000 y 2003, y caracterizando a solamente siete secciones (0.4% del total) durante los comicios presidenciales de 2006.

Para dar un ejemplo concreto, analicemos este tipo de inconsistencias durante las últimas elecciones presidenciales, cuyos resultados fueron sumamente reñidos e impugnados a nivel federal. En Chiapas se registraron tasas de participación superiores a 90% en tres secciones e inferiores a 10% en seis secciones más (en dos de ellas, no se pudieron instalar casillas). Respecto de la parte de votos nulos, ésta rebasó el 20% en cinco secciones y fue igual a cero en siete de ellas (incluyendo las dos en las que no se instalaron casillas). La coalición PRD-PT-Convergencia triunfó en 11 de estas secciones (entre ellas, la 1046 de Pueblo Nuevo Solistahuacán, cuyo comportamiento electoral analizaremos en seguida), mientras que la alianza PRI-PVEM ganó en cinco (entre ellas, la 1415 de Tecpatán, cuyo comportamiento también estudiaremos a continuación), y el PAN en una de ellas. De haberse anulado los 6 781 votos válidos de estas 17 secciones, Andrés Manuel López Obrador hubiera perdido 3 805 sufragios, mientras que Roberto Madrazo hubiera visto disminuir su caudal en 1 732 y Felipe Calderón en 1 154 votos. En otras palabras, en Chiapas la diferencia entre los punte-

<sup>4</sup> En México, la transparencia de la votación es garantizada por un doble mecanismo de control, ciudadano y político. En principio, cada casilla es operada por cuatro funcionarios capacitados y seleccionados al azar: el presidente, el secretario y el primero y segundo escrutadores, quienes atienden a los electores y realizan el escrutinio de los votos, bajo la supervisión de los representantes nombrados por los partidos en contienda. Pero este complejo procedimiento de “insaculación” y capacitación, que inicia meses antes de la jornada electoral, no es infalible. Algunos funcionarios de casilla no se presentan en la casilla el día de la elección y, en caso de ausencia de sus sustitutos, pueden ser entonces legalmente reemplazados por los primeros ciudadanos que acuden a las urnas para sufragar. Evidentemente, siempre existe la posibilidad de disuadir o impedir la participación de funcionarios de casilla, sobre todo en contextos altamente polarizados en los que su actuación, voluntaria y no remunerada, puede ser cuestionada. Y, en esos casos, también suele haber ciudadanos no necesariamente independientes, que se movilizan para acaparar dicha responsabilidad estratégica. De ahí la importancia de los representantes de los partidos políticos contendientes para garantizar la libertad y transparencia del voto en las urnas.

ros se hubiese reducido en 2 651 sufragios (0.2% del total), en detrimento de López Obrador.

En resumidas cuentas, hay que problematizar la noción de “fraude”, distinguiendo los distintos tipos de inconsistencias e irregularidades, los inevitables errores humanos, así como la alteración organizada y la manipulación deliberada de los datos electorales. Pero, sobre todo, cabe interrogarse sobre los efectos que pueden tener dichas inconsistencias sobre los resultados políticos del escrutinio: ¿son éstos decisivos para la elección y a quién benefician concretamente? Dicha pregunta puede volverse crucial, particularmente en contiendas con resultados cerrados y en contextos polarizados, cada vez más frecuentes en México, en Latinoamérica y en el resto del mundo.<sup>5</sup>

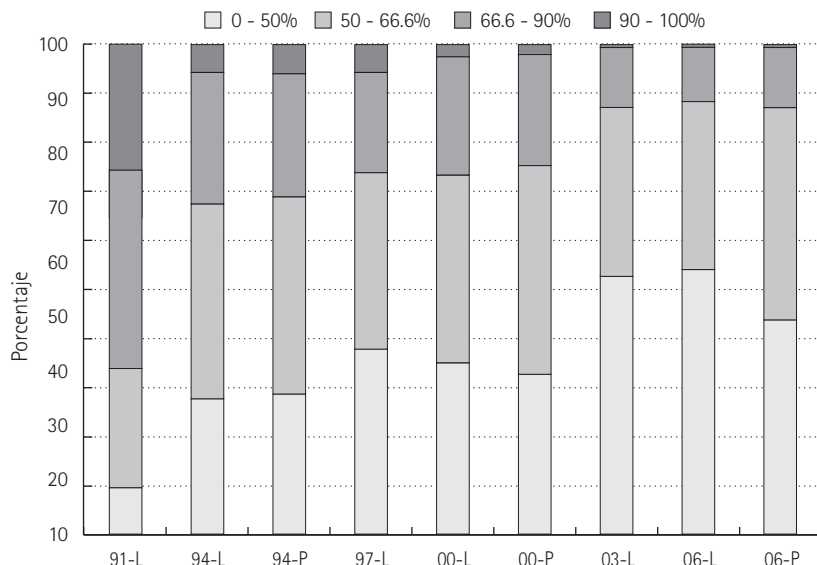
### *El voto “identitario”, corporativo, comunitario y “consensual”*

Por otra parte, aún existen contextos territoriales en los que predomina una fuerza política hegemónica y en los que el voto se apoya probablemente sobre lealtades de tipo colectivo y excluyente, en un ambiente poco propicio al pluralismo político y a la competición electoral.<sup>6</sup> Ello se refleja claramente en las dinámicas micropolíticas de la reciente transición electoral.

El número y la homogeneidad de dichas secciones “hegemónicas” se reducen drásticamente entre 1991 y 1994, antes de conocer una nueva dis-

<sup>5</sup> Tal fue, precisamente, el caso de los comicios locales para gobernador que se llevaron a cabo el 20 de agosto de 2006, siete semanas después de las polémicas elecciones federales. En ellos, el candidato de la coalición PRD-PT-Convergencia obtuvo 553 270 sufragios, contra 546 988 votos a favor de su contrincante de la alianza PRI-PVEM. Dichos resultados también fueron cuestionados por los perdedores, quienes presentaron juicios de nulidad en los 24 distritos electorales locales, impugnando 391 casillas electorales. De haber sido anulada una parte de dichas casillas —y considerando el carácter extremadamente cerrado de la elección—, bien hubiera podido cambiar el resultado de los comicios, ganados por Juan Sabines con una ventaja de solamente 6 282 sufragios —es decir, 0.53% del total de sufragios emitidos (Sonnleitner, 2006).

<sup>6</sup> En términos teóricos, dicho voto se asemeja de alguna manera al modelo psico-social de las simpatías e identificaciones partidistas, con raíces afectivas y lealtades que pueden remontar hasta los años tempranos de la socialización. No obstante, este concepto sufre serias limitaciones en el contexto mexicano, en general, y chiapaneco, en particular. En efecto, hasta muy recientemente sólo existía una fuerza política con posibilidades efectivas de gobernar. El multipartidismo no solamente es de muy reciente fecha, sino que apenas está siendo apropiado por gran parte de los nuevos electores, en un contexto de cambio acelerado y profundo.

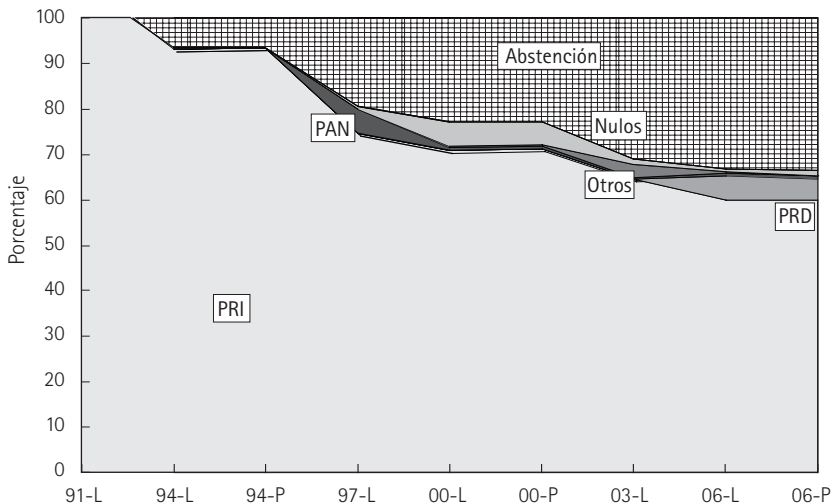


Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.  
Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.3.** Composición de las 1 929 secciones electorales en función del porcentaje de votos válidos obtenidos por la primera fuerza política.

minución entre 2000 y 2003, después de la alternancia presidencial. Mientras que, en 1991, 66% de las 1 929 secciones se caracterizaba por situaciones en las que la primera fuerza política (en ese entonces, siempre el PRI) recibía más de dos terceras partes de los sufragios válidos (captando más de 90% en una cuarta parte de ellas), desde 1994 dichas proporciones se redujeron en más de la mitad, revelando de paso la transición hacia un juego electoral mucho más libre, competitivo y transparente. Sin embargo, si bien el número de secciones “hegemónicas” se siguió reduciendo a lo largo de los noventa y luego a partir de la alternancia presidencial de 2000, dichas secciones no desaparecieron por completo. Todavía en el año 2006, los ganadores registraron porcentajes superiores a 66.6% de los sufragios en 253 secciones (13% del total), captando más de 90% de los votos en 14 (0.7%) de ellas (gráfica 11.3).

Para ilustrar la singularidad de este tipo de contexto político, observemos las tendencias del voto en cuatro secciones con comportamientos elec-

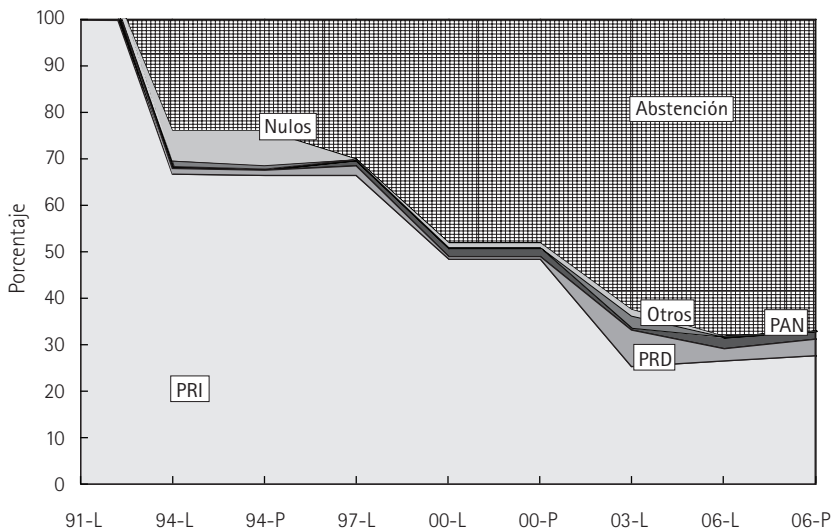


Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.  
Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.4.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 0352, Chamula).

torales extremos. Las dos primeras de ellas, identificadas por el IFE con los códigos 0352 y 1415, se encuentran en el municipio indígena de Chamula y en el mestizo de Tecpatán. En ambas microrregiones, la posición del PRI no ha dejado de ser aplastante, reduciendo la oposición a algunas expresiones puntuales y muy minoritarias, pero con una participación electoral declinante desde el periodo de la movilización autoritaria (que aún se observa en 1991, en las gráficas 11.4 y 11.5).

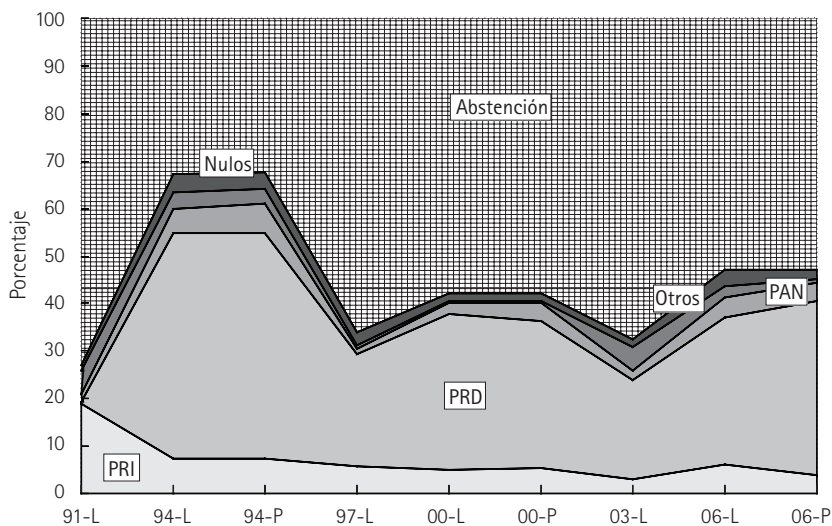
Pero el PRI no es el único partido que se beneficia de este tipo de situaciones. Tras haber conocido un crecimiento espectacular entre 1991 y 1994, el PRD también ha establecido un férreo control político en algunas secciones distribuidas a lo largo y ancho del territorio chiapaneco, como por ejemplo en la 0660 del municipio mestizo de Jiquipilas y en la 1045 de Pueblo Nuevo Solistahuacán. En esta segunda microrregión, la facción local aliada con el partido del Sol Azteca incluso prohibió el acceso de los representantes priistas durante las jornadas electorales federales y locales del año 2006. Ello le permitió alcanzar tasas de participación y de votación dignas del periodo autoritario, gracias a prácticas que indudablemente se asemejan a las del antiguo régimen del PRI. Sin contar con una capacidad de



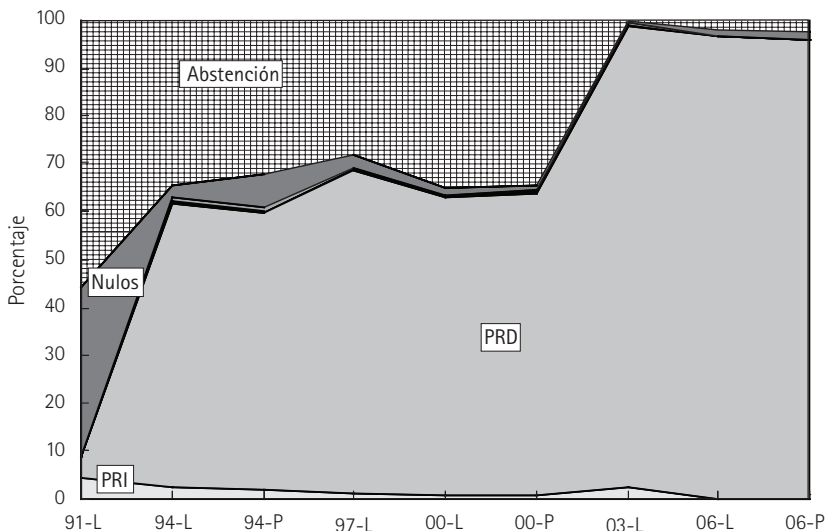
Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.

Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.5.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 1415, Tecpatán).



**Gráfica 11.6.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 0660, Jiquipilas).



Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.

Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.7.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 1045, Pueblo Nuevo Solistahuacán).

movilización electoral excepcional en Jiquipilas (tendencia moderada de participación electoral), los aliados locales del PRD también cuentan aquí con una hegemonía contundente sobre los otros grupos de la oposición, fragmentados y con escasas posibilidades de revertir la situación (véanse gráficas 11.6 y 11.7).

### *¿Fragmentación o “individualización” del voto?*

A diferencia de estas microrregiones con comportamientos singularmente homogéneos y estables, el segundo tipo de secciones se caracteriza por una acentuada volatilidad, relacionada con procesos de la más diversa índole que dificultan su interpretación cabal. No obstante, tenemos evidencia empírica de que, en ciertos casos, la volatilidad puede asociarse a comportamientos electorales colectivos, de tipo faccional o clientelar, mientras que, en otros, éstos relevan de decisiones de tipo individual.

### *El voto “de intercambio”, faccional y clientelar*

En algunos contextos territoriales, una elevada volatilidad puede asociarse a comportamientos electorales colectivos, que ponen en juego mecanismos diversos de intercambio, de tipo faccional o clientelar.<sup>7</sup> Para evaluar la dimensión cuantitativa de este fenómeno, nos enfocaremos en el periodo 1994-2006, ya que las variaciones impresionantes que se producen entre 1991 y 1994 coinciden con la implosión del antiguo régimen del PRI y remiten a un cambio profundo del sistema electoral y del significado mismo del voto.<sup>8</sup>

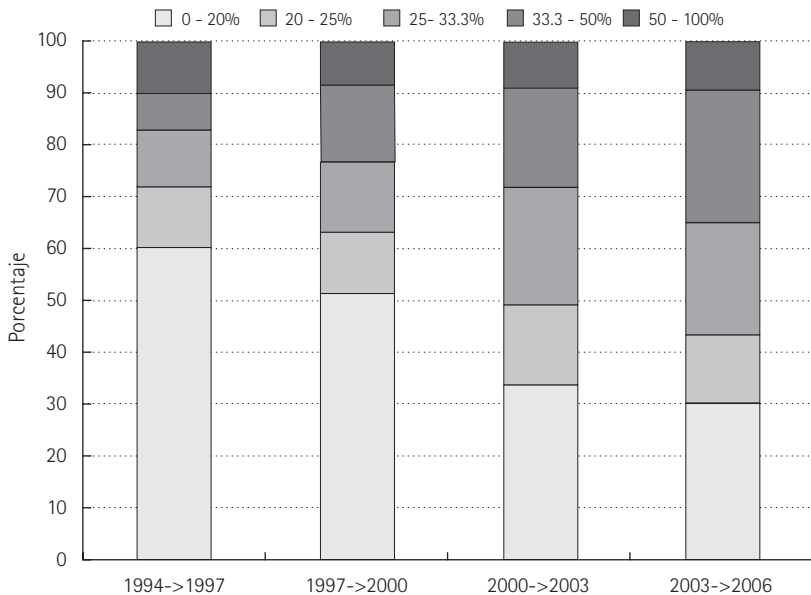
En términos generales, se registra un fuerte y constante incremento de la volatilidad electoral, que pasa de un promedio de 23% (con una mediana de 17%) entre 1994 y 1997, a un promedio de 29% (con una mediana de 28%) del total de votos válidos entre 2003 y 2006. Dicho incremento se explica por la creciente fragmentación del incipiente sistema de partidos y se observa con claridad en la siguiente gráfica. Al inicio del periodo analizado, solamente 541 secciones (28% del total) se caracterizaba por una volatilidad mayor a 25% de los sufragios, mientras que, al final, su número se duplicó a 1 091 secciones (57% del total). En otras palabras, en más de la mitad de las 1 929 secciones, al menos uno de cada cuatro electores cambió de preferencia partidista entre 2003 y 2006, implicando incluso a uno de cada tres electores en 35% de los casos (gráfica 11.8).

En la medida en que se trata de un fenómeno sumamente heterogéneo y multifacético, en esta contribución nos enfocaremos en dos ejemplos peculiares de volatilidad cuyos significados pudimos estudiar y documentar cualitativamente, mediante un amplio trabajo de campo.<sup>9</sup> El primero de

<sup>7</sup> Dichos comportamientos se asemejan al modelo teórico de la elección racional, pero con una diferencia sustancial: éstos no se basan en cálculos beneficios-costos de tipo individual, sino en procesos grupales de negociación y presión; se apoyan, ya sea en lealtades de tipo “comunitario” o faccional, ya sea en relaciones desiguales de apoyo mutuo, de tipo patrón-cliente.

<sup>8</sup> Utilizamos para ello el índice clásico de Pederson, que puede variar entre 0 y 100, y corresponde a la suma del valor absoluto del conjunto de variaciones registradas a favor o en detrimento de cada partido contendiente, dividida entre dos (ya que, por razones aritméticas, las “ganancias” de votos de un partido en particular necesariamente provienen de las “perdidas” de otro partido contendiente).

<sup>9</sup> Dicho trabajo de campo se llevó a cabo, en un primer momento, en el marco de nuestra investigación de doctorado, entre 1998 y 2002 (Sonnleitner, 2003). Posteriormente, se realizaron cuatro estancias adicionales de actualización y documentación, en el marco de la observación de los procesos electorales locales de 2004 y 2007, así como



Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.

Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.8.** Incremento de la volatilidad electoral  
(composición de las 1 929 secciones en función del porcentaje de volatilidad).

ellos proviene de una investigación etnográfica, realizada por Sophie Hvosstoff (2002) en la colonia indígena más emblemática de la periferia de San Cristóbal de Las Casas, conocida como “La Hormiga”. Situado sobre el cerro que colinda, hacia el norte, con el municipio de Chamula (de donde provienen precisamente muchos de los habitantes que fueron expulsados de sus comunidades por conflictos político-religiosos), este barrio fue fundado en 1984 y se transformó rápidamente en el centro de un nuevo poder “indígena”, al calor de las luchas por la legalización de los predios y el acceso a los servicios públicos. Bajo el liderazgo de su fundador, quien luego encabezó la organización indígena independiente más poderosa de Los Altos de Chiapas,

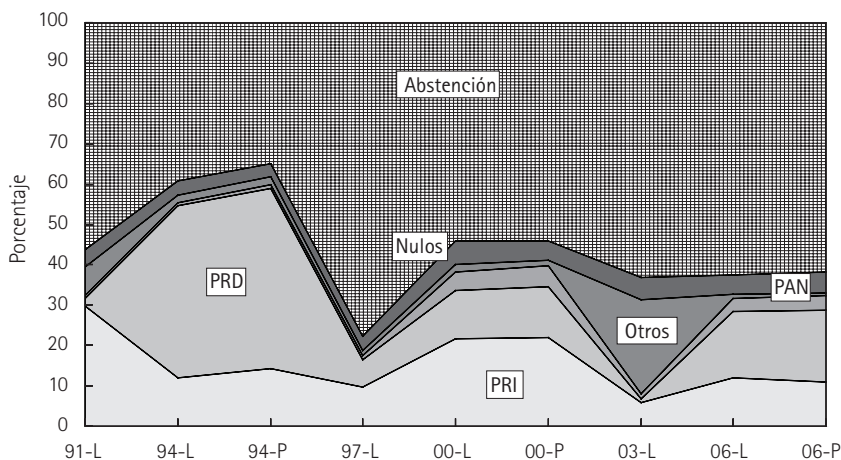
de las elecciones federales y locales de 2006. Desde 2007 se ha retomado el análisis sistemático del conjunto de los datos recabados en una perspectiva geográfica exploratoria, en el marco de la investigación “Las dinámicas territoriales de la participación electoral y del voto en Chiapas” (CES, Colmex), actualmente en curso.



esta colonia también se transformó en una codiciada reserva de votos cautivos, antes de fragmentarse en el contexto de la democratización electoral.

Este proceso se refleja claramente en las tendencias electorales. En 1994, un sector importante del barrio rompe con el PRI y vota nutridamente por el PRD, lo que le valdrá a su dirigente ser postulado y electo diputado local de dicho partido en 1995. Pero su combatividad e independencia lo llevarán pronto a su destitución y encarcelamiento, lo que marcó el declive de su influencia local y regional. En términos electorales, ello se traduce en una acentuada volatilidad, resultado de diversas divisiones faccionales y de alianzas cambiantes —con el PRI en el año 2000, con el PAN en 2003 y de nuevo con el PRD en 2006—, pero en un contexto de elevado abstencionismo y de creciente competitividad. De un voto “comunitario” y hegemónico se pasa, así, a un sufragio “de intercambio”, neocorporativo, faccional y clientelar (gráfica 11.9).

El segundo ejemplo se relaciona con las sucesivas consignas de voto del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que explican una parte predominante de la volatilidad total que se observa entre 1994 y 2000, en un periodo en el que el resto de la entidad todavía se caracteriza por una considerable estructuración tripartidista. En efecto, si bien en 1994 los re-



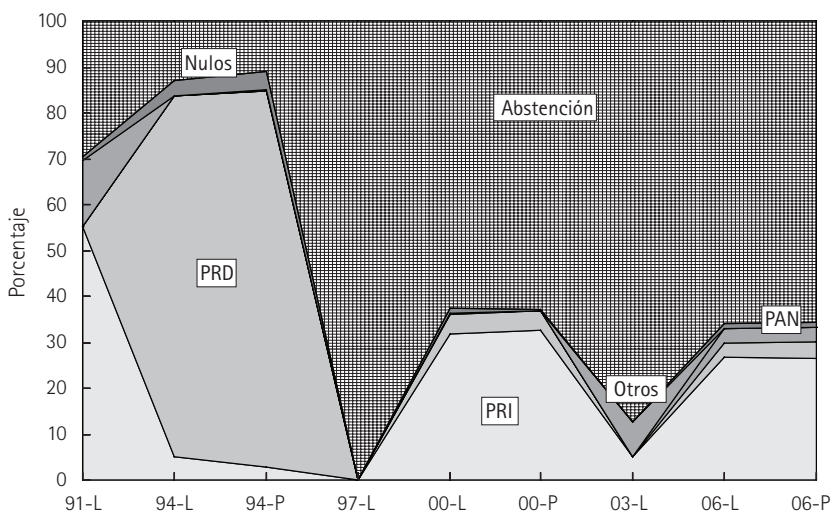
Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.

Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.9.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 1115, La Hormiga, San Cristóbal).

beldes llamaron a votar contra el PRI —apoyando implícitamente a los candidatos del PRD—, a partir de 1995 éstos promovieron el abstencionismo entre sus bases. Ello produjo una impresionante volatilidad de la participación electoral y del voto a favor del PRD, partido que, tras haber sido beneficiado por una movilización excepcional en 1994, fue fuertemente afectado por el retiro electoral de los simpatizantes zapatistas. Como botón de muestra, la gráfica 11.10 ilustra la evolución del comportamiento electoral en la sección 0388 del municipio de Chenalhó, donde se ubica la comunidad “autónoma rebelde” de Polhó. Se observa allí el impresionante incremento del voto “perredista” entre 1991 y 1994, que se transforma inmediatamente en abstencionismo en las elecciones federales de 1997, en unos comicios en los que los zapatistas queman casillas en 111 secciones rurales e indígenas del estado. Como veremos más adelante, la cuantificación y ubicación de este fenómeno proporciona un buen indicador de la influencia que ejercía entonces el EZLN en la llamada “zona de conflicto”.

Lo que nos interesa destacar aquí es el carácter colectivo y faccional de este tipo de comportamiento electoral, diferenciado por la pertenencia a



Elecciones federales: L = legislativas, P = presidenciales.

Fuente: IFE, 2007.

**Gráfica 11.10.** Evolución del porcentaje de votos/inscritos (sección 0388, Polhó, Chenalhó).

una organización social o político-militar. Siguiendo a Hamza Alavi (1976), las dinámicas faccionales se organizan alrededor de líderes locales, que movilizan puntualmente a sus seguidores a cambio de beneficios específicos —materiales, simbólicos, de protección— para sus clientes. Pero, a diferencia de las clases sociales, las facciones se constituyen en torno a alineamientos verticales que cruzan las solidaridades horizontales en el seno de una comunidad. En lugar de politizar las diferencias y desigualdades sociales, éstas tienden a neutralizarlas, en la medida en que se apoyan en divisiones transversales e internas, que contribuyen a reproducir y a legitimar. Finalmente, las dinámicas faccionales no descansan siempre o necesariamente en organizaciones formalmente constituidas y durables, sino que se manifiestan coyunturalmente, sobre todo cuando algún conflicto pone en juego el ejercicio o la transmisión del poder.<sup>10</sup>

Para terminar, también pueden distinguirse otros tipos específicos de volatilidad, con dinámicas territoriales todavía más consistentes. Tal es el caso de los efectos “de notabilidad personal” que produjeron las candidaturas de Vicente Fox en el año 2000 y Andrés Manuel López Obrador, en 2006.

### *El voto “individualizado”, estratégico y “de opinión”*

En este apartado aislaremos un último tipo de comportamiento electoral, quizás el más independiente e “individualizado” y el que más se asemeja al tipo ideal del voto “de opinión” o “de convicción”. En efecto, cada vez que se celebran simultáneamente comicios para distintos niveles de gobierno (por ejemplo, las elecciones federales para presidente, diputados y senadores), se abre la posibilidad de sufragar de manera diferenciada para candidatos de afiliaciones partidistas distintas. Este voto “cruzado”, “quebrado” o “dividido” puede obedecer a diversas lógicas (dividir el poder, manifestar su apoyo a un partido pero su rechazo a un candidato en particular, o viceversa, etc.), pero manifiesta casi siempre una preferencia individual, en contraste con comportamientos colectivos de índole identitaria, faccional o clientelar.

De manera general y agregada a nivel estatal, se observa un claro incremento de este fenómeno a lo largo de nuestro periodo de estudio. En 1994,

<sup>10</sup> En cuanto a la estructuración de las facciones, Alavi (1976: 88-100) distingue entre un círculo restringido de partisanos, quienes mantienen relaciones más nutridas, durables y estrechas con el líder, y sectores más amplios que solamente mantienen relaciones transaccionales, utilitaristas y efímeras con él.

el voto estratégico o “útil” le aporta 18 464 sufragios adicionales a Diego Fernández de Cevallos respecto a los que moviliza el PAN (+1.8% de los válidos) y 11 183 a Cuauhtémoc Cárdenas respecto al PRD (+1.1%), proviniendo dichos sufragios de electores que votaron por el PRI o por otros partidos en las legislativas concomitantes. Seis años después, es la candidatura presidencial de Vicente Fox la que concentra este efecto de notabilidad en Chiapas, movilizandando 22 591 votos (+2.2%) más que la Alianza por el Cambio en las legislativas. En 2006, el voto “útil” aumenta considerablemente para beneficiar directamente a Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien moviliza 78 116 sufragios más que los diputados de la coalición PRD-PT-Convergencia (+6.5% de los votos válidos), provenientes fundamentalmente de electores del PRI-PVEM y del PANAL.

Evidentemente, la magnitud del voto dividido se incrementa cuando éste es analizado en el nivel seccional, ya que algunas de las transferencias (que pueden ser positivas o negativas) se compensan mutuamente al ser sumadas en el nivel estatal. Pero, sobre todo, la exploración del fenómeno en esta escala permite ubicar las lógicas microsociológicas que lo conforman, al aislar dinámicas territoriales con una clara diferenciación geográfica. En el caso de las elecciones presidenciales de 2006 se pueden identificar, así, al menos cinco tipos de secciones conforme a la magnitud y configuración de los distintos efectos locales de notabilidad (cuadro 11.1).<sup>11</sup>

En las 1 346 secciones que conforman la categoría c02, se registran transferencias muy moderadas de electorados priistas (-1.2 puntos) y del PANAL (-0.9) en las legislativas, que votan a favor de AMLO (+2.1 puntos porcentuales) en las presidenciales. En contraste, el “efecto López Obrador” rebasa los 11 puntos porcentuales en todas las categorías restantes, donde se diferencia fundamentalmente por el origen de los votos “útiles”. En las 142 secciones de la c01 y en las 281 secciones de la c04, dichos sufragios provienen esencialmente de sectores priistas (-17.9 y -7.5 puntos) y del PANAL (-2.6 y -2.5 puntos) del electorado, mientras que en las 74 secciones de la c05 éstos se restan fundamentalmente del PAN (-11.2 puntos), así como del PANAL (-11.1 puntos) en el caso de las 86 secciones restantes que integran la categoría c03 (véase cuadro 11.1).

<sup>11</sup> Esta tipología ha sido construida mediante un análisis multifactorial de clasificación jerárquica ascendente, relacionando las variaciones respectivas de la Alianza por México, de la Coalición por el Bien de Todos, del PAN, del PASD y del PANAL entre las elecciones presidenciales y de diputados del 2 de julio de 2006, agregadas en el nivel de las 1 929 secciones electorales.

**Cuadro 11.1.** Composición territorial del "efecto López Obrador" en 2006

<i>Efecto AMLO</i>	<i>Chiapas</i>	<i>c02</i>	<i>c03</i>	<i>c04</i>	<i>c05</i>
Núm. unidades	1 929	1 346	86	281	74
PRI+PVEM_06-P	-3.2	-1.2	-0.7	-7.5	0.9
PAN_06-P	-0.3	0.0	-1.5	-1.3	-11.2
PRD+PT_06-P	5.3	2.1	13.3	11.3	12.2
Otros_06-P	-1.7	-0.9	-11.1	-2.5	-1.9

Metodología: clasificación ascendente jerárquica, con 5 clases (60% de inercia total).

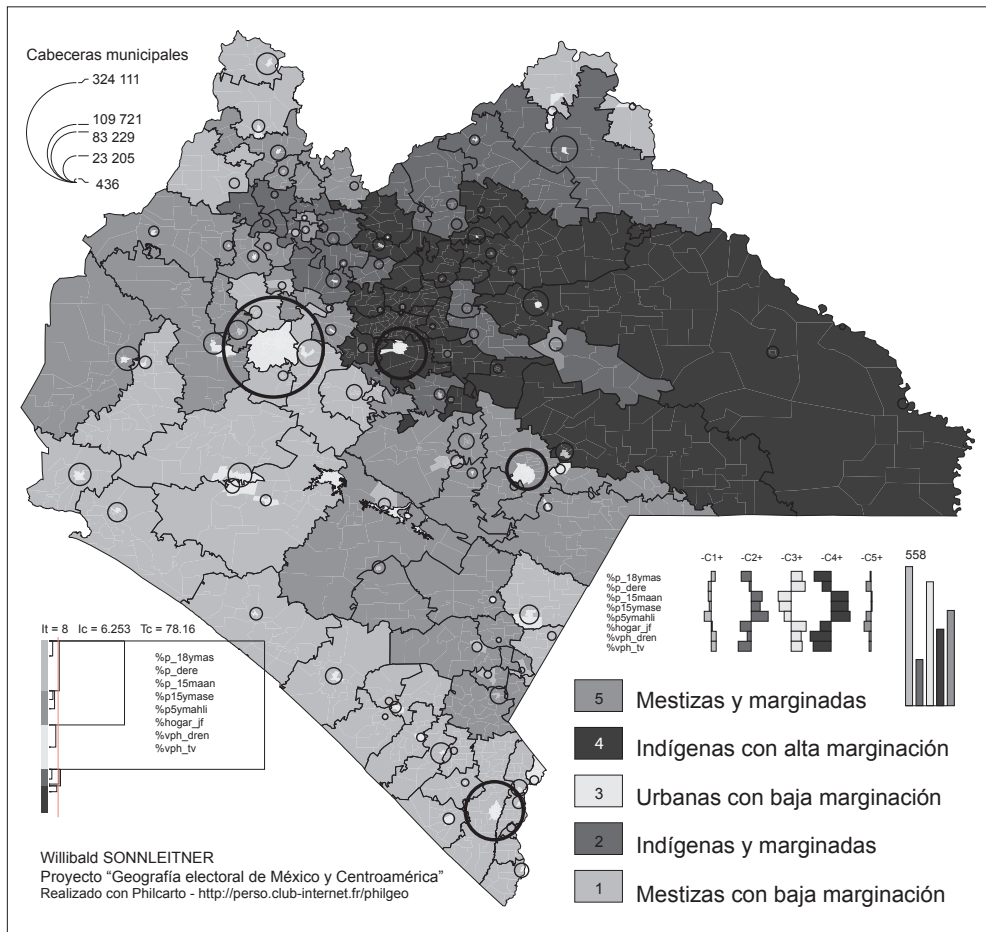
Fuente: IFE, 2007.

En otras palabras, mientras que en 1994 y en 2000, alrededor de 5.2% y de 4.5%, respectivamente, de los electores que emitieron un sufragio válido "dividieron" sus votos entre candidatos de distintos partidos en las presidenciales y en las legislativas, este fenómeno abarcó 8.7% de los sufragios válidos en 2006. Como lo veremos ahora, estos efectos de notabilidad se concentraron fuertemente en las microrregiones más urbanizadas de Chiapas, particularmente en 2000 y en 2006. Ello nos lleva al último apartado de esta contribución, en el que ubicaremos geográficamente los distintos tipos extremos de comportamiento electoral, para relacionarlos con las principales desigualdades sociodemográficas que estructuran y dividen la entidad.

### *Tipología territorial del voto y relaciones con otras desigualdades sociales*

De manera preliminar, cabe caracterizar brevemente la geografía humana de Chiapas, marcada por profundas desigualdades demográficas, socioeconómicas y etnoculturales, así como por una clara oposición entre las zonas urbanas y rurales. El mapa 11.1 ilustra las principales dinámicas sociodemográficas en el nivel de las secciones urbanas y rurales, a partir de un análisis multifactorial de clasificación jerárquica ascendente de ocho indicadores provenientes del conteo nacional del INEGI de 2005.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Como no existe una correspondencia exacta entre las nomenclaturas de las localidades del INEGI y del IFE, en este ejercicio le atribuimos a las secciones urbanas de las cabeceras municipales (IFE) los promedios agregados de las localidades urbanas correspondientes (INEGI) y al resto de secciones rurales los promedios de las localidades restantes de cada municipio. De los 114 indicadores sociodemográficos disponibles, se retomaron los ocho que condensan el mayor valor explicativo para los fines de este análisis.



**Mapa 11.1.** Geografía sociodemográfica de Chiapas: composición sociodemográfica de las cuatro principales categorías de marginación (porcentajes promedio por categoría).

Como se observa, Chiapas es una entidad eminentemente agraria, rural e indígena, con uno de los problemas más graves de marginación de toda la República. Con la notable excepción de la capital (Tuxtla Gutiérrez) y de otros cinco municipios que albergan los polos económicos más dinámicos de la entidad (San Cristóbal de Las Casas, en Los Altos; Comitán de Domínguez, en los valles ganaderos; Tapachula y Tonalá, sobre la costa del

Pacífico, y el municipio petrolero de Reforma, en la frontera norte que colinda con Tabasco), el estado se caracteriza por una alta dispersión demográfica y por bajos índices de desarrollo social. Se distinguen, a su vez, cinco tipos de contextos territoriales claramente diferenciados: i] el de las cabeceras municipales relativamente desarrolladas, conformado por 497 secciones urbanas; ii] un segundo grupo de 558 secciones urbanas y rurales con índices moderados de marginación, situadas en las regiones más prósperas del valle central, sobre la costa del Pacífico y en algunos puntos fronterizos de la entidad; iii] un tercer conjunto de 382 secciones mestizas y rurales con un mayor rezago social, ubicadas en las zonas montañosas de la Sierra, de los Cuchumatanes y del norte, y en el valle de Comitán; así como dos subregiones adicionales, que concentran claramente los índices más elevados de marginación y se sitúan, respectivamente, iv] en las periferias y v] en el corazón de la Selva y de Los Altos de Chiapas, coincidiendo precisamente con la zona indígena de la entidad (mapa 11.1 y cuadro 11.2).

Pero, ¿cómo se relacionan estas desigualdades sociodemográficas y étnico-culturales con las desigualdades territoriales que pudimos identificar en el ejercicio del voto? El mapa 11.2 muestra la ubicación geográfica de las distintas dimensiones extremas o ideal-típicas del voto. A diferencia del apartado anterior, que proporciona una aproximación *sincrónica* de los fenómenos para cada elección, ahora se adopta una perspectiva *diacrónica* de la evolución de las diversas dimensiones en el conjunto de los comicios analizados. Para identificar las secciones con comportamientos extremos durables, utilizamos análisis multifactoriales de clasificación jerárquica ascendente, aplicados sucesivamente a los distintos partidos (PRI, PAN, PRD, otros) entre 1991 y 2006, a la volatilidad entre 1994-1997-2000-2003-2006, así como a los efectos de notabilidad en las presidenciales y legislativas de 1994, 2000 y 2006. Ello permite ubicar geográficamente las microrregiones con patrones estables y consistentes a lo largo del periodo de estudio, caracterizando de paso su peso relativo y su composición sociodemográfica.

### *Secciones con inconsistencias y “hegemonías monopartidistas”*

Retomemos, para empezar, las dos categorías con comportamientos límite, ya sea por la presencia reiterativa de posibles irregularidades electorales, ya sea por comportamientos de aparente unanimidad. En efecto, si bien en alguno de los nueve comicios estudiados se registran puntualmente porcen-

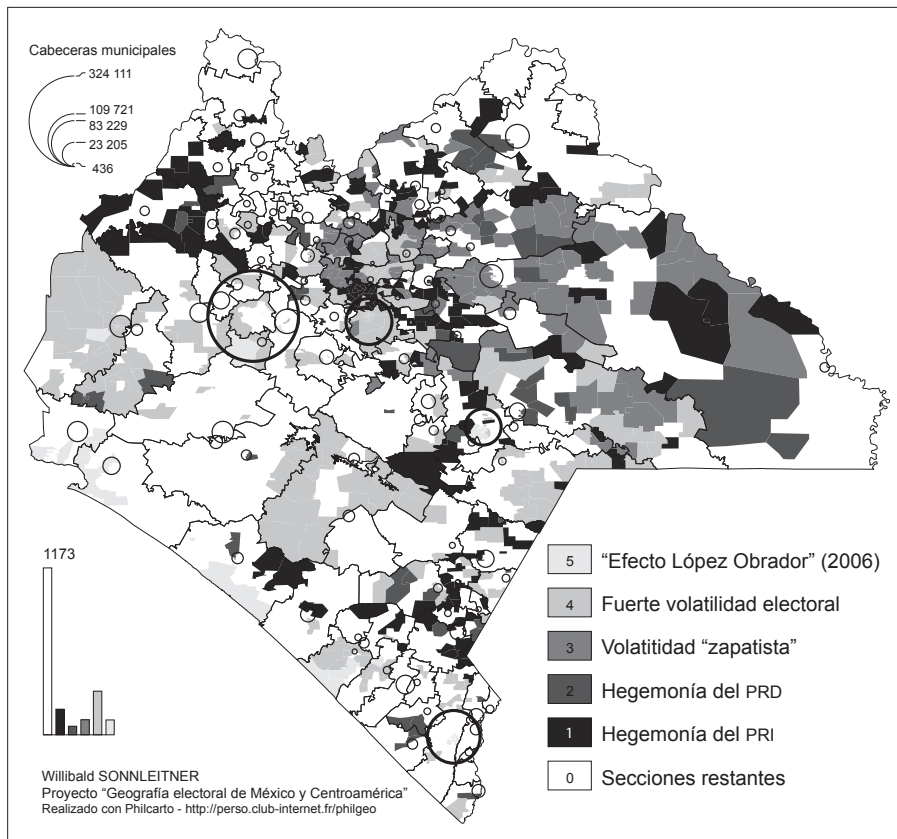
**Cuadro 11.2.** Composición sociodemográfica de las cuatro principales categorías de marginación  
(porcentajes promedio por categoría)

Tipos	1929	2 595 371	31.6	54.1	17.9	23.4	22.3	26.4	17.4	70.7	62.3
	Núm. Sec.	% Inscritos 06	% Cabeceras	% p_18ymas	% p_dere	% p_15maan	% p15ymase	% p5ymahil	% hogar_jf	% vph_dren	% vph_tv
Indígenas con alta marginación	291	13.9	1.0	43.5	4.5	42.1	38.6	90.8	10.0	21.7	19.2
Indígenas y marginadas	179	9.4	17.9	47.8	14.5	34.4	31.2	82.6	10.6	59.7	30.9
Mestizas											
Mestizas con v marginadas	309	12.9	4.5	52.9	9.0	23.8	22.6	9.5	13.0	67.4	56.2
Mestizas con baja marginación	540	24.6	10.7	56.5	13.2	20.7	20.4	2.8	18.1	82.6	74.6
Cabeceras											
municipales	422	28.4	98.6	61.5	40.2	9.7	10.0	3.0	27.4	94.6	89.8

p\_18ymas = población de 18 años y más; p\_dere = población derechohabiente a servicios de salud; p\_15maan = población de 15 años y más analfabeta; p15ymase = población de 15 años y más sin escolaridad; p5ymahil = población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena; hogar\_jf = "hogares con jefatura femenina; vph\_dren = viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje; vph\_tv = viviendas particulares habitadas que disponen de televisión.

Fuente: INEGI, 2007.





**Mapa 11.2.** Geografía de las dimensiones ideal-típicas del voto.

tajes desproporcionados de participación electoral o de boletas anuladas en 58% de las secciones (concentrándose 36% del total en 1991), dichas inconsistencias solamente son recurrentes en 43 secciones electorales, donde se producen (o se combinan) en más de cinco ocasiones. Curiosamente, 29 de ellas se sitúan en contextos territoriales de elevada volatilidad faccional (particularmente en la zona afectada por el "abstencionismo zapatista") y tan solo siete de ellas se encuentran en secciones con comportamientos "consensuales", de predominio absoluto de una sola fuerza política.

En términos cuantitativos y geográficos, este tipo de *hegemonía monopartidista* con pluralismo limitado caracteriza a 240 secciones y se concentra en las microrregiones más rurales y marginadas de Chiapas. Como lo mos-

tramos, no es un fenómeno exclusivo del PRI (180 secciones), ya que también existen 60 secciones con una marcada hegemonía perredista. Tampoco se trata de un comportamiento típico de la zona indígena (137 secciones), ya que éste también se produce en municipios mestizos (103 secciones); en cambio, sí se trata de un fenómeno eminentemente rural (83% de dichas secciones tiene esta característica). Quizá por ello el PAN tampoco cuente con este tipo de feudos electorales, en la medida en que éste se caracteriza por una notable concentración urbana (véanse mapas 11.1 y 11.2).

### *Secciones con elevada volatilidad electoral*

Como ya lo advertimos, la segunda dimensión se asocia con una fuerte volatilidad cuyos contenidos son mucho más heterogéneos y resultan más difíciles de interpretar. Por ello, en esta contribución exploratoria nos limitaremos a ubicar las secciones más volátiles, distinguiendo además el caso específico del “abstencionismo zapatista” cuyos contenidos tuvimos la oportunidad de estudiar a profundidad (Sonnleitner, 2003). En términos generales, se registran fenómenos significativos y durables de volatilidad en 412 secciones, situadas también en contextos eminentemente rurales (80% del total), aunque no siempre con una distribución geográfica consistente. En cuanto al comportamiento específico de las bases rebeldes entre 1994 y 1997, éste caracteriza a un conjunto de 106 secciones ubicadas en 18 municipios predominantemente rurales e indígenas de las regiones Selva y Altos, donde las consignas sucesivas del EZLN son seguidas por cerca de 50 000 ciudadanos inscritos (mapa 11.2).

### *Secciones con fuertes efectos de notabilidad*

Finalmente, los votos “divididos” han tenido una distribución geográfica cambiante, relacionada con los efectos diferenciados de notabilidad personal de los distintos candidatos presidenciales entre 1994 y 2006. Pero si ésta fue relativamente heterogénea en 1994 (cuando se combinaron dos efectos distintos a favor de Fernández de Cevallos y de Cárdenas), tanto el voto “útil” del que se benefició Vicente Fox en el año 2000, como el impresionante efecto de arrastre de Andrés Manuel López Obrador en 2006, se concentraron en contextos urbanizados. Ello se observa claramente en este

**Cuadro 11.3.** Composición sociodemográfica  
de las seis principales categorías de comportamiento electoral seccional  
(porcentajes promedio por categoría)

Chiapas	1929	2 595 371	31.6	54.1	17.9	23.4	22.3	26.4	17.4	70.7	62.3	
Tipos		Núm. Secc.	% Inscritos 06	% Cabeceras	% p_18ymas	% p_dere	% p_15maan	% p15ymase	% p5ymahil	% hogar_jf	% vph_dren	% vph_tv
EZLN	106	5.1	3.8	42.3	8.7	38.4	34.6	89.0	8.5	33.0	20.3	
Hegemonía PRI	180	7.7	8.3	48.8	9.5	34.1	31.3	58.0	13.7	45.8	36.3	
Hegemonía PRD	60	2.9	11.7	50.0	12.4	28.6	26.6	46.5	12.6	57.5	43.5	
Volatilidad	306	15.2	25.8	53.6	13.8	24.5	23.3	28.6	16.3	65.6	61.9	
Resto	1 173	63.5	36.7	55.8	19.9	20.9	20.2	16.4	18.5	78.1	69.0	
Efecto AMILO	104	5.7	72.1	59.7	33.6	12.5	12.6	2.1	25.1	89.9	85.8	

p\_18ymas = población de 18 años y más; p\_dere = población derechohabiente a servicios de salud; p\_15maan = población de 15 años y más analfabeta; p15ymase = población de 15 años y más sin escolaridad; p5ymahil = población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena; hogar\_jf = "hogares con jefatura femenina; vph\_dren = viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje; vph\_tv = viviendas particulares habitadas que disponen de televisión.

Fuente: INEGI, 2007.

último caso, que rebasó 20% de los sufragios válidos en 104 secciones (5% del total), eminentemente urbanas y —como lo veremos ahora— con elevados índices de desarrollo social (mapas 11.1 y 11.2).

### *La diferenciación sociodemográfica de los tipos extremos del voto*

Para terminar, el cuadro 11.3 permite sintetizar la composición sociodemográfica de nuestra tipología politicoelectoral, complementando útilmente el análisis territorial. Como podía esperarse, los tipos extremos relacionados con votos colectivos de tipo “hegemónico” y “faccional” se sitúan en contextos eminentemente rurales y se caracterizan por menores grados de desarrollo social; éstos contrastan fuertemente con las secciones urbanas en las que se concentran los votos “de opinión”, con índices más elevados de educación, desarrollo y acceso a información, así como con comportamientos electorales con una mayor “racionalidad individual”.

El voto de intercambio, por su importancia y heterogeneidad, ocupa una situación intermedia en términos sociodemográficos. Éste aglutina tanto a las 106 secciones “zapatistas” —que destacan por los índices más extremos de analfabetismo, marginación y dificultad de acceso a la información—, como a un conjunto menos rezagado de 306 secciones —que combinan muy probablemente dinámicas colectivas de tipo faccional, con transacciones y motivaciones todavía más cambiantes, en ocasiones quizá de tipo individual. Por ello, el estudio a fondo de esta tercera dimensión del voto, probablemente la más característica del contexto actual de la democratización mexicana, también plantea los mayores desafíos e interrogantes para futuras investigaciones.

## CONCLUSIONES

En resumidas cuentas, el comportamiento electoral de los chiapanecos reviste modalidades de muy diversa índole. Junto con el tipo ideal del voto individual “de opinión” y “de convicción” —cuya proporción es reducida y cuya aparición es aún reciente—, coexisten motivaciones identitarias y afectivas, así como votos de intercambio estratégico, que movilizan lealtades faccionales y relaciones de tipo clientelar. Las votaciones formales que se celebran, así, en una localidad rural tras un intenso proceso de cabildo público, muy

poco tienen que ver con las reflexiones personales que motivan el sufragio de tal o cual ciudadano tuxtleco, comiteco o sancristobalense, sea éste mestizo o indígena. Para todos ellos el voto es, en todo caso, una práctica nueva que todavía se aprende y cuyos contenidos siguen siendo objeto de confusiones y frustraciones, por lo menos, tanto como de actitudes y expectativas ciudadanas. ¿Hasta qué punto Chiapas es realmente una excepción dentro del contexto más amplio de la democratización mexicana?

Como lo ilustran diversos estudios, basados tanto en métodos etnográficos como en amplias encuestas cuantitativas y representativas en el ámbito federal, la referida diversidad de los comportamientos electorales caracteriza muchos otros territorios y votantes del país. Los trabajos antropológicos de Héctor Tejera Gaona (2003), de Rosalía Winocur y Roberto Gutiérrez (2007) en el Distrito Federal, de Guillermo de la Peña y Renée de la Torre (2003) en los barrios populares de Guadalajara, o de Danièle Dehouve, Víctor Franco y Aline Hémond (2006) en Guerrero, entre muchos otros más, ponen de manifiesto la enorme heterogeneidad de las representaciones, actitudes y motivaciones que se movilizan durante cada proceso electoral, así como la persistencia de prácticas políticas de índole corporativo, faccional y de intercambio clientelar. A su vez, las encuestas de opinión enfrentan interesantes problemas técnicos para captar fenómenos tan elementales y complejos como la misma identificación partidista, cuya estabilidad y coherencia teóricas difícilmente resisten la volatilidad de sus mediciones empíricas, el incremento de los electores “apolíticos” e “independientes”, y la magnitud creciente del voto “cruzado” y dividido (Moreno y Méndez, 2007; Estrada, 2006; Moreno, 2003; Somuano y Ortega, 2003).

Pero, ¿por qué debería haber identidades partidistas cristalizadas desde la temprana infancia en un país que apenas descubre y reinventa el pluralismo electoral? ¿Pueden los modelos clásicos del voto —desarrollados en Europa y en Estados Unidos, donde los partidos políticos surgen de conflictos estructurales y se relacionan con movimientos sociales, en contextos históricos de expansión y consolidación del Estado-nación— ser aplicados a los procesos políticos contemporáneas de México, en un contexto de “globalización” y reestructuración económica, de expansión de los mercados y de “achicamiento” de los actores públicos? Lejos de ser una excepción, el de Chiapas es quizás un caso extremo que, por su radicalidad, revela e ilumina una complejidad todavía mayor en el ámbito nacional, en uno de los territorios más diversos, plurales y desiguales del continente latinoamericano.

## REFERENCIAS

- Alavi, H., 1976. *Las clases campesinas y las lealtades primordiales*. Barcelona, Anagrama.
- Buendía, J., y F. Somuano, 2003. Participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México, *Política y Gobierno X* (2): 289-323.
- Campbell, A., P. Converse, W.E. Miller y D.E. Stokes, 1960. *The American Voter*. Nueva York, Wiley.
- de la Peña, G., y R. de la Torre, 2003. Religión y política en los barrios populares de Guadalajara, *Estudios Sociológicos VIII* (24): 571-602.
- Dehouve, D., V. Franco y A. Hémond (coords.), 2006. *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Autónoma de Guerrero-Cooperativa Editorial Universitaria.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper.
- Durand Ponte, V.M., 2004. *Ciudadanía y cultura política en México, 1993-2001*. México, Siglo XXI.
- Estrada, L., 2006. Determinantes y características de los independientes en México, *Política y Gobierno XIII* (1): 149-173.
- Fiorina, M., 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University.
- Gómez Tagle, S., 2001. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México, El Colegio de México.
- Henríquez, E., 2000. Usos, costumbres y pluralismo en Los Altos de Chiapas, en Viqueira y Sonnleitner (coords.), pp. 29-60.
- Hermet, G., A. Rouquié y J. Linz, 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica.
- Hvostoff, S., 2002. La communauté abandonnée: l'invention d'une nouvelle indianité urbaine dans les périphéries tzotziles et tzeltales de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Mexique. 1974-2001. Tesis de maestría. París, Universidad de la Sorbona.
- IEE de Chiapas, 2001. *Resultados de la elección de diputados locales y miembros de ayuntamientos*. Tuxtla Gutiérrez, Instituto Estatal Electoral.
- IEE de Chiapas, 2004. *Memoria del proceso electoral ordinario 2004. Elección de diputados locales y miembros de ayuntamientos*. Tuxtla Gutiérrez, Instituto Estatal Electoral.
- IEE de Chiapas 2006. *Memoria del proceso electoral ordinario 2006. Elección de gobernador del estado*. Tuxtla Gutiérrez, Instituto Estatal Electoral.
- IFE, 2007. *Atlas electoral federal de México. 1991-2006*. México, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral.
- INEGI, 2007. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- Ihl, O., 2000. *Le vote*, 2ª ed. París, Montchrestien.
- Köhler, U., 1982. Estructura y funcionamiento de la administración comunal en San Pablo Chalchihuitán, *América Indígena XLII* (1): 117-145.
- Lazarsfeld, P., et al., 1944. *The People's Choice*. Nueva York, Columbia University Press.
- Lipset, S.M., 1959. *Political Man: The Social Basis of Politics*. Nueva York, Doubleday.
- Miller, W., y M. Shanks, 1996. *The New American Voter*. Londres, Harvard University Press.
- Moreno, A., 2003. *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, A., y P. Méndez, 2007. Identificación partidista en las elecciones presidenciales en México: 2000 y 2006, *Política y Gobierno XIV* (1): 5-42.
- Nie, N.H., S. Verba y J.R. Petrocik, 1976. *The Changing American Voter*. Cambridge, Harvard University Press.
- Somuano, M.F, y R. Ortega, 2003. La identificación partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000, *Foro Internacional XLIII* (1): 10-38.
- Sonnleitner, W., 2000. Los resultados electorales. 1991-1998. Avatares de una recopilación político-electoral, en Viqueira y Sonnleitner (coords.), pp. 269-335.
- Sonnleitner, W., 2003. Democratización electoral, indianidad y violencia revolucionaria: elementos para una sociología regional de la transición política en Los Altos de Chiapas, México. 1988-2001. Tesis doctoral. París, Universidad de la Sorbona.
- Sonnleitner, W., 2006. Chiapas: las inconsistencias electorales bajo la lupa, *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 10 de septiembre, pp. 19-21.
- Tejera Gaona, H., 2003. *No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba. Ciudadanos, cultura y campañas electorales en la ciudad de México*. México, Porrúa.
- Viqueira, J.P., y W. Sonnleitner (coords.), 2000. *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas. 1991-1998*. México, El Colegio de México-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto Federal Electoral.
- Winocur, R., y R. Gutiérrez, 2007. *Estudio cualitativo sobre las modalidades civiles y políticas de participación en el Distrito Federal*. México, Instituto Federal Electoral.





12  
HACIA LA CIUDADANÍA MULTICULTURAL:  
LA LUCHA POR LOS DERECHOS INDÍGENAS

*Rodolfo Stavenhagen\**

CONTENIDO

Introducción	418
Entre ciudadanos imaginarios y una civilización negada	418
Ser indígena en país de mestizos	420
El índice de desarrollo humano, ¿indicador o camisa de fuerza?	423
Del corporativismo asimilacionista al individualismo pluralista	426
De los derechos vulnerados a la autonomía cuestionada	433
La justicia como problema de derechos humanos	441
Reflexiones finales	444
Referencias	446

---

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

## INTRODUCCIÓN

A raíz del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, producido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2003),<sup>1</sup> el gobierno mexicano preparó dos sucesivos programas nacionales de derechos humanos (Secretaría de Gobernación, 2004 y 2008). Según las organizaciones civiles que monitorean estos procesos, los programas reflejan sólo débilmente las numerosas carencias señaladas en el *Diagnóstico* de la ONU y opinaron posteriormente que su implementación ha dejado mucho que desear (Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH, 2006). No satisfecha con estos programas, la sociedad civil hizo pública su propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, que en 2009 aún no había sido considerada por el Poder Legislativo (AMARC, 2008 y AMDH, 2007).

En el amplio espectro de derechos humanos, el de los derechos de los pueblos indígenas constituye un tema relativamente reciente. El *Diagnóstico* de la ONU contiene un capítulo sobre el asunto y el Relator Especial de la ONU para los derechos humanos de los indígenas realizó una misión de observación en México en 2003. En este capítulo me refiero a la evolución y situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas como una expresión de la desigualdad social que ha caracterizado a la nación mexicana desde su formación.<sup>2</sup>

ENTRE CIUDADANOS IMAGINARIOS  
Y UNA CIVILIZACIÓN NEGADA

Si bien México nació a la Independencia cobijado por el resplandor de las Cortes de Cádiz, los derechos del hombre y del ciudadano proclamados unos años antes por la Revolución francesa y en la Constitución estadounidense tardaron en ser adoptados por las nuevas élites en el poder. La Cons-

<sup>1</sup> Véase también SRE, 2009 y CINU, 2009. El *Diagnóstico* pretende “identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural [y] recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana” (OACNUDH, 2003: v)

<sup>2</sup> El autor de este capítulo fue el Relator de la ONU y también autor del capítulo mencionado del *Diagnóstico* de la ONU. El autor agradece la colaboración de Gabriel Alberto Clara Islas en la preparación de este capítulo.

titución de Cádiz (1812) reconoce en principio una ciudadanía en común entre indígenas y no indígenas, pero “la incorporación indígena había de realizarse en el ámbito recluso y subordinado de la institución municipal y además pasando significativamente en caso de necesidad por el trámite del gobierno misionero sin derechos ni garantías de ciudadanía que valieran” (Clavero, 2008: 46). Además, las “castas” americanas, que incluían a los mestizos, quedaron excluidas de la población para el cómputo de los diputados americanos en las Cortes, lo cual beneficiaba a la representación de los peninsulares (Ávila, 1999: 109). Con todo, la Constitución de Cádiz permitió que las antiguas “Repúblicas de Indios” de la época colonial se convirtiesen en “ayuntamientos constitucionales”, manteniendo así las comunidades:

... el derecho de elegir sus cabildos, administrar la justicia local y ejercer el dominio sobre sus recursos económicos y bienes territoriales ... En consecuencia, aumentó considerablemente el número de ayuntamientos en el país a 630, la mayoría de ellos en zonas de fuerte densidad indígena. Sin embargo, la herencia indígena, invocada simbólicamente por algunos liberales de la época, no se tradujo en una real participación de la población indígena existente en el proyecto de nueva nación. Desde el nacimiento de la república ninguna de las fuerzas políticas que la nutrían le dio cabida a las naciones indígenas en su proyecto histórico ... Desde entonces, la campaña contra los pueblos indios y sus derechos tradicionales se concentró en las tierras comunales, culminando en la Ley Lerdo de 1856 y la Constitución liberal de 1857 (Florescano, 1997: 344, 363-367).

Aunque la Constitución de 1824 consagró la igualdad de todos los hombres mexicanos (las mujeres estaban excluidas del sistema representativo) y prohibió la esclavitud, las desigualdades socioeconómicas y culturales heredadas de la Colonia siguieron caracterizando la estructura social de la nación independiente a lo largo del siglo XIX. Durante el periodo independiente la ciudadanía estaba limitada a unos cuantos y los derechos humanos parecían más bien el privilegio de una minoría; los ciudadanos, por ende, eran imaginarios (Escalante 1992). La transición a un régimen político representativo fue un proceso largo y no exento de conflictos, y de las “supervivencias funcionalistas” del antiguo régimen quizá la más fuerte fue la de las comunidades indígenas que, si bien no aparecían en la ley, en la práctica seguían existiendo (Ávila, 1999: 299).

Las desigualdades políticas, sociales, económicas, étnicas y culturales entre distintos sectores de la población mexicana se fueron ahondando du-

rante el último tercio del siglo XIX, expresadas mediante de un rígido sistema de estratificación en cuya cúspide se hallaban los “criollos” y cuya base estaba compuesta por los indígenas. En las capas intermedias han sido colocados los mestizos, categoría sociodemográfica en franca expansión desde los principios de la vida independiente hasta la actualidad. Su presencia e importancia, sin embargo, no han modificado en lo esencial los parámetros de esta pirámide social. Para no hablar de la población negra o afrodescendiente que ha sido identificada desde hace algunos años como la “tercera raíz” del México histórico (Martínez, 1994; González Ibarra, 2007).

Todavía al despuntar el siglo XX, México era considerado por observadores nacionales y extranjeros como un país de indios. El *Boletín de la Sociedad Indianista Mexicana* anunciaba en 1913 que: “Al lado de nosotros, cerca de nuestras ciudades en que impera la vida moderna hecha de comodidad, de lujo, de energía, de trabajo inteligente, de codicia y de todas las vanidades ... hay poblaciones primitivas, vírgenes y sencillas que no tienen más necesidades que las puramente animales comunes a las bestias” (Urías, 2001: 229). Durante el Porfiriato, “el ataque contra las comunidades indígenas fue general ... El proyecto de nación excluyó a los indígenas de sus filas y el Estado les declaró una guerra sin cuartel” (Florescano, 1997: 503). Décadas más tarde, Guillermo Bonfil (1987) haría un apasionado y documentado llamado al reconocimiento del México profundo, aquella civilización negada por el país mestizo y por el Estado mexicano.

#### SER INDÍGENA EN PAÍS DE MESTIZOS

La identificación de la población indígena en el país sigue siendo un tema de debates y controversias. Habiendo descartado desde hace décadas el criterio biológico o racial, la antropología mexicana se inclinó tempranamente por los indicadores culturales. De éstos, el que ha prevalecido es el lingüístico, y desde finales del siglo XIX los estudiosos recopilaban materiales etnográficos para confeccionar mapas etnolingüísticos del país. Los estudios antropológicos también acuñaron el concepto de “comunidad” y “pueblo” como unidad territorial, social, cultural y, a veces, económica, para distinguir a la población rural indígena de la de los ranchos y asentamientos de campesinos no indígenas. La diferenciación étnica de la población se entrelazó con la terminología agraria que apareció en la Constitución del 17 y en las leyes de la materia, creando confusiones semánticas y

conceptuales que subsisten en las ciencias sociales hasta la actualidad. Alfonso Caso (1958), fundador del Instituto Nacional Indigenista, escribió hace medio siglo:

Es indio aquél que se siente pertenecer a una comunidad indígena, y es comunidad indígena aquélla en la que predominan elementos somáticos no europeos, que habla preferentemente una lengua indígena, que posee en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último, tiene un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse de los pueblos de blancos y mestizos (Caso, 1958: 16).

Esta definición fue el sustento durante décadas no sólo de la investigación en antropología social, sino también de la acción práctica indigenista del Estado mexicano.

Si bien en épocas recientes las técnicas de medición se han refinado, prevalece la ambigüedad conceptual y las diversas interpretaciones de los datos censales conducen a conclusiones distintas. Así, en 2000 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) determina a la población indígena censada en 9 730 000 y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) reporta 10 280 000 (Robles *et al.*, 2007). Es de notar que durante el siglo XX el número de hablantes de lenguas indígenas se multiplicó por 3.5, mientras que la proporción de la población indígena con respecto a la población total se redujo a la mitad (de 15 a 8%) (Warman, 2003: 54).

Varios estudiosos de la materia señalan que la definición de la población indígena responde menos a criterios académicos o científicos que a las necesidades de las políticas públicas. Para orientar desde el principio la acción indigenista se consideró a la comunidad como un todo indivisible (Aguirre Beltrán y Pozas, 1954: 178). Pero la visión integradora del enfoque indigenista se fue perdiendo a los pocos años y en la década de los sesenta fue sectorializada según las necesidades de la administración pública, que enfocaron de preferencia a la población marginada y pobre, es decir, que tenía carencias, dejando a un lado las características culturales (Sariego, 2003). Valdés (2003) señala que hay una clara relación entre las políticas indigenistas y la presencia de los indios en las cifras censales.

Esta tendencia la ilustra el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, ahora Oportunidades) del gobierno mexicano, que enfoca a

los individuos que pertenecen a las familias rurales más pobres en los estados en donde una porción significativa de la población vive en localidades de menos de 2 500 habitantes. Se identifica a las localidades rurales con los índices de marginación más altos y se supone de antemano, probablemente con razón, que éstas son fundamentalmente indígenas (Lartigue y Quesnel, 2003). Según el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2000), 95.5% de las localidades indígenas tiene marginación alta y muy alta. La población de estas localidades “indígenas” asciende a 7.1 millones de personas, de los cuales 90.8% son indígenas. Los municipios indígenas representan 48% de los de “alta marginación” y 82% de los calificados como de “muy alta marginación”.

Otros estudios confirman estas tendencias y el hecho de que los hogares indígenas acusan un enorme retraso educativo en comparación con otros hogares, aunque pareciera que la brecha se hace menor en las generaciones más jóvenes. Asimismo, resalta la pobreza extrema de las poblaciones indígenas en zonas rurales (Corona, 2003: 119; Fernández *et al.*, 2002).

En años recientes se han realizado estudios sobre la situación de los pueblos indígenas originarios y migrantes en las grandes zonas metropolitanas, generalmente con base en encuestas de hogares, estadísticas desagregadas, cuando las hay, y entrevistas directas con población indígena urbana. En el Distrito Federal se informa que los indígenas sufren diversas formas de discriminación en el sistema de justicia y en la educación (CDHDF, 2006, 2008; Pérez-Ruiz, 2002; Yanes *et al.*, 2004).

Algunos estudios de casos muestran que los cambios en la población identificada como indígena guardan relación con cambios económicos y políticos. Así, por ejemplo, el pueblo de Xalatlaco, en el Estado de México, sufrió en el siglo xx un proceso de “desindianización” como resultado de la transición de una economía campesina “tradicional” a otra más diversificada (González Montes, 2003). Por si se pudiera pensar que la “desindianización” es un proceso inevitable y general, también se conocen casos de “reindianización” por motivos políticos y estratégicos. Las escuelas bilingües para niños mixtecos de Oaxaca en Baja California contribuyen a la reivindicación de una identidad étnica en construcción que resulta de las tensiones sociales y culturales que se generan en el entorno fronterizo (Lestage y Pérez, 2003). Igual que en otras partes del país, entre los purépecha de Michoacán la organización comunal étnica ha servido a fines políticos y económicos en la Meseta Tarasca (Vásquez León, 1992).

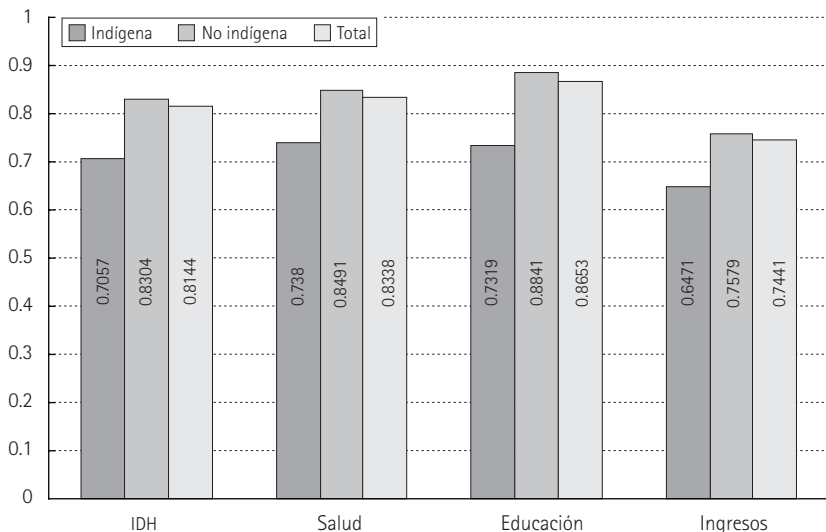
Desde la perspectiva de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 1998) señala que los indígenas mexicanos están en situación de desigualdad relativa frente al resto de la población, en cuanto al goce de servicios del Estado, sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento, acceso a servicios sociales y salud.

### EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, ¿INDICADOR O CAMISA DE FUERZA?

Ante la insuficiencia de otros indicadores, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003, 2005) elaboró el índice de desarrollo humano (IDH) compuesto de tres dimensiones básicas: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. En 2002, México ocupó el lugar 54 de 173 países con un IDH de 0.796 (PNUD, 2003). Asimismo, este informe destaca la relación inversa entre población indígena y desarrollo humano y muestra que los 50 municipios con menor desarrollo humano de México son predominantemente indígenas, confirmando así que la dinámica de desarrollo de las regiones indígenas ha sido menor a la del resto del país.

El *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México* (PNUD-CDI, 2006) señala que en las 25 regiones indígenas identificadas con criterios demográficos, económicos, histórico-culturales y geográficos se concentran poco menos de 8 millones de indígenas, o sea, 77% del total de la población indígena del país. En el ámbito nacional, el índice de desarrollo humano de los pueblos indígenas se ubica en 0.7057, a diferencia del IDH de la población no indígena, que es de 0.8304, es decir, una brecha de casi 15%, que tiene gran parte de su origen en la desigualdad en el índice de ingresos.

El índice de salud es de 0.7380 para los pueblos indígenas y 0.8491 para los no indígenas (una diferencia de 13.1). En la mayoría de las regiones indígenas el índice de sobrevivencia infantil indígena es 10 a 16% inferior a la población no indígena (Alem, 2002; INEGI, 2004). Por su parte, el componente de educación alcanza un índice de 0.7319 para los pueblos indígenas y 0.8841 para los no indígenas. El índice de alfabetismo indígena y no indígena muestra la existencia de preocupantes desigualdades interétnicas en la capacidad de lectoescritura. En 24 entidades, más de 90% de la población no indígena es alfabeta, mientras que entre los indígenas el alfa-



Fuente: PNUD-CDI, 2006: 78.

**Gráfica 12.1.** IDH de los pueblos indígenas, no indígenas y total nacional.

betismo supera 90% sólo en cinco entidades y en 15 estados es inferior a 80%. En cuanto a servicios, se encontró en las viviendas indígenas la siguiente distribución:

- Sin agua entubada: 28%
- Sin drenaje: 61%
- Sin electricidad: 16%
- Viviendas con piso de tierra: 45%
- Cocinan con leña, carbón o petróleo: 65%

En general, los estudios sobre desarrollo humano indican que la pobreza y el hecho de ser indígena están altamente correlacionados y que durante la década de los noventa aumentó en México la brecha de la pobreza entre población indígena y no indígena (Ramírez, 2006). Por otra parte, la desigualdad educativa entre niñas indígenas y no indígenas ha sido subrayada por Mier y Terán y Rabell (2003).

La cuestión de medir la implementación de los derechos humanos, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales, es un tema de



gran actualidad internacional. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha esbozado un marco conceptual y metodológico para determinar indicadores para vigilar el cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos. Se presume que los Estados que suscriben los tratados internacionales asumen la obligación de *reconocer, respetar, proteger y hacer efectivos* los derechos humanos. Es importante evaluar su observancia por medio del esfuerzo que hacen las entidades responsables para cumplir sus obligaciones, mediante tres tipos de indicadores, a saber, *estructurales, de proceso y de resultados* (Naciones Unidas, 2008).

El estudio del ACNUDH realiza que un objetivo fundamental de los indicadores es desglosar la situación de los derechos humanos de los grupos vulnerables y marginados con respecto al resto de la población, y recomienda que se dejen de lado los promedios nacionales para concentrarse en la situación de los “grupos objetivo” (por ejemplo, los pueblos indígenas), con el propósito de estimar la magnitud de la discriminación o la desigualdad, o incluso la violación de determinados derechos.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2007) afirma que no existen indicadores adecuados que midan la diversidad y la especificidad de los pueblos indígenas que consideren los especiales contextos en los que habitan e introduce la noción de “igualdad sustantiva”, que demanda del Estado un rol activo para generar ciertos equilibrios sociales, *la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación*.

Un reciente estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México considera que:

La demanda indígena explícita o subyacente aborda otros temas y problemas, y su consecuencia más visible es la conformación de un campo de análisis, discusiones y propuestas en el que los indicadores aparecen vinculados a procesos políticos, económicos, demográficos, ambientales, culturales y jurídicos, a las políticas públicas, a los conocimientos tradicionales, a la posesión, control y usufructo de los recursos naturales y culturales, a la seguridad y soberanía alimentarias, a los problemas de género, a la participación comunitaria, a la formación de cuadros técnicos indígenas para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados a la realidad del mundo indígena (UNAM, 2008: 5)

El estudio destaca la importancia de utilizar indicadores convencionales con marcadores étnicos e indicadores culturalmente adecuados que reflejen las propuestas indígenas. Esta tarea sigue siendo una asignatura pendiente, la cual, cuando se realice, deberá complementar los objetivos planteados por el enfoque del índice del desarrollo humano.

#### DEL CORPORATIVISMO ASIMILACIONISTA AL INDIVIDUALISMO PLURALISTA

Aunque la mayoría de la población rural seguía siendo indígena, los constituyentes del 17 enfocaron la ardiente cuestión campesina exclusivamente desde el ángulo agrario. El artículo 27 constitucional original reconoce los derechos a la tierra de los “núcleos de población” y la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, así como el disfrute en común de sus tierras, bosques y aguas. En la historia del México rural esto se refiere fundamentalmente a las comunidades indígenas. Sin embargo, según el espíritu de la época, los campesinos indígenas eran considerados solamente como trabajadores de la tierra que vivían en estado de pobreza y las demandas de los zapatistas de entonces eran esencialmente agrarias, no étnicas o culturales. En efecto, en las dos décadas subsiguientes fueron desmembrados numerosos latifundios y se restituyó o dotó con tierras y títulos agrarios a millones de campesinos indígenas y no indígenas agrupados en comunidades y ejidos. Otros más tuvieron acceso a la pequeña propiedad privada de la tierra cultivable.

Desde los años revolucionarios se alzaron voces en favor de los pueblos indígenas. La larga guerra de castas en Yucatán había hecho estragos entre los mayas de la región, mientras que en el norte los indios yaquis fueron duramente castigados por las políticas porfirianas (González Navarro, 1968: 30-31). En 1916 Manuel Gamio (1966: 86,100), considerado el principal promotor del indigenismo en México, lanzó su llamado por una política enfocada al mejoramiento de la vida de los pueblos, considerando que la antropología al servicio del buen gobierno debía contribuir a la integración de los indígenas a la nacionalidad.

En la época posrevolucionaria se hicieron diversos ensayos de política pública para atender a la población indígena. El presidente Obregón creó el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena en la Secretaría de Educación Pública en 1921. Dos años más tarde, después de diver-

sas actividades preparatorias, se establecieron las misiones culturales para la educación rural, que operaron durante más de setenta años principalmente en zonas indígenas (Santiago Sierra, 1973). La Casa del Estudiante Indígena fue establecida en la ciudad de México en 1925 y clausurada unos años más tarde (Loyo, 1996; Aguirre Beltrán, 1973).

A raíz del primer congreso indigenista interamericano realizado en Pátzcuaro a invitación del gobierno mexicano en 1940, se estableció en México el Instituto Indigenista Interamericano, encabezado durante muchos años por Manuel Gamio. En 1948 el gobierno creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) cuyo primer director, Alfonso Caso, trazó las grandes líneas del indigenismo institucional. El indigenismo, decía Caso, era una política pública que tenía por objeto la “integración de las comunidades indígenas en la vida económica, social y política de la nación”. Se trataba “de una aculturación planificada por el gobierno mexicano para llevar a las comunidades indígenas los elementos culturales que se consideren de valor positivo para sustituir los elementos culturales que se consideren negativos en las propias comunidades indígenas” (Caso, 1962).

Por medio de sus centros coordinadores indigenistas, que fueron establecidos progresivamente en las principales regiones indígenas del país, el INI se propuso atender las necesidades de las comunidades indígenas en materia de educación, salud y promoción económica, incluyendo pequeñas obras de infraestructura. El INI tenía por objetivo hacer realidad la consigna de “mexicanizar al indio”, lanzada por el presidente Cárdenas en su discurso ante el Congreso de Pátzcuaro, en 1940. El indigenismo, pues, fue desde el principio una política del Estado mexicano, diseñada y llevada a cabo por intelectuales mestizos en beneficio de los indígenas, pero sin la participación de éstos. Un experimento de ingeniería social, concepto muy de moda en las ciencias sociales en los años cincuenta.

Un buen ejemplo lo proporciona la experiencia en Michoacán, en donde precisamente nació el indigenismo oficial. El primer proyecto de educación integral indígena se realizó en Carapan, un pueblo de la Meseta Tarasca, en los años treinta. Fue abandonado poco después por sus magros resultados (Sáenz, 1936). Años más tarde se estableció un Centro Coordinador Indigenista y operaron en la región varias escuelas de educación primaria, algunas de enseñanza en castellano y otras de enseñanza bilingüe en lengua purhé. Sujetas a diversas evaluaciones, estas experiencias demostraron tener serias deficiencias. Como señala Dietz, “aun cuando desde mediados de los años ochenta ya se elabora algún material didáctico en lengua

purhé para las escuelas primarias bilingües, éste resulta cuantitativamente insuficiente, no se acompaña de instrucciones actualizadas para los docentes o no se adapta a los usos cotidianos de la lengua en la comunidad, sino que recurre a un estilo artificial y academicista” (Dietz, 1999: 51).

Durante 30 años, hasta mediados de los ochenta, el indigenismo mexicano se presentó, aun en el ámbito internacional, como un modelo de política progresista, cuando no revolucionaria. Su principal teórico, Gonzalo Aguirre Beltrán (1976: 53, 67), decía que la finalidad última del indigenismo era la formación de una nación a partir de la pluralidad de grupos étnicos establecidos en el territorio que constituye la base material del Estado, y que el indigenista tenía puesto su interés en la nación como una globalidad y no en el indio como una particularidad.

Contra esta visión comenzaron a alzarse voces de algunos antropólogos jóvenes y de un creciente número de profesionistas y líderes indígenas, muchos de los cuales habían salido de las filas del propio INI. Su crítica se enfocó también a la creciente burocratización de esta institución y su destacado papel como organismo de control político de los pueblos indígenas por parte de los gobiernos priistas (Bonfil, 1970). Las nuevas demandas de los pueblos indígenas se expresaron en distintos congresos nacionales e internacionales y en la formación de asociaciones y movimientos diversos (Mejía y Sarmiento, 1987). En 1990 México ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre otros puntos, este Convenio establece la obligación de los Estados de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (CDI, 2003: 6, Art. 6). La ratificación por México de este Convenio fue uno de los antecedentes de la reforma constitucional de 1992. Esto dio la oportunidad a algunas organizaciones indígenas de presentar quejas ante la OIT por el incumplimiento de México de sus obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas.

Desde mediados del siglo XX se instauró la educación indígena bilingüe en el país por medio de la Secretaría de Educación Pública. El Plan Nacional de Educación 2000-2006 establece la educación intercultural para toda la población, pero, como señalan Tovar y Avilés (2005), ha predominado una concepción educativa asimilacionista, que se opone a los intentos de aplicar políticas públicas basadas en el pluralismo cultural. Una encuesta en siete escuelas primarias en centros urbanos y rurales, así como en regio-

nes indígenas, encuentra que siguen presentándose distintas formas de discriminación contra niños y niñas indígenas, incluso en escuelas bilingües diseñadas para las propias comunidades indígenas.

Conforme se acercaba la fecha del quinto centenario del llamado “descubrimiento de América”, ahora rebautizado “Encuentro de dos mundos”, que dio lugar a que algunos organismos internacionales y los gobiernos de los países iberoamericanos se dieran a la tarea de organizar eventos conmemorativos, la presión de las organizaciones indígenas, que se oponían masivamente a que se celebrara el infausto comienzo de la “invasión europea”, se hizo más intensa. Respondiendo al *Zeitgeist*, el gobierno de Salinas de Gortari promovió en 1992 una reforma del artículo 4º constitucional que a la letra reza: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.

Por primera vez, los indígenas no solamente fueron reconocidos como pueblos en la Constitución política de México, sino que también se les atribuye el origen de la composición pluricultural de la nación. Pero, el flamante artículo 4º no mencionaba los derechos humanos de los pueblos indígenas. Dos factores intervinieron para complicar la vigencia de este artículo constitucional. En primer lugar, durante nueve años, hasta la reforma del año 2001, prácticamente fue ignorado y no se le dio ningún seguimiento efectivo ni fueron redactadas las leyes a que hace referencia. En segundo lugar, el mismo año se reformó el artículo 27 constitucional, que clausuró definitivamente la reforma agraria en el país y abrió el camino a la privatización de las tierras ejidales y comunales. Dado que muchas de las violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas tienen carácter agrario, la reforma constitucional en materia agraria modificó de una vez por todas las reglas del juego a las que habrían de someterse de ahora en adelante estas comunidades.

La demanda indígena se amplió durante los años noventa, mediante múltiples actividades de las organizaciones civiles, a las que se agregó el considerable efecto que tuvo en los ámbitos nacional e internacional el levantamiento, a principios de 1994, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas (Mattiace *et al.*, 2002; Harvey, 2000). Después de algunos días de enfrentamientos violentos, el gobierno federal y los zapatistas acordaron un cese del fuego que fue seguido de varios meses de negociaciones. A principios de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena (Sámano *et al.*, 2000; Arnson *et al.*, 2003; Gutiérrez, 2003; Conai, 2001; Bernal y Romero, 1999)

Pasaron varios meses de controversias abiertas y conversaciones discretas entre los actores para que la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión preparara un texto conocido como la “Ley Cocopa”, que sería la base de la nueva legislación prevista en los Acuerdos. Si bien fue parte de los Acuerdos, el gobierno de Ernesto Zedillo, contrariando los compromisos que había asumido, decidió no proceder con la legislación, traicionando así las esperanzas que las negociaciones habían despertado entre los pueblos indígenas y buena parte de la opinión pública nacional. Los zapatistas se retiraron del diálogo y el conflicto se estancó en una “paz armada” salpicada de “guerra de baja intensidad” por parte de las fuerzas federales y estatales (Arnson *et al.*, 2003).

No bien asumió la presidencia en 2000, Vicente Fox desempolvó la Ley Cocopa y la envió como iniciativa suya al Senado, pero no negoció con las fracciones parlamentarias su aprobación. La fuerza política zapatista, apoyada en una amplia movilización indígena y civil en el país, se hizo presente en el Distrito Federal con la “marcha del color de la tierra”, que reunió a miles de participantes de numerosos pueblos indígenas y estados de la República (EZLN, 2001). Finalmente, un grupo de legisladores se reunió con una comisión zapatista, pero el anhelado diálogo sobre la reforma constitucional no se dio. A fines de marzo de 2001 los zapatistas y sus simpatizantes se retiraron, desilusionados, de la ciudad de México (EZLN, 2001).

La iniciativa presidencial fue modificada sin que el Senado hubiese procedido a una amplia consulta y discusión en las comisiones correspondientes. Los líderes de las fracciones parlamentarias (principalmente PRI, PAN y PRD) acordaron modificar el texto original en diversos puntos, lo que, según numerosos observadores, desvirtuó la intención de la Ley Cocopa y el sentido de los Acuerdos de San Andrés. Así lo entendió el zapatismo y las principales organizaciones indígenas del país (Ce-Acatl, 1995: 12-16, 24, 37).

El nuevo artículo 2º de la Constitución:

Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones...

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad...

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Como han señalado diversos analistas, la reforma constitucional en materia indígena representa una modificación fundamental del principio de constitución de la nación mexicana, reconociendo principios inéditos: el pluralismo cultural, el pluralismo político y el pluralismo jurídico que marcan la pauta del país hacia un Estado pluricultural de derecho (González Galván, 2005).

No tardaron en plantearse numerosas críticas a la nueva ley indígena. El EZLN y organismos afines rechazaron la reforma, porque el texto no se atuvo a la Ley Cocopa que había sido negociada con los zapatistas. También se criticó el hecho de que el Congreso no hubiese realizado una amplia consulta con organizaciones y pueblos indígenas, como debía haberlo hecho de acuerdo con los compromisos que asumiera al ratificar el Convenio 169 de la OIT. Pero el grueso de la oposición se ha centrado en algunas formulaciones sustantivas del nuevo texto constitucional. Al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la ley indígena afirma el carácter de estos pueblos como sujetos de derecho público, pero al mismo tiempo deja a la competencia de las entidades federativas establecer las características de este derecho y las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de interés público”. Es decir, en el mismo texto no se les reconoce como sujetos de derecho, sino solamente como objetos de “interés público”. Esta contradicción deberá ser resuelta para que el derecho a la libre determinación y “en consecuencia, a

la autonomía” pueda ser efectivamente ejercido por los pueblos indígenas. La aplicación de sus propios sistemas normativos (fracción II del apartado A del artículo segundo) está sujeta a la “validación por los jueces o tribunales correspondientes”, lo cual constituye una limitación clara al ejercicio de ese derecho. La fracción VI se refiere “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”, pero no está formulada claramente en términos de un derecho exigible y justiciable, problema que ha sido tradicionalmente una de las fuentes de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Además, este uso y disfrute preferente está sujeto, entre otras limitaciones, a “los derechos adquiridos por terceros”, otro problema que ha sido motivo de numerosos conflictos en los que se ven envueltas las comunidades indígenas del país.

El descontento generado por la forma en que el Poder Legislativo despachó la iniciativa presidencial en materia indígena tuvo por consecuencia que varios estados federales no ratificaran la reforma constitucional, y que hasta 2008 solamente 14 entidades federativas hubieran llevado a cabo sus propias reformas respectivas, mientras que otras siete estaban en proceso de hacerlo (González, 2008; CDI, 2008; Bailón, 2008). Poco después de su adopción, la reforma constitucional fue impugnada en una controversia constitucional interpuesta por más de 300 municipios indígenas en el país. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un cuestionado y cuestionable fallo, decidió en 2002 que la controversia era improcedente (Gómez, 2004; López, 2004; Sánchez, 2004; SCJN, 2002).

Varias organizaciones indígenas presentaron también una queja ante la OIT, alegando que la manera en que el Congreso legisló la reforma constitucional en materia indígena constituía una violación al Convenio 169 ratificado por México. Distintas voces, incluyendo 100 diputados, pidieron al Congreso que reabriera el debate, tomando en cuenta las numerosas demandas de organizaciones indígenas y de derechos humanos en el país, y que modificara el texto con mayor respeto a la versión original de la Ley Cocopa y los Acuerdos de San Andrés.

Un paso importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, que pasó prácticamente desapercibido, fue la entrada en vigor en 2003 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce las lenguas indígenas como lenguas nacionales con la misma validez que el español. Esta Ley sirvió de base para la creación en 2005 del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que entre otras atribuciones tiene la de formar traductores e intérpretes en lenguas indígenas (CDI, 2008: 31).



DE LOS DERECHOS VULNERADOS  
A LA AUTONOMÍA CUESTIONADA

El Congreso Indígena, organizado en 1974 por el gobierno de Chiapas y la diócesis de San Cristóbal de Las Casas para hacer frente a las crecientes demandas y conflictividad en zonas indígenas por los cambios socioeconómicos en la región, impulsó el desarrollo de un nuevo lenguaje de derechos humanos entre las organizaciones indígenas que se iban formando en el país. El gobierno del presidente Echeverría (1970-1976) organizó un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en 1975, del cual surgió el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), compuesto de varios Consejos Supremos Indígenas regionales, controlados por el PRI y la Confederación Nacional Campesina para encauzar las inquietudes de los movimientos indígenas independientes, pero estos consejos pronto fueron rebasados por la dinámica organizacional de los movimientos de base.

El proceso de concientización desencadenado por estos diversos eventos a lo largo de más de 20 años se puede ejemplificar por su evolución en el estado de Chiapas. La vieja estructura agraria basada en la concentración de la tierra cultivable en grandes fincas o haciendas, disponiendo de abundante mano de obra indígena en calidad de baldíos o mozos colonos (formas de peonaje de origen colonial), comenzó a resquebrajarse con una reforma agraria tardía y, sobre todo, con la colonización de la Selva Lacandona a partir de los años cincuenta. Las primeras organizaciones indígenas surgieron entre migrantes de distintas partes del estado y de otras entidades, quienes reclamaban el derecho a la tierra. Influidas por la teología de la liberación difundida por los catequistas de la diócesis católica de San Cristóbal de Las Casas, estas organizaciones asumieron un discurso liberacionista y reivindicatorio, algunas veces incluso milenarista y mesiánico. En los años setenta, numerosas organizaciones comenzaron a competir por adeptos y esferas de influencia, lo que produjo a la vez la amalgamación de algunas y la división de otras, como sucedió con la Unión de Uniones (UU). A la influencia de los catequistas de la ahora llamada “teología india” se agregó la de los asesores maoístas de algunas organizaciones políticas radicales del centro de la República, el proselitismo de grupos evangélicos, los programas de los partidos políticos activos en el estado, así como los intereses de diversas instancias de gobierno. A partir de los ochenta participó activamente en el proceso de concientización colectiva el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Con el tiempo, la unidad que se había logrado

forjar en la lucha indígena se quebrantó por divisiones y conflictos internos, así como por los éxitos de la estrategia gubernamental orientada a desmantelar, manipular y cooptar a las organizaciones independientes. Esta historia compleja ha sido bien documentada para la zona de las Cañadas Tojolabales, una de las áreas donde se implantaron las bases de apoyo del EZLN, junto con las demás tendencias ideológicas mencionadas (Acosta, 2003; Estrada, 2007; Leyva y Ascencio, 1996; Legorreta, 1998; Mattiace *et al.*, 2002; Viqueira y Ruz, 2002).

Además de la lucha por la tierra, los servicios sociales (agua, educación, salud, electricidad) y los apoyos necesarios para la producción y la comercialización, los campesinos indígenas se organizaron también en torno a la idea de autonomía, concepto que adquirió mayor fuerza política después del levantamiento armado del EZLN en 1994. Varias organizaciones indígenas regionales y nacionales, como la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI), el Congreso Nacional Indígena (de inclinación zapatista), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), o bien la Coalición de Campesinos y Estudiantes del Istmo (Cocoi) y los Servicios del Pueblo Mixe (Ser) en Oaxaca, pugnaron por distintas formas de autonomía según las circunstancias locales y coyunturales. Pronto contendieron dos concepciones distintas de la autonomía: *la regional* y *la comunitaria*. La primera se cristalizó mediante la propuesta de la ANIPA de crear “regiones autónomas pluriétnicas” (RAP) en el país, como un cuarto nivel de gobierno regional entre los municipios libres y los estados soberanos, ambos constitucionales. La propuesta fue ampliamente discutida en congresos y mesas redondas, así como en la prensa, y se introdujo en las negociaciones de San Andrés (1995-1996). El gobierno rechazó entonces la idea de la autonomía indígena, considerándola altamente peligrosa para la estabilidad e integridad del país. En los medios, diversos comentaristas se lanzaron contra el peligro de la “balcanización” y el “separatismo” que llegarían si fuera reconocido el derecho a la autonomía.

La segunda vertiente de autonomía surge de la larga experiencia de los pueblos indígenas de Oaxaca por mantener el control de los gobiernos de sus pequeños municipios (Oaxaca, con más de 500 municipios, tiene la cuarta parte de todos los municipios del país). Aquí se trata de asegurar la autonomía comunitaria, generalmente indígena, al interior de los municipios, cuando no es la autonomía del municipio mismo ante los poderes estatales y federales. En otras regiones indígenas de México, como en la

Huasteca potosina y en Michoacán, las organizaciones indígenas han hecho planteamientos semejantes. Si bien las dos visiones de autonomía —la regional y la comunitaria— no se contraponen, en la práctica las organizaciones que han promovido una u otra han optado por perspectivas ideológicas o políticas distintas y no pudieron ponerse de acuerdo en una posición común durante los años de las negociaciones de San Andrés, ya que el EZLN con el tiempo presentó su propia visión autonómica.

Entre tanto, sin embargo, el gobierno federal se negó a reconocer cualquier derecho autonómico a los pueblos indígenas y no fue sino hasta la reforma constitucional de 2001 cuando la autonomía reaparece como la forma de ejercer el derecho a la libre determinación. En espera de la aplicación de los Acuerdos de San Andrés y de la implementación de la reforma constitucional, algunas organizaciones indígenas procedieron por su cuenta a construir sus autonomías *de facto*, sobre todo en Chiapas, ya sea de manera municipal o regional. Así fueron declaradas varias RAP en más de 30 municipios en distintas regiones del estado. Estas autonomías *de facto civiles* (es decir, no reconocidas por la ley) contienen los siguientes componentes: 1] la declaración de autonomía, 2] una demarcación territorial virtual, 3] una demarcación jurisdiccional virtual, 4] un marco normativo, 5] un programa de acciones de resistencia, 6] la elección de órganos de gobierno y autoridades paralelas, 7] organización de competencias, alcances y funciones, 8] espacios de gobierno, y 9] política de alianzas (Burguete, 2002; García y Sandoval, 2000). Por su parte, el EZLN procedió a establecer sus propios “Municipios Autónomos Rebeldes” (Mares) y algunas “Regiones Autónomas Zapatistas” (RAZ). Al principio, el EZLN reclamaba un total de 38 municipios que con el tiempo parecen haberse reducido. En 2003 los zapatistas reorganizaron las áreas bajo su control, estableciendo diversas “Juntas de Buen Gobierno” (Cubells, 2005). Los gobiernos federal y estatal han combatido fuertemente estos intentos de autogobierno o gobierno paralelo municipal. Algunos de estos experimentos autonómicos fueron violentamente desmantelados por medio de la fuerza militar y policial, como fue el caso de los municipios autónomos de Tierra y Libertad, Ricardo Flores Magón y Santa Catarina en 1997 y 1998. Burguete (2002) indica que después de 1997 las autonomías indígenas se debatían entre la permanencia o su desaparición. Es preciso recordar que los procesos autonómicos se dieron en el marco de la contrainsurgencia (“guerra de baja intensidad”) decretada por el gobierno de Zedillo —con su más dramática expresión en la masacre de Acteal, que produjo 45 muertos civiles en di-

ciembre de 1997, crimen colectivo que aún no ha sido aclarado (Van der Haar, 2007).

En un país donde los procesos electorales plurales (es decir, con la contienda entre varios partidos políticos) son aún una novedad histórica, la ausencia de la participación indígena en la lucha electoral es una de las expresiones más claras de la exclusión política *de facto* de los pueblos indígenas. Como consecuencia de la reforma constitucional en materia indígena y en paralelo con la dinámica en torno a la autonomía, se propuso una redistribución electoral para estimular una mayor presencia indígena en los órganos legislativos. En 2005 se constituyeron 28 nuevos distritos electorales indígenas de un total de 300. Los criterios los proporcionó la CDI (2006: 97-98), siendo la base una proporción mayor de 40% de indígenas en estos distritos.

Éstos se encuentran en 11 estados y en seis distritos la población indígena es mayor a 80%. En las elecciones de 2006, 141 diputados federales fueron electos en estos distritos indígenas. Si bien todos los partidos políticos que contendieron en dichas elecciones se hicieron presentes en estos distritos, no todos los diputados electos fueron indígenas, según el principio de autoadscripción. La redistribución se hizo en el marco de la reforma constitucional de 2001, pero no tomó en cuenta los criterios acordados por el gobierno federal y el EZLN en la llamada Ley Cocopa. Entre otras fallas, no se hizo una consulta amplia sobre la materia entre los pueblos indígenas del país. Por otra parte, estos 28 distritos electorales incluyen solamente 53% de la población indígena nacional, lo cual significa que el 47% restante, que vive en condiciones de mayor dispersión, seguiría sufriendo las limitaciones tradicionales para su efectiva participación en los procesos electorales.

El efecto en la participación política de los pueblos indígenas ha sido prácticamente inexistente, dice González Galván, ya que:

... por una parte, los partidos políticos no transformaron sus métodos de elección de candidatos para adaptarse a la distritación indígena, y por otra parte, los pueblos indígenas se sienten ajenos a la redistribución por no haber participado en ella y porque tienen un alejamiento histórico con los partidos políticos ya que los han utilizado como “carne de cañón electoral”, es decir, objetos de manipulación política, y no sujetos políticos libres y concientes (2006: 205).

La disputa por la territorialidad es uno de los elementos perennes de los conflictos locales en las regiones indígenas de México. La reivindicación

ción de la autonomía vino acompañada por la necesidad, cuando menos en Chiapas, de la remunicipalización, ya que en este estado —a diferencia de Oaxaca, por ejemplo— la mayoría de los municipios diseñados en otras épocas por la legislatura local correspondía a los intereses de la élite mestiza del estado, vinculada a la tradicional casta de grandes terratenientes. Sin embargo, las cosas no sucedieron como las habían planteado en la mesa de San Andrés las organizaciones indígenas y el EZLN. En 1999 el gobierno decretó unilateralmente la constitución de siete nuevos municipios en Chiapas con el objeto de “buscar la distensión y la reconciliación”, hecho que el EZLN calificó como un acto contrainsurgente y violador de los Acuerdos de San Andrés. Un cuidadoso estudio de campo en varios de los nuevos municipios concluye que, si bien la remunicipalización no fue instrumentada de común acuerdo entre las autoridades y los zapatistas (como habrían dispuesto los Acuerdos de San Andrés), en el proceso intervinieron múltiples actores locales, regionales y nacionales y se abrieron nuevos espacios para el intercambio y las negociaciones políticas. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas, la remunicipalización de 1998 no influyó mayormente en ellos (Leyva y Burguete, 2007; Burguete, 2004).

La misma demanda indígena por nuevos espacios municipales y la posibilidad del autogobierno se ha venido presentando en otros contextos, como entre los purépecha de Michoacán. Aquí, diversos movimientos indígenas (la Unión de Comuneros Emiliano Zapata, UCEZ, y la Organización Nación Purépecha, entre otros) comenzaron a participar activamente en las contiendas electorales locales y estatales. A raíz de la reforma constitucional de 2001, el movimiento indígena michoacano se dividió, como sucedió en otras entidades. A semejanza de Chiapas, surgieron propuestas de remunicipalización en la región purépecha del estado, que pueden agruparse en tres modelos: *a*] los municipios monolocales, parecidos al modelo de comunidad-municipio de Oaxaca, *b*] municipios integrados con base en una comunidad agraria, y *c*] proyectos que integran a distintas comunidades agrarias y que implican una negociación intercomunitaria más amplia y compleja. Por diversas razones, estas demandas y la iniciativa de una ley indígena para el estado no prosperaron; sin consenso parlamentario y sin un respaldo social que la sostuviera, la propuesta de reforma (legislativa) naufragó sin haber sido siquiera presentada oficialmente ante el pleno de los diputados locales (Ramírez, 2007).

La demanda indígena por la autonomía no se refiere solamente a una alternativa institucional en la forma de gobierno (ya sea comunal, municipal o regional), que tiene que ver con problemas del poder territorial, la gobernabilidad y la jurisdicción, sino también —y tal vez, sobre todo— con el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, que ahora ya están plenamente garantizados en el derecho internacional, aunque no lo estén aún en el derecho positivo nacional. Las autonomías pueden ser abordadas desde diversos ángulos. Uno de ellos, que se ha discutido mucho en los contextos mencionados anteriormente, se refiere a la constitución del poder y el ejercicio de la autoridad, una vieja preocupación en la historia de la nación mexicana.

Una segunda perspectiva, que se ha considerado con menos atención en los casos estudiados, pero que constituye un elemento esencial del debate autonómico, se refiere a la necesaria relación entre la unidad autonómica y la estructura constitucional del Estado. El ente autonómico es una subestructura del Estado y, como tal, su éxito o fracaso depende de la forma en que los actores involucrados (en este caso, el gobierno en todos sus niveles, los movimientos sociales, los partidos políticos, etc.) logren reordenar sus múltiples relaciones (jurídicas, políticas, económicas, presupuestales, fiscales, etc.) en beneficio de la población inmediatamente afectada: en este caso, los pueblos y comunidades indígenas que participan en el proceso de reordenamiento. En los casos indicados (Chiapas, Oaxaca, Michoacán), la atención de los investigadores se ha centrado en las primeras fases del proceso autonómico: la demanda, la declaración, los primeros pasos de institucionalización, en su caso la legislación correspondiente, etc., pero tenemos poca información sobre la evolución de las relaciones formales e informales, cotidianas y recurrentes, equitativas o inequitativas, etc., entre el ente autonómico y su entorno más amplio. Éste es un espacio disputado que queda por explorar y analizar.

La tercera perspectiva sobre la autonomía es la más compleja de abordar, pero es, a final de cuentas, la que subyace a las demás. Es la perspectiva de los derechos humanos. La demanda creciente de los pueblos indígenas por la autonomía (ahora recogida en nuevos instrumentos jurídicos internacionales) es en el fondo la vieja aspiración por el reconocimiento de sus derechos colectivos y comunitarios. La autonomía local, como fue planteada en la mesa de negociación de San Andrés y como la recoge el derecho nacional e internacional, se entiende como una expresión del derecho de los pueblos a la libre determinación. El derecho a la libre determinación es,

por supuesto, más amplio en sus implicaciones internacionales. En el espacio más restringido de un Estado nacional legítimo ya existente, la autonomía se entiende como una forma de garantizar este derecho en dos vertientes: hacia fuera para asegurar la libertad de decisión ante actores e intereses externos, y hacia adentro para garantizar el pleno goce de todos los derechos individuales de las personas, así como la plena participación democrática en la vida colectiva. Ningún arreglo formal sobre la autonomía tendría validez si no cumplierse estas condiciones. Es precisamente esta tercera perspectiva la que aún no ha sido suficientemente desarrollada en las experiencias autonómicas que han tenido lugar en las regiones indígenas de México en los últimos años.

Una de las controversias más agudas se ha dado en torno a la cuestión de los derechos individuales y colectivos, como si éstos fueran mutuamente excluyentes. Ante la demanda indígena por el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho y por la autonomía como una forma de ejercicio de sus derechos, quienes se oponen a ello argumentan que, de ser aceptada la idea de derechos de los pueblos indígenas, se violarían las libertades individuales de las personas garantizadas en nuestras leyes. Se dice, por ejemplo, que reconocer oficialmente el derecho indígena (“usos y costumbres”) llevaría a la violación inevitable de los derechos individuales de los indígenas, especialmente de las mujeres (Aguilar, 2009); que la tenencia colectiva de la tierra contradice el derecho a la propiedad privada; que el acceso de las comunidades a los recursos naturales frenaría el desarrollo del país (que está mejor en manos de las empresas transnacionales) y, como si eso fuera poco, que la autonomía indígena socavaría la unidad nacional y haría peligrar el Estado mexicano. A estos criterios se agrega con frecuencia la pregunta crítica de por qué habría que “dar” a los indígenas derechos especiales que otros mexicanos no tienen, concluyendo que esto sería una forma de discriminación en contra de los mexicanos no indígenas, los cuales “también tenemos derechos”.

Por otra parte, quienes asumen la existencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se dividen, por decirlo de alguna manera, en dos corrientes. Por una parte estarían aquellos que algunos llaman “indianistas”, que idealizan la unidad y solidaridad de las comunidades tradicionales indígenas, su vinculación estrecha con la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente. Diversos planteamientos de algunas organizaciones indígenas han asumido esta postura, alegando además que todos los males que sufren estas comunidades y los pueblos indígenas en general no

son más que el resultado del genocidio y etnocidio cometidos por los conquistadores y colonizadores españoles. Esta tendencia también tiene adeptos entre algunos estudiosos y encontró su más brillante expositor hace algunas décadas en el autor de *México profundo* (Bonfil, 1987). La otra corriente se deriva no tanto de una idea de comunidad, que fue durante mucho tiempo el objeto preferido de las investigaciones antropológicas en el país (Hewitt, 1988), sino del concepto jurídico-político de *pueblo*, identificado en términos étnico-culturales y portador de derechos humanos. Es esta corriente la que ha impulsado al movimiento indígena politizado en México y en otros países y que ya forma parte del discurso jurídico y político del país, así como en el ámbito internacional. Concebido de esta manera, el pueblo indígena es el sujeto histórico del derecho colectivo que comparten todos los pueblos, el derecho de libre determinación, del cual, según interpretaciones contemporáneas, se derivan los demás derechos, tanto colectivos como individuales. En esta visión, la comunidad está subordinada a la noción más general de pueblo indígena. La Constitución política acepta esta interpretación al destacar que: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” (artículo 2°).

La controversia entre los derechos colectivos y los derechos individuales ha dividido a legisladores, magistrados, juristas, políticos, comentaristas y científicos sociales, así como a los propios indígenas. Por ello y porque está fundamentada en perspectivas filosóficas divergentes, no será resuelta en un lapso breve. Mientras tanto, las políticas gubernamentales dirigidas a los pueblos indígenas se siguen ejerciendo como de costumbre, aunque ahora están fundamentadas en el apartado B del artículo 2° constitucional, que constituye todo un programa de gobierno. Las políticas indigenistas encuentran su sustento en los planes nacionales y estatales de desarrollo, formulados por el Ejecutivo y aprobados por el Poder Legislativo, el cual determina los montos presupuestales que se han de ejercer. En la medida en que aún no se ha podido adoptar una metodología para medir el goce de los derechos humanos y el grado en el que las políticas públicas contribuyen al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, es prematuro determinar de qué manera, al cumplirse el primer centenario de la Revolución mexicana, se está cumpliendo en el país la norma constitucional.



## LA JUSTICIA COMO PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS

Es en el área de la justicia donde se han reportado las mayores desigualdades y violaciones a los derechos indígenas en México. Aunque la Constitución estipula que los indígenas tienen el derecho a “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, es precisamente el acceso a la justicia el que presenta numerosos problemas para ellos. En el informe sobre mi misión en México como Relator Especial de la ONU para los derechos de los indígenas (Stavenhagen, 2003), señalé estos problemas. Hernández y Ortiz (2008) plantean que los mismos operadores del derecho son particularmente reacios a modificar sus prácticas tradicionales, que no concuerdan con la consolidación de una nación mexicana plural, y afirman que existe en el país una situación de discordancia entre normatividad del Estado y realidad empírica que configura un entramado de ficciones legales.

El artículo 2º constitucional señala que “en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales ... Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”. La información disponible indica que el sistema judicial aún está lejos de cumplir con estos mandamientos. Los pocos traductores e intérpretes en lenguas indígenas deben garantizar no solamente la traducción lingüística sino un proceso de mediación e interpretación cultural, puesto que el diálogo intercultural que significa la administración de la justicia es necesario para el pleno cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En Oaxaca, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIO), expedida en 1998 y reformada en 2001, reconoce el derecho a la jurisdicción indígena y la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas (art. 28), y también señala que las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas con base en estos sistemas y en el marco de sus ámbitos jurisdiccionales, “serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales” (art. 34). Las interpretaciones de los diversos artículos de la Ley —así como de artículos correspondientes de la Constitución Política del Estado de Oaxaca— se prestan a dificultades y complicaciones en su aplicación, especialmente en relación con otras leyes estatales. Un estudio de la ONU señala que estas leyes restan “a las autoridades indí-

genas posibilidades reales para el ejercicio de la jurisdicción” y sugiere que existen consecuencias de las lagunas y contradicciones en la interpretación o de la misma legislación que reconoce los derechos indígenas, en la medida en que se utilicen parámetros del derecho positivo para determinar la legalidad, validez o legitimidad de la decisión de la autoridad indígena, en vez de utilizar los parámetros que empleó la propia autoridad conforme al sistema normativo indígena. Asimismo, indica que existe una gran diferencia entre el derecho a la jurisdicción indígena reconocido en el derecho internacional y nacional, y la práctica para su realización efectiva. En cuanto a la práctica, una encuesta entre indígenas reclusos encontró que, de 586 entrevistados sobre si habían contado con traductor en algún momento de su proceso, sólo 16% respondió afirmativamente y 84% dijo que no había podido ejercer ese derecho (Perlin, 2007: 66, 73-74, 80, 116).

El estudio concluye que en Oaxaca la jurisdicción indígena existe, pero el Estado no ha hecho efectivo este derecho previsto en la legislación internacional y en la propia Constitución mexicana. Esto se debe, en gran parte, a la existencia de lagunas legislativas y normas contradictorias que obstaculizan su aplicación. El problema también es cultural, porque los actores del sistema se sienten imposibilitados para implementar el derecho a la normatividad indígena, ya que con base en su formación jurídica y orientación institucional, consideran aplicable solamente la normativa pertinente al funcionamiento del sistema de justicia estatal (Perlin, 2007: 148, 154).

Ante el panorama descrito, algunas comunidades indígenas, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, decidieron establecer su propio sistema de vigilancia local. Un caso emblemático es el de la Montaña de Guerrero, donde varias comunidades indígenas decidieron en 1995 crear una policía comunitaria alternativa a las policías estatales y municipales constituidas, “con el único propósito de rescatar la seguridad que estaba en manos de la delincuencia” y que las “autoridades indígenas impartieran justicia de acuerdo a nuestros usos y costumbres” (Stavenhagen, 2003: 10). La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la Montaña y Costa Chica de Guerrero se queja de que las autoridades estatales y federales han intentado dismantelar a la policía comunitaria, y que en el marco de este conflicto se han cometido diversos abusos contra varios miembros de las comunidades indígenas (amenazas, hostigamiento, detenciones arbitrarias, fabricación de delitos), aunque también hay quejas contra la propia policía comunitaria por sus procedimientos. Este caso pone en evidencia un tema de gran actualidad en el país, a saber, la discusión entre el ejercicio

de los sistemas normativos internos, la aplicación del derecho positivo penal y el respeto a las garantías individuales en materia de derechos humanos. Al cumplir 10 años de existencia, la policía comunitaria declaró:

A lo largo de esta década hemos aprendido que en nuestras Asambleas comunitarias y regionales se forjan los verdaderos procesos que nos hacen crecer como pueblos libres y que nos permiten acceder de manera más eficaz a un sistema de justicia inspirado en nuestra cultura y sistemas normativos que han demostrado al gobierno y al país que otra justicia es posible en Guerrero.

Los telares de los pueblos de la Costa Montaña han hilvanado la nueva red que le da color y vida al sistema de justicia y seguridad comunitaria ... le exigimos al gobierno una nueva relación de coordinación y respeto frente a nuestro sistema de seguridad, justicia y proceso de reeducación comunitaria.<sup>3</sup>

En años recientes se ha venido hablando mucho de la necesidad de reconocer el pluralismo legal en los países latinoamericanos, incluyendo México. Con frecuencia el discurso se polariza, al plantearse la coexistencia de un derecho positivo estatal y un derecho indígena (“usos y costumbres”). Desde la perspectiva normativa, hay quienes afirman que solamente el derecho positivo puede ser reconocido por el Estado y otros que argumentan que los indígenas tienen el derecho a su propio derecho. Esta segunda perspectiva ha sido adoptada ahora por el derecho internacional de los pueblos indígenas y por la Constitución mexicana, así como en algunas leyes estatales y reglamentarias. Este debate ha llevado a la discusión en torno a la compatibilización de estos dos derechos, cuando coexisten o inclusive cuando se enfrentan de manera conflictiva. En años recientes, diversos estudios en profundidad han planteado un enfoque más sutil y flexible en el cual se habla menos de pluralismo legal y más de interlegalidad. Según Sierra (2004), en los procesos interlegales dominan “formas diferenciadas de construir la legalidad poniendo en juego distintos referentes jurídicos que son redefinidos y relegitimados desde los propios marcos culturales ... Se revelan así los procesos interlegales como el rasgo principal de las dinámicas jurídicas en regiones indígenas producto de la confluencia de legalidades y su mutua constitución” (Sierra, 2004: 44-45). En la práctica, esto significa que el derecho estatal y el derecho indígena no son mutuamente excluyentes, sino que ambos son utilizados por los actores para

<sup>3</sup> Documento distribuido por Internet en 2005.

negociar los diversos conflictos que se presentan. Especialmente relevante es el papel que pueden jugar las organizaciones de derechos humanos al generar nuevos espacios de mediación, promoviendo que los asuntos se resuelvan con base en acuerdos entre las partes, sin tener que llegar a las instancias estatales.

## REFLEXIONES FINALES

No cabe duda que en el plazo de un siglo ha cambiado la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas. Pero a pesar de la retórica política, el discurso de los derechos humanos, la legislación nacional e internacional, así como los considerables cambios socioeconómicos y demográficos, esa relación aún denota una problemática no resuelta de la sociedad mexicana. En términos generales, debemos reconocer que los ideales progresistas de algunos sectores involucrados en el movimiento revolucionario mexicano de principios del siglo xx, que cristalizaron en torno a la reforma agraria y la escuela rural, imprimieron una línea ideológica a la acción indigenista de la primera mitad del siglo que se cristalizó en la primera etapa del indigenismo oficial. No solamente se trataba de “mexicanizar al indio” mediante acciones de asimilación y modernización dirigidas por el Estado benefactor a las comunidades marginadas y tradicionales, sino que también se pensó en llegar a la integración de una nación más igualitaria, equilibrada y fuerte frente a las presiones del exterior. Esta corriente encontró su expresión teórica más acabada en la voluminosa obra de Gonzalo Aguirre Beltrán (1991-1992). En un proceso de aculturación dirigida desde el Estado, los pueblos indígenas estaban destinados a desaparecer como tales. Quedarían, como recuerdo de un glorioso pasado, el Museo Nacional de Antropología y la prolífica investigación antropológica de varias generaciones de estudiosos en los campos de la arqueología, la etnohistoria, la lingüística y la antropología cultural.

Pero las realidades del siglo xx condujeron al país por otros rumbos. La corriente indigenista fue cooptada y avasallada por el Estado corporativo priista, con su patrimonialismo, su clientelismo y su autoritarismo. Los promotores culturales indígenas, anunciados como portadores de la buena nueva del desarrollo y la modernización, pronto se transformaron en transmisores de las correas del poder y de la corrupción, que penetró hasta los últimos recovecos del México indígena y rural. Crecieron los conflictos y

las desigualdades inter e intracomunales, la burocratización se adueñó de las instituciones estatales. El modelo de desarrollo implantado a partir de los años cincuenta pronto aisló e ignoró al campesino indígena y la acción indigenista se fue transformando en mera extensión de un asistencialismo más o menos ilustrado. Durante sexenios, una secuela de candidatos presidenciales afirmaba su amor por los indios, les pedía perdón por las promesas incumplidas, empeñaba su palabra en colmar los rezagos ancestrales y luego, olvidándose de todo ello, seguía haciendo lo mismo.

A partir de los setenta, el indigenismo oficial entró en crisis y el modelo de crecimiento se olvidó de los principios de la Revolución mexicana. Con la llegada de la globalización neoliberal el campo mexicano acabó de desintegrarse, millones de indígenas emigraron a las ciudades o a Estados Unidos, las desigualdades económicas y sociales entre los de arriba y los de abajo se ampliaron y los indígenas fueron exhortados por el poder a ser más competitivos en la lucha por la supervivencia en la era del mercado libre. A la aculturación corporativa siguió ahora el individualismo pluralista. No importaba que fueran indios o dejaran de serlo, mientras laboraran y consumieran en la nueva economía global. Al régimen de ciudadanía corporativa seguiría ahora un régimen de ciudadanía neoliberal (Yashar, 2005). La alternancia electoral democrática y el pluralismo partidista también llegaron a las “regiones de refugio” (Aguirre Beltrán, 1967), ahora conocidas como distritos electorales indígenas, nuevos espacios contenciosos de la lucha política electoral.

Frente a estas dos corrientes que alimentaron las principales décadas del siglo xx, se alzó primero como resistencia pasiva y luego con voz altisonante la presencia persistente de los pueblos y comunidades indígenas. A través de sus diversas expresiones, el movimiento social indígena viene planteando nuevas alternativas de vinculación con el Estado mexicano. Apoyado en recientes desarrollos internacionales, así como en nuevas perspectivas de las ciencias sociales, las humanidades y el derecho, se ha ido consolidando una tercera perspectiva. El modelo de la ciudadanía multicultural (Kymlicka, 1995) se expresa en el campo de la autonomía democrática, el pluralismo legal, la educación intercultural, las vías alternativas al desarrollo (planteadas en torno al Foro Social Mundial), que cuestionan al desgastado modelo neoliberal globalizador, que estalló, ya debilitado por sus propias contradicciones, en 2008. En el entorno internacional se impuso el lenguaje de los derechos humanos. México, que ha ratificado los convenios internacionales en la materia, ahora está obligado a presentarse al

Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Lo hizo por primera vez en 2009, con un informe en el cual se mencionan los “logros” del gobierno en materia de promoción de los derechos indígenas. Las organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe alternativo, más crítico (Naciones Unidas, 2009). México suscribió la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General en 2007, y el desafío ahora es hacer realidad su implementación. Los derechos de los pueblos indígenas se inscriben en un marco internacional de reconocimiento de la diversidad cultural como imperativo ético global.

Objeto de debates y controversias, el concepto de multiculturalismo parte de la realidad de que numerosos países conforman sociedades nacionales culturalmente diversas, plurales y, a veces, aun fragmentadas. Sólo en ciertos casos estas realidades son reconocidas en el marco constitucional y legislativo, como en algunos regímenes federales o autonómicos. Los Estados nacionales que a lo largo del siglo xx se han embarcado en un proceso de ampliación de las libertades democráticas de sus ciudadanos, reconocen hoy en día que el respeto a los derechos colectivos de las comunidades culturalmente diversificadas constituye una parte esencial de la democracia contemporánea. Compaginar los derechos humanos individuales universales con los derechos de las colectividades culturalmente diferenciadas en un marco de participación y justicia social, es una de las grandes tareas que enfrentan numerosos países en el mundo. México es uno de ellos, por lo que la búsqueda del modelo adecuado de ciudadanía cultural de los pueblos indígenas, en contraste con los dos otros modelos mencionados arriba, representa un apto desafío para el bicentenario de la Independencia.

## REFERENCIAS

- Acosta Chávez, M., 2003. *La Quiptic Ta Lecubtesel*. Autonomía y acción colectiva, *Nueva Antropología* 63: 115-135.
- Aguilar Rivera, J.A., 2009. El fracaso multicultural de Oaxaca, *Nexos* 374: 15-16.
- Aguirre Beltrán, G., 1967. *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*. México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Aguirre Beltrán, G., 1973. *Teoría y práctica de la educación indígena*. México, Secretaría de Educación Pública.

- Aguirre Beltrán, G., 1976. *Obra polémica*. México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Aguirre Beltrán, G., 1991-1992. *Obra antropológica*, 15 vols. México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Beltrán, G., y R. Pozas Arciniega, 1954. *La política indigenista en México. Métodos y resultados*. México, Instituto Nacional Indigenista.
- Alem Rojo, A., 2002. *La niñez indígena en México*. México, Fundación Rigoberta Menchú Tum.
- Alvarado, A. (ed.), 2008. *La reforma de la justicia en México*. México, El Colegio de México.
- AMARC, et al., 2008. *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*. México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias.
- AMDH, et al., 2007. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Arnson, C., R. Benítez Manaut y A. Selee (eds.), 2003. *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz*. México, UNAM.
- Assies, W., y H. Gundermann (eds.), 2007. *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Ávila, A., 1999. *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*. México, Taurus.
- Bailón Corres, M.J., 2008. *Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Bernal Gutiérrez, M.A., y M.Á. Romero Miranda (comps.), 1999. *Chiapas: crónica de una negociación*, 2 t. México, Rayuela.
- Bitrán, Y. (coord.), 2001. *México, historia y alteridad: perspectivas multidisciplinarias sobre la cuestión indígena*. México, Universidad Iberoamericana.
- Bonfil Batalla, G., 1970. Del indigenismo de la Revolución a la antropología crítica, en Warman et al., pp. 39-65.
- Bonfil Batalla, G., 1987. *México profundo: una civilización negada*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Burguete Cal y Mayor, A., 2002. Procesos de autonomías *de facto* en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía, en Mattiace, Hernández y Rus (eds.), pp. 269-317.
- Burguete Cal y Mayor, A., 2004. Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos, en Hernández, Paz y Sierra (coords.), pp. 137-174.
- Caso, A., 1958. *Indigenismo*. México, Instituto Nacional Indigenista.
- Caso, A., 1962. *Los centros coordinadores indigenistas*. México, Instituto Nacional Indigenista.
- CDHDF, 2006. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos in-*

- dígenas en la ciudad de México, 2000-2004. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CDHDF, 2008. *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, 2006-2007*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CDI, 2003. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas <[cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)>.
- CDI, 2006. *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2005*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- CDI, 2008. *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2007*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Ce-Acatl, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, 1995. Resultados de la primera fase de la Mesa de Diálogo de San Andrés, *Revista Ce-Acatl* 73: 12-16, 24, 37.
- CIDH, 1998. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos.
- CIDH, 2007. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, <[www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/noviembre/22/cidh.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/noviembre/22/cidh.pdf)>.
- CINU, 2009. *Informes sobre México de relatores de derechos humanos*. México, Centro de Información de Naciones Unidas <<http://www.cinu.org.mx/temas/dh/reldhmex.htm>>.
- Clavero, B., 2008. *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México, Siglo XXI.
- Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH, 2006. *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*. México, Plan Nacional de Desarrollo Humano.
- Conai, 2001. *San Andrés, Mesa 1: Derechos y cultura indígena*, 2 vols. México, Comisión Nacional de Intermediación.
- Conapo, 2000. *Clasificación de localidades de México según grado de presencia indígena*. México, Consejo Nacional de Población.
- Corona Vásquez, R., 2003. Indicadores censales a escala de hogares sobre población indígena, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 115-130.
- Cubells Aguilar, L., 2005. Las Juntas de Buen Gobierno zapatas: la construcción del pluralismo a través de la lucha por la autonomía, en Ordóñez Cifuentes (coord.), pp. 33-48.
- de la Peña, G., y L. Vásquez León (coords.), 2002. *La antropología sociocultural en el México del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica.



- Dietz, G., 1999. Indigenismo y educación diferencial en México; balance de medio siglo de políticas educativas en la región purépecha, *Crefal, Revista Interamericana de Educación de Adultos* 1 (1-3): 35-60.
- Escalante Gonzalbo, F., 1992. *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. México, El Colegio de México.
- Estrada Saavedra, M., 2007. *La comunidad armada rebelde y el EZLN*. México, El Colegio de México.
- EZLN, 2001. *La marcha del color de la tierra. Comunicados, cartas y mensajes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 2 de diciembre del 2000 al 2 de abril del 2001*. México, Rizoma.
- Fernández, P., J.E. García y D.E. Ávila, 2002. *Estimaciones de la población indígena en México*. México, Consejo Nacional de Población.
- Florescano, E., 1997. *Etnia, Estado y nación*. México, Aguilar.
- Gamio, M., 1966. *Consideraciones sobre el problema indígena*. México, Instituto Indigenista Interamericano.
- García Colorado, G., e I.E. Sandoval (coords.), 2000. *Autonomía y derechos de los pueblos indios*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Gómez, M., 2004. La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte, en Hernández, Paz y Sierra (coords.), pp. 175-205.
- González, M.R., 2008. *La armonización del derecho internacional de los derechos humanos con el derecho nacional*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- González Galván, J.A., 2005. Las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el Estado pluricultural de derecho en México, en Ordóñez Cifuentes (coord.), pp. 89-110.
- González Galván, J.A., 2006. *La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas. 2006-2009*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González Ibarra, J.D., 2007. *La negritud, tercera raíz mexicana*. México, Fontamara.
- González Montes, S., 2003. La “desindianización” de una población en el siglo xx en el contexto de la transición económica y demográfica, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 355-376.
- González Navarro, M., 1968. La guerra de castas en Yucatán y la venta de mayas a Cuba, *Historia Mexicana* 18 (1, 69): 11-34.
- Gutiérrez Chong, N., 2003. La autonomía y la resolución de conflictos étnicos. Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, *Nueva Antropología* 63: 11-39.
- Hall, G., y H.A. Patrinos, 2006. *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*. Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Harvey, N., 2000. *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México, Era.

- Hernández, R.A., S.P. y M.T. Sierra (coords.), 2004. *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neindigenismo, legalidad e identidad*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hernández, R.A., y H. Ortiz Elizondo, 2008. Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia, en Alvarado (ed.), pp. 95-124.
- Hevia R., R., y C. Hirmas R. (coords.), 2005. *La discriminación y el pluralismo cultural en la escuela*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OREAL.
- Hewitt, C., 1988. *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México rural*. México, El Colegio de México.
- INEGI, 2004. *El trabajo infantil en México, 1995-2002*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Kymlicka, W., 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press.
- Lartigue, F. y A. Quesnel, 2003a. La población indígena entre los enfoques de política pública y las categorías antropodemográficas, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 11-34.
- Lartigue, F. y A. Quesnel (coords.), 2003b. *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Legorreta Díaz, M.C., 1998. *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*. México, Cal y Arena.
- Lestage, F. y T. Pérez Castro, 2003. Una escuela bilingüe, ¿para quién? El caso de los migrantes indígenas en Baja California, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 249-263.
- Leyva Solano, X., y G.A. Franco, 1996. *Lacandonia al filo del agua*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Fondo de Cultura Económica.
- Leyva Solano, X., y A. Burguete Cal y Mayor (coords.), 2007. *La remunicipalización de Chiapas*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- López Bárcenas, F., 2004. La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo, en Hernández, Paz y Sierra (coords.), pp. 207-232.
- Loyo, E., 1996. La empresa redentora. La Casa del Estudiante Indígena, *Historia Mexicana XLVI* (1): 99-131.
- Martínez Montiel, L.M., 1994. *Presencia africana en México*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Mattiace, S.L., R. Aída Hernández y J. Rus (eds.), 2002. *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Mejía Piñeros, M.C., y S. Sarmiento Silva, 1987. *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI.

- Mier y Terán Rocha, M., y C. Rabell Romero, 2003. Desigualdad en la escolaridad en México. El caso de niños y jóvenes indígenas, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 191-208.
- Naciones Unidas, 2008. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3. Ginebra, Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, 2009. *Informe nacional México*, A/HRC/WG.6/4/MEX/1; A/HRC/WG.6/4/MEX/2; A/HRC/WG.6/4/MEX/3. Ginebra, Organización de las Naciones Unidas.
- OACNUDH, 2003. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ordóñez Cifuentes, J.E. Rolando (coord.), 2005. *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Perlin, J., 2007. *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*. México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Pérez-Ruiz Maya, L., 2002. Del comunismo a las megaciudades: el nuevo rostro de los indígenas urbanos, en De la Peña y Vásquez León (coords.), pp. 295-342.
- PNUD, 2003. *Informe de Desarrollo Humano México 2002*. México, Naciones Unidas.
- PNUD, 2005. *Informe de Desarrollo Humano México 2004*. México, Naciones Unidas.
- PNUD-CDI, 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México*. México, Naciones Unidas.
- Ramírez, A., 2006. Mexico, en Hall y Patrinos (eds.).
- Ramírez, L., 2007. Movimientos indígenas y gobiernos locales en la región purépecha de Michoacán, México, en Assies y Gundermann (eds.), pp. 119-160.
- Robles Vásquez, H.V., J.M. Hernández Vásquez y M. Godínez, 2007. *Estimaciones de la población indígena en México: conceptos y formas de cálculo*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Sáenz, M., 1936. *Carapan: bosquejo de una experiencia*. Lima, Librería e Imprenta Gil. [Reeditado en 1968 por el Gobierno del Estado de Michoacán].
- Sámamo R., M.Á., C. Durand Alcántara y G. Gómez González, 2000. *Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sánchez, C., 2004. Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora, en Hernández, Paz y Sierra (coords.), pp. 261-286.
- Santiago Sierra, A., 1973. *Las misiones culturales. 1923-1973*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Sariego Rodríguez, J.L., 2003. Políticas indigenistas y criterios de identificación de la población indígena en México, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 71-83.

- SCJN, 2002. Resuelve SCJN controversias constitucionales en materia indígena. Comunicados de prensa. México, Dirección General de Comunicación Social, septiembre <[www2.scjn.gob.mx/consultas/Comunicados](http://www2.scjn.gob.mx/consultas/Comunicados)>.
- Secretaría de Gobernación, 2004. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2002-2006*. México, Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación, 2008. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*. México, Secretaría de Gobernación.
- Sierra, M.T. (ed.), 2004. *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- SRE, 2009. *Visitas a México de los organismos internacionales*. México <[http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/coop\\_inter/visitas\\_mex.html](http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/coop_inter/visitas_mex.html)>.
- Stavenhagen, R., 2003. Informe sobre misión a México, Documento ONU E/CN.4/2004/80/Add.2.
- Tovar Gómez, M., y M.V. Avilés Quezada, 2005. Discriminación y pluralismo cultural en la escuela. México, en Hevia R. e Hirmas R. (coords.), pp. 247-311.
- UNAM, 2008. *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo, informe preliminar*. México, UNAM.
- Uriás Horcasitas, B., 2001. Entre el discurso y la acción. Una polémica en torno al Departamento de Asuntos Indígenas, en Bitrán (coord.).
- Valdés, L.M., 2003. Comentarios y reflexión acerca de la identificación de la población indígena en los censos mexicanos, en Lartigue y Quesnel (coords.), pp. 131-136.
- Van der Haar, G., 2007. Levantamiento zapatista, indígenas y municipio en Chiapas, México, en Assies y Gundermann (eds.), pp. 199-225.
- Vásquez León, L., 1992. *Ser indio otra vez. La purepechización de los tarascos serranos*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Viqueira, J.P., y M. Humberto Ruz (eds.), 2002. *Chiapas. Los rumbos de otra historia*. México, UNAM-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Warman, A., et al., 1970. *De eso que llaman antropología mexicana*. México, Nuestro Tiempo.
- Warman, A., 2003. *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Yanes, P., V. Molina y Ó. González, 2004. *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*. México, Universidad de la Ciudad de México-Gobierno del Distrito Federal.
- Yashar, D., 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post-liberal Challenge*. Cambridge, Cambridge University Press.

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,  
Juan Miguel García y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en REDACTA, S.A. DE C.V.,  
Luz María Bazaldúa y Antonio Bolívar (coord.).

Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez.

*Desigualdad social,*  
volumen V de “Los grandes problemas de México”,  
se terminó de imprimir en mayo de dos mil diez,  
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,  
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,  
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.